

La forma del sistema educativo por venir: un ensayo sobre los desafíos del Ministerio de Educación

DAVID LAPAIX AVILA [2017]

I. Introducción

En el año 1959 Ornette Coleman publicó un álbum de jazz, para muchos con un nombre algo pretencioso. En la mencionada producción Coleman proponía desde su óptica los elementos esenciales de la iconografía que este género musical debería transitar. Intentó delinear *un deber ser* o un *debería*. Simuló o intentó demostrar en seis composiciones una nueva forma de apreciar la estética rítmica del jazz en ese momento histórico. Persiguió sentar las bases de una nueva vanguardia.

Iniciar este ensayo sobre el sistema educativo dominicano con esta analogía musical, puede que no tenga sentido, pero al final la metáfora que queremos ilustrar es que *se debe de ir gestando un cambio en la forma en que se operativiza, gestiona y se vive el sistema a nivel pedagógico y administrativo*.

Décadas de grandes movimientos sociales en pos del avance de este derecho ciudadano han rendido frutos en torno a muchos aspectos constitutivos de la configuración del servicio de educación preuniversitaria.

Esfuerzos por cambiar radicalmente el sistema, fue el objetivo de la movilización por el Primer Plan Decenal. Racionalizar la inversión y mejorar las condiciones operativas del sistema con miras a producir en el mediano y largo plazo avances en la calidad educativa; esta es la causa final del Segundo Plan Decenal. Dinamizar la inversión con miras a producir cambios tangibles en los aprendizajes; este es el cauce del Movimiento del 4.00 % y/o Sombrillas Amarillas.

Al resumir los efectos de todos estos movimientos de cambio desde *dentro y fuera* del sistema, que se han producido en los últimos 26 años, podemos concluir que, a pesar de las luchas, el giro convincente que se debe dar en el ordenamiento educativo aún no llega al nivel de las expectativas mínimas o promedio de la ciudadanía.

El último de estos movimientos nos posiciona en una ruta optimista. Se ha conseguido por primera vez en 47 años, lograr la aquiescencia política en torno al sector educativo. El sistema ha apostado a una forma de operar el centro educativo¹ que, en el mediano plazo, visto como factor asociado a la creación de valor en términos educativos²*pudiese* llevarnos a resultados satisfactorios en aprendizajes.

Hay un clima de apertura desde el sector educativo público hacia la sociedad y sus actores, en torno a la colaboración con fines de aumentar el radio de acción efectivo de las políticas educativas. La veeduría y la actitud abierta a la crítica racional y al debate de ideas entre sociedad civil y representantes gubernamentales del sector se ha hecho evidente y logrado una expansión no vista en décadas pasadas.

Desde este punto de vista, estos avances son importantes, y contienen el caldo de cultivo de la transformación del sistema educativo preuniversitario de *índole pública* que queremos.

¹ La modalidad de la Tanda Extendida.

² Nos referimos a los aprendizajes como variable principal para medir el retorno social en el sistema educativo; por extensión, esta misma variable es la justificación única de la variable financiera.

El estado actual del sector *-y luego de un cuatrienio adoptando el esquema de asignación previsto en la Ley de Educación del 1997-* nos plantea una mirada distinta a la dinámica vigente observada.

A pesar de que la base de estos nuevos tiempos educativos es muy optimista y fue fruto de unos de los movimientos sociales más hermosos vistos en Latinoamérica alrededor de un derecho ciudadano; la preservación de esta ola entusiasta, de este impulso de cambio en torno a la educación, debe de *meditar/actuar* en la marcha y asumir una cinética de símbolo distinto, de naturaleza y estructuración diferente.

El Ministerio de Educación, visto como *estructura productiva*, es un órgano en expansión y crecimiento, al menos hasta las proximidades del año 2022³. El crecimiento del sistema es principalmente en términos operativos.

Ser el mayor empleador, el mayor comprador de obras, bienes y servicios del país, la organización más diseminada en términos geográficos, con una función de producción y/o beneficios de naturaleza *no estandarizada*, para un número tan significativo de beneficiarios; representa un desafío para los regentes y grupos de intereses del sector. La forma y la volumetría que el sistema va adquiriendo, ya es un desafío financiero, pero ante todo operativo.

Las expansiones son en sentido estricto un símbolo de evolución, pero son en ocasiones la base de decadencia y la posible caída de una organización no importando su tamaño. La expansión en cualquier actividad productiva, debería ser la etapa del desarrollo histórica de cualquier organismo más proclive a la prudencia y al análisis continuo del proceso en sí. Es una realidad que los hoy grandes o los que pueden denominarse exitosos, pasaron por este estadio evolutivo de su existencia organizacional, pero otros sembraron en este mismo intervalo su declive.

Nuestro caso en cuestión se encuentra en su fase de apogeo o auge. No hemos caído aún en el dilema planteado por Savater poniendo palabras en boca de Peter Pan “...*el auge es más rápido que la decadencia, o mejor, el auge es la forma más rápida de decadencia y la decadencia es un auge que comienza a frenar...*”⁴; aun así, estamos en el punto donde los posibles beneficios pueden comenzar a presentarse y a su vez, las amenazas y peligros en pos de conseguir los objetivos y su permanencia. Estamos en el tiempo de repensarnos. El progreso y el declive en un proceso de creación de valor pueden correr de manera simultáneas, a veces los tomadores de decisiones no reconocemos esta singularidad.

Este ensayo es una pequeña parte del ejercicio en busca de un cambio. Desde nuestra posición no podemos aportar el conjunto al detalle de todos los factores que nos llevarían al objetivo medio deseado. Es un esfuerzo motivacional para que otros con mayor visión y talento aporten parte de esos aspectos que conformarían nuestro todo. Quizás el fin de los temas tratados aquí es solo cimentar esa ansia de adicionar ideas a tan preciado proceso de cambios.

³ Eso plantean los principales documentos estratégicos vigentes en el sector.

⁴Savater, Fernando; Criaturas del Aire, 1979, Editorial Taurus.

II. El desafío de la concentración estructural del presupuesto

El fenómeno de la concentración estructural del gasto, en un sistema educativo que haya superado su etapa de auge operativo y/o expansión de la oferta, es **una tendencia normal en términos presupuestarios; pero durante una etapa de crecimiento del servicio como es nuestro caso sin haber normalizado todos los costos operativos de dicha expansión**, el fenómeno debe de percibirse con cierto cuidado. Esta tendencia, bajo las características expansivas que presenta nuestro sistema, es un llamado de alerta y vigilancia con miras a la sostenibilidad financiera del servicio educación a futuro⁵.

Un presupuesto está compuesto de **bloques fijos de gastos y bloques variables**. Los bloques fijos engloban a partidas como los salarios, las pensiones y los gastos operativos que devengan recursos en *intervalos de no más de 20 días laborables de manera recurrente*. El segundo bloque está compuesto por los gastos operativos y por extensión salariales de *naturaleza cíclica y que su desembolso no es recurrente a menos de 20 días laborables*. En este renglón se encuentran las contrataciones de ciertos servicios, personal no fijo, y el gasto de capital y corriente en obras y bienes⁶.

Cuando los incrementos presupuestales en lo que respecta a la asignación de ingresos se van acumulando por ejercicio fiscal en la parte fija y a su vez van incrementando la base del mismo aceleradamente, acaparando en términos de participación una mayoría absoluta por encima del total del gasto de operación; estamos ante un fenómeno de concentración estructural; o lo que es lo mismo, la mayor participación en términos de recursos en pocas intervenciones de mucha rigidez financiera y de naturaleza operativa ineludible para el servicio.

Nuestra etapa de expansión presupuestaria en términos acelerados comienza a partir del año 2013. Es cierto que nuestro presupuesto creció a una tasa promedio anual de **21.24 % del 2004 al 2012**; pero el incremento del año 2013 fue sumamente brusco y sesgó el promedio de los pasados periodos (9 años), al crecer un **70.04 %**. Cuando vemos la configuración presupuestaria del periodo anterior a la asignación del 4.00 %, podemos ver las siguientes características:

- En año 2012, el gasto total en personal, que no es más que lo que se ejecutó a nivel de salarios fijos y contribuciones a la seguridad social, sumado las pensiones y jubilaciones, representaba el **60.20 %** del total de un presupuesto que en ese momento fue de **51,456 millones de pesos dominicanos**. Cuando se le agregaba a este el gasto en apoyo a la vulnerabilidad, que en su mayoría son los recursos de la alimentación escolar, hace que la suma de estas variables que denominamos bloque fijo de gasto represente el **67.59 %** del total ejecutado.

⁵ Establezco 2022 como el límite temporal a vigilar.

⁶ Un bien de naturaleza corriente es el caso de los textos educativos, las impresiones y el material gastable.

Tabla 1: Gasto total en personal y presupuesto operativo del MINERD 2012-2017 [sobre el presupuesto ejecutado]⁷ en pesos dominicanos corrientes.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gasto Total en Personal todo el Sistema	30,977,209,327	41,947,711,948	53,470,498,344	69,949,110,082	84,899,920,319	92,528,273,040
Remuneraciones y Contribuciones todo el Sistema	28,047,161,414	38,390,762,562	47,934,429,296	64,228,435,930	79,269,659,541	86,453,980,939
Pensiones	2,930,047,913	3,556,949,386	5,536,069,048	5,720,674,152	5,630,260,778	6,074,292,101
Bienestar Estudiantil [Desayuno Escolar y Apoyo a la Vulnerabilidad]	3,802,780,903	6,668,516,110	7,959,124,803	10,049,420,393	13,363,444,273	19,156,553,747
Total Bloque Fijo del Presupuesto	34,779,990,230	48,616,228,058	61,429,623,147	79,998,530,475	98,263,364,592	111,684,826,787
Gasto Operativo en Obras-Bienes-Servicios todo el Sistema [Bloque Variable]	16,676,062,668	47,075,119,669	44,440,689,547	35,867,211,211	28,986,005,022	31,314,293,213
Total Presupuesto MINERD	51,456,052,898	95,691,347,727	105,870,312,694	115,865,741,686	127,249,369,614	142,999,120,000
Gasto Corriente	43,494,876,782	61,463,464,793	78,613,503,407	92,121,128,554	110,624,041,141	125,013,659,271
Gasto de Capital	7,961,176,115	34,227,882,933	27,256,809,288	23,744,613,132	16,625,328,473	17,985,460,729
Participación Corriente	84.53%	64.23%	74.25%	79.51%	86.93%	87.42%
Participación Capital	15.47%	35.77%	25.75%	20.49%	13.07%	12.58%
Gasto Total en Personal todo el Sistema	30,977,209,327	41,947,711,948	53,470,498,344	69,949,110,082	84,899,920,319	92,528,273,040
Presupuestos Operativos Obras-Bienes y Servicios todo el Sistema	20,478,843,571	53,743,635,779	52,399,814,350	45,916,631,604	42,349,449,295	50,470,846,960
% Gasto Total Personal	60.20%	43.84%	50.51%	60.37%	66.72%	64.71%
% Gasto Operativo	39.80%	56.16%	49.49%	39.63%	33.28%	35.29%
Participación Bloque Fijo de Gasto Presupuesto	67.59%	50.81%	58.02%	69.04%	77.22%	78.10%
Participación Bloque Variable del Presupuesto	32.41%	49.19%	41.98%	30.96%	22.78%	21.90%

Fuente: Informe del SIGEF, capítulo educación preuniversitaria 2012-2017. Esquematizado por el autor.

- Por tanto, la parte variable del presupuesto representaba el **32.41 %** del total mencionado. Como puede verse, la distribución económica⁸ del presupuesto era de **84.53 %** corriente y de **15.47 %** de capital. Debemos de señalar que, en este periodo, se comienzan a dar los primeros atisbos de la expansión de la oferta que hoy estamos ejecutando. El año 2013 es el primer periodo de la asignación del 4.00 %; y se hace una apuesta al incremento del gasto de capital debido a la adopción de la modalidad de *Tanda Extendida* que, en su primera etapa de desarrollo, exige una inversión intensiva de capital.
- Es por eso por lo que la distribución económica de ese ejercicio fue de **64.23 % corriente y 35.77 % de capital**. Igual el peso del gasto total en personal se redujo a **43.84 %** y el operativo - que incluye las obras de infraestructura y los bienes de capital- incrementaron su participación a **56.16 %**⁹.

⁷ El 2017 es sobre el presupuesto vigente al 09.05.17. Los cálculos incluyen el efecto de un aumento del 10.00 % en agosto.

⁸ Se refiere a la desagregación del presupuesto en gasto corriente y gasto de capital. El **gasto corriente** es aquel que efectúa un Estado con la misión de contratar personal o en su defecto aquel destinado a la compra de insumos, bienes y servicios que son esenciales para llevar a cabo de manera satisfactoria las funciones de administración y operativización de un servicio. El **gasto de capital** son los recursos destinados a la formación de capital fijo nuevo o existente para fines productivos, en el que se incluyen los bienes inmuebles, edificios, construcciones civiles, obras públicas, inversiones públicas, maquinaria y equipos productivos, existencias, patentes, derechos y marcas registradas.

⁹ En un documento de julio del año 2013, denominado “*Sobre la ejecución presupuestaria y las mejoras operativas con miras al cierre del ejercicio fiscal 2013*”; señalábamos que a pesar de este aumento brusco en capital, **dicha participación iría descendiendo considerablemente fruto del aumento de los gastos operativos y de personal de los próximos periodos por vía de la incorporación de nuevas aulas bajo una modalidad pedagógica/operativa de costos corrientes unitarios considerablemente mayor a la modalidad por tanda**. El documento también intentaba explicar que los atrasos experimentados en el primer semestre de ese ejercicio por el lado de capital se debían a **retrasos logísticos y de ajustes burocráticos en el circuito transaccional y/o de pagos**. Por igual se señalaba que la capacidad de ejecución de los nuevos contratantes de las obras se vería afectada de **no iniciar un mecanismo de financiamiento debido a que los mismos no eran ejecutores poseedores de un grado amplio de liquidez inmediata y/o acceso a capital de trabajo vía financiamiento bancario**. Este cambio de distribución de aumento hacia lo corriente se aceleró debido a los aumentos sucesivos en la carga fija salarial docente y en varios incrementos realizados a la nómina de pensiones y jubilaciones a partir del 2013.

- Hay que señalar que en este periodo se realizó un aumento en los salarios a los docentes del sistema superior al **20.00 %**.
- Aunque en el año 2014 se comienzan a vislumbrar variaciones en la distribución económica del gasto, fruto de otro aumento de salarios y el incremento de las partidas que componen el bloque fijo del presupuesto, ya se puede percibir en este ejercicio los primeros atisbos tendientes a la concentración estructural. Observemos que el gasto total de personal se elevó a **50.51 %** y el operativo a **49.49 %**. Los gastos fijos a **58.02 %** y los variables a **41.98 %**. La configuración económica fue de **74.25 %** corriente y **25.75 %** capital.

Tabla 2: Incrementos presupuestarios del MINERD 2012-2017 [sobre el presupuesto ejecutado] en pesos dominicanos corrientes.

	2013-2012	2014-2013	2015-2014	2016-2015	2017-2016	Incremento Acumulado 2017 2012	Participación 2012-2017
Gasto Total en Personal	10,970,502,621	11,522,786,397	16,478,611,738	14,950,810,236	7,628,352,722	61,551,063,714	67.24%
Presupuestos Operativos Obras-Bienes y Servicios	33,264,792,208	(1,343,821,429)	(6,483,182,746)	(3,567,182,308)	8,121,397,664	29,992,003,389	32.76%
Incremento Presupuestario	44,235,294,829	10,178,964,968	9,995,428,992	11,383,627,928	15,749,750,386	91,543,067,102	100.00%
<i>Participación Gasto Total Personal en Incremento Presupuestario</i>	<i>24.80%</i>	<i>113.20%</i>	<i>164.86%</i>	<i>131.34%</i>	<i>48.43%</i>		<i>67.24%</i>
<i>Participación Presupuesto Operativo en Incremento Presupuestario</i>	<i>75.20%</i>	<i>-13.20%</i>	<i>-64.86%</i>	<i>-31.34%</i>	<i>51.57%</i>		<i>32.76%</i>

Fuente: Informe del SIGEF, capítulo educación preuniversitaria 2012-2017. Esquemático por el autor.

- Nótese en la tabla 2, que del incremento presupuestario de 10,179 millones del año 2014 al 2013; el gasto total de personal superó el mismo; por tanto 1,344 millones de pesos fueron reprogramados de los presupuestos operativos de obras, bienes y servicios de todo el sistema para poder nivelar las cuentas con miras al cierre presupuestario del periodo.
- En 2015, estos presupuestos operativos sufren una deducción de **6,483 millones de pesos para poder financiar un incremento del gasto total de personal entre 2014 y 2015 de 16,479 millones de pesos**. Monto superior a los **9,995 millones de incremento del presupuesto global**. Ya en este ejercicio el gasto fijo era un **69.04 %** del total de los recursos ejecutados y el variable de un **30.96 %**. Un nivel inferior al ejercicio del año 2012 desde el punto de vista de participación. Aunque en términos absolutos el gasto operativo con respecto al año 2012 creció en 25,438 millones; **51.71 %** del mismo era gasto de capital, por tanto, el **gasto operativo neto era de 22,172 millones de pesos**. Si se compara con el del año 2012, el incremento en 4 años fue **9,654 millones de pesos**. El **gasto total en personal había crecido en ese mismo intervalo en 38,972 millones de pesos (4 veces más que las necesidades operativas del sistema en una etapa de expansión de la oferta)**.
- El año 2016 continúa con la misma tendencia. **Se realizó otro aumento salarial a la base docente¹⁰**. Al cierre de este ejercicio, el gasto total en personal era el **66.72 % de los recursos invertido, los recursos operativos del sistema incluyendo la inversión de capital un 33.28% del total ejecutado**. El gasto fijo ya se encontraba en un **77.22 % de participación global y el variable en 22.78 % (9.63 enteros porcentuales por debajo del nivel del año 2012)**.

¹⁰ En esta se incluyó a la administrativa con un incremento similar del 10.00 %.

- En este periodo (2016) los presupuestos operativos son reconfigurados en términos netos en **3,567 millones de pesos para poder financiar un incremento del gasto total en personal de 14,951 millones**. El incremento presupuestario del ejercicio fue de **11,384 millones**. *Ya el gasto de capital se encontraba a niveles inferiores al año 2012 en términos de participación presupuestaria (13.07 %).*
- *Tomando en cuenta que los percances logísticos en lo que a entrega de aulas y estancias se refiere, han retrasado los tiempos estipulados en la planificación estratégica del sector, y sabiendo que aún no ha terminado la etapa de expansión planificada y/o de consolidación operativa¹¹; la tendencia de reducción en los presupuestos operativos para poder financiar los gastos fijos principalmente de personal y alimentación escolar, nos brindan la primera señal de que la asignación de recursos para financiar la operatividad del sistema en función de los incrementos de asignación presupuestaria proyectada pudiese verse limitada¹².*
- De los incrementos presupuestarios acumulados del año 2013 a la fecha, que equivalen a **91,543 millones de pesos, un 63.80 % fue para financiar el concepto de remuneraciones y contribuciones, dígame sueldos y contribuciones a la seguridad social. Un 3.43 % a las pensiones y jubilaciones. El 16.77 % a la alimentación escolar y/o apoyo a la vulnerabilidad y un 15.99 % al presupuesto operativo de obras, bienes y servicios de la totalidad del sistema. Por tanto 84.01 % de los incrementos financiaron aspectos fijos del sistema** durante un periodo de expansión de la oferta vía la adición de bienes y obras de capital¹³.

Tabla 3: Incrementos presupuestarios del MINERD 2012-2017 [por renglones de gasto] en pesos dominicanos corrientes.

	2013-2012	2014-2013	2015-2014	2016-2015	2017-2016	Incremento Acumulado 2017-2012	Participación 2012-2017	Promedio Simple Variación 2012-2017
Remuneraciones y Contribuciones todo el Sistema	10,343,601,148	9,543,666,734	16,294,006,634	15,041,223,611	7,184,321,398	58,406,819,525	63.80%	11,681,363,905
Pensiones	626,901,473	1,979,119,663	184,605,104	(90,413,375)	444,031,323	3,144,244,188	3.43%	628,848,838
Bienestar Estudiantil [Desayuno Escolar y Apoyo a la Vulnerabilidad]	2,865,735,207	1,290,608,693	2,090,295,590	3,314,023,880	5,793,109,474	15,353,772,844	16.77%	3,070,754,569
Gasto Operativo en Obras-Bienes-Servicios todo el Sistema [Bloque Variable]	30,399,057,001	(2,634,430,122)	(8,573,478,336)	(6,881,206,188)	2,328,288,190	14,638,230,545	15.99%	2,927,646,109
Total Incrementos Presupuestarios del Periodo	44,235,294,829	10,178,964,968	9,995,428,992	11,383,627,928	15,749,750,386	91,543,067,102	100.00%	

Fuente: Informe del SIGEF, capítulo educación preuniversitaria 2012-2017. Esquematizado por el autor.

- Hay que señalar en término amplio lo que significa el gasto operativo del sistema. Esta es la parte del presupuesto que financia los productos intermedios del sistema¹⁴necesarios para el cumplimiento de los objetivos finales del servicio.

¹¹ Esto se refiere al funcionamiento efectivo de dichas aulas con los costos correspondientes de operación.

¹² Al margen de que se reduzca en términos reales la asignación de capital para financiar el inventario de obras.

¹³ El gasto operativo del sistema, si se descontase la inversión de capital al ejercicio del año 2017, se encuentra a niveles del 2014. En el año 2017 este renglón es de 25,724 millones de pesos, en el año 2014 fue de 25,143 millones de pesos.

¹⁴ Como se ve no incluye salarios ni contribuciones, es lo netamente operativo para la creación de productos intermedios y finales.

- Aspectos **operativos** como los suministros de aulas (libros, bibliotecas, software y hardware), aspectos **misionales del servicio educación** (formación docente, capacitación, todo el gasto pedagógico de **acompañamiento y rectoría** del sistema, **desarrollo curricular**. Agreguemos además el **mantenimiento escolar** en términos **correctivos y preventivos**, los **servicios básicos** tales como la electricidad de oficinas y escuelas, telecomunicaciones, suministro de agua y recogida de basura, gastos bancarios de manejos de cuentas, la **administración de las pensiones**, las intervenciones en **educación física**, las actividades financiadas con recursos externos y donaciones para **proyectos pedagógicos**¹⁵, los recursos para la **ampliación de la oferta en primera infancia** con su infraestructura y suministros correspondientes, la **investigación escolar** y la **evaluación de los aprendizajes**. Todas estas funciones en la actualidad (2017); deben ser cubiertas con el **35.29 %** del presupuesto, el cual si se excluye el componente de capital *-que es de una naturaleza distinta a muchos de los aspectos operativos de índole doctrinal señalado*¹⁶- **este se reduce a 22.72 %**¹⁷; es decir, **este es el porcentaje de recursos en el sector que está destinado a crear valor en el servicio, dígame incremento en los aprendizajes de los niños y niñas del sistema.**

En el sistema educativo por venir, la forma en que se regenten los recursos del gasto total de personal debe de realizarse bajo una lógica distinta. Es indiscutible que, en el último cuatrienio de ejecuciones presupuestarias en el sector, **se ha beneficiado a la medida de las expectativas lo concerniente a los aspectos de dignificación docente**¹⁸. La realidad presupuestaria ha introducido un imperativo de rigidez, que **ha convertido esta variable, en la actividad principal de observación y cuidado con miras a la sostenibilidad de nuestros planes de aumento de la calidad educativa en el corto y mediano plazo.**

Los incrementos presupuestarios bajo un esquema de crecimiento económico como el que venimos experimentado *-y el que se proyecta de aquí al año 2022-* pudiesen financiar los aspectos operativos del sistema sin problemas de asignación adicional bajo la tónica de la ley del 1997¹⁹; **pero aumentos mayores o igual al 5.00 %**²⁰ **de la base salarial actual (2017) incluyendo contribuciones a la seguridad social, resultarían en la práctica cuesta arriba si tomamos en cuenta la expansión de la oferta educativa bajo un esquema de costos operativos mayores.**

¹⁵ En términos de gasto corriente y capital.

¹⁶ Ya que los mismos son de naturaleza corriente en término de desagregación económica.

¹⁷ En periodos anteriores este gasto de operación misional era de una participación de **24.33 % en el año 2012, 20.39 % en el año 2013, 23.75 % en el año 2014, 19.14 % en el año 2015, 20.22 % en el año 2016. Por tanto, en el año 2017 el mismo es inferior a la participación del año 2012.** Reducción que se explica por el incremento exacerbado del gasto total en personal.

¹⁸ Para mayor información de la realidad del salario docente en los últimos ejercicios ver el documento “Situación del Personal Docente de la República Dominicana 2016” disponible en :

<http://www.minerd.gob.do/documentosminerd/Planificacion/Situaci%C3%B3n%20Docente%20en%20el%20Marco%20del%20Presupuesto%202016.pdf>

¹⁹ Incluyendo los posibles nuevos pensionados y jubilados en función de los cálculos con miras al año 2033 que actualmente se han realizado.

²⁰ Al cierre del ejercicio del año 2016, del total de giros en términos financieros de la partida de salarios, 87.48 % pertenecía a personal con denominación docente. Ver “Informe Sobre la Situación y Evolución de la Ejecución Presupuestaria 2016”, disponible en: <http://www.minerd.gob.do/documentosminerd/Planificacion/Informe%20de%20Ejecucion%202016.pdf>

Es por esto, que debe de llegarse a un consenso entre los actores del sistema, para basar las mejoras salariales docentes en función de una evaluación del desempeño de naturaleza lógica, racional y transparente. La figura de la evaluación del desempeño docente *-ya visto los resultados de los últimos periodos y el estado actual de la estructura de gasto del MINERD-* **debería ser la base de toda discusión en torno a los salarios en el cuatrienio por venir (2018-2021).**

En la próxima sección tocaremos el problema de la configuración impositiva que financia el gasto en educación en nuestro país.

Creemos *-al igual que Piketty²¹-* que formular leyes y planes estratégicos en torno a proteger servicios sociales, las cuales no estén avalados por análisis realistas de cómo serían sostenidas en términos financieros en el tiempo; es una irresponsabilidad casi criminal. Es por esto que debemos dar un vistazo a la capacidad futura que tendrá el Estado dominicano de financiar el presupuesto del sector en los próximos periodos, y más como hemos señalado en una etapa de expansión del mismo. Expansión no solo de los beneficios que recibirían nuestros niños menos favorecidos, pero también expansión de los recursos para lograr ese fin y seguir beneficiando a esa mayoría poblacional.

²¹ Piketty, Thomas; La Crisis del Capital en el siglo XXI, Crónicas de los años en que el capitalismo se volvió loco; Anagrama, colección Argumentos, Editora Siglo XXI.

III. El problema de la configuración fiscal

Toda actividad productiva, servicio o proyecto, debe ser financiado por algo o por alguien. En el caso del servicio educación, el ente financiador es el Estado dominicano. Este financiador se vale de una serie de instrumentos *-con o sin costo financiero-* para obtener los recursos que operativizan la actividad.

En el caso dominicano hay varios instrumentos o fuentes como se les dice en la jerga presupuestaria. El primero de estos serían los recursos internos o fondo general, que es el recurso que obtiene el Estado vía las recaudaciones principalmente por impuestos y otras figuras impositivas que se aplican al conjunto del aparato productivo privado y público y personas físicas de ambos sectores; a esto se denomina ingresos tributarios. La suma de los ingresos tributarios, las contribuciones a la seguridad social²², y los ingresos no tributarios²³ suman lo que se denominan ingresos corrientes. Cuando se le suman los ingresos de capital²⁴, que en la práctica no son de naturaleza constante y cuasi predecibles como los ingresos corrientes, se obtienen los ingresos totales con los que cuenta el Estado para solventar todas sus necesidades en un ejercicio fiscal (un año).

Estos ingresos totales financian lo que se denomina el gasto primario, que sería la sumatoria de los presupuestos de gasto de todas las instituciones públicas del Gobierno Central y descentralizadas, incluyendo los subsidios de naturaleza corriente y de capital. Cuando a esta figura se le suma el servicio de la deuda, es decir, la amortización²⁵ en un ejercicio fiscal del inventario total de pasivos financieros que posee el Estado; a esto se le denomina el gasto total de un ejercicio.

Para tener una idea rápida de la configuración de ingresos totales en la República Dominicana, del año 1990 al 2015, **el promedio de participación de los ingresos de capital en los ingresos totales es de aproximadamente de un 0.63 %. El ingreso tributario en el mismo intervalo es de un 93.17 %. Las contribuciones a la seguridad social de un 0.46 % y los ingresos no tributarios de un 5.74 %.**

Del año 2013 al 2015²⁶, los ingresos tributarios representaron un 94.26 % promedio de la recaudación total. El único renglón que aumentó considerablemente en este intervalo, dentro de las variables del ingreso total, fueron las contribuciones a la seguridad social, con un 5.11 %²⁷ promedio.

²² Del año 1995 a la fecha.

²³ Son los ingresos que el Gobierno obtiene como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso o explotación de los bienes del dominio público o privado (productos), y de la aplicación de multas, recargos y otros ingresos señalados en la Ley de Ingresos.

²⁴ Los ingresos de capital provienen de la venta de bienes de larga duración, como los bienes inmuebles tales como terrenos, edificios, vehículos, etc., que son del Estado; venta de intangibles como los derechos de autor, propiedad intelectual; de recuperación de inversiones y de la recepción de fondos como transferencias o donaciones.

²⁵ La amortización sería el pago del capital o principal del pasivo contraído más los intereses de dicho capital.

²⁶ Época en que ya se comienza a asignar el 4.00 % del PIB.

²⁷ Este aumento en la participación se explica por la expansión de la cobertura del seguro para pensiones y salud a partir del año 2006. Por ejemplo, el aporte promedio anual del año 1990 al 2005 de este renglón fue de 228.90 millones de pesos dominicanos; del año 2006 a 2015 este promedio se elevó a 1,294.10 millones (5.65 veces).

Estos resultados nos indican que la masa de recursos que financia la mayoría de las actividades y compromisos estatales viene vía los ingresos tributarios. Como veremos, es esta fuente la financiadora del servicio de educación preuniversitaria en nuestro país.

Para seguir teniendo un panorama de la naturaleza del balance de resultado del Estado dominicano y sus singularidades, es pertinente determinar en términos globales el alcance de estos ingresos y los gastos presupuestarios.

Cuando vemos como indicador la relación entre los ingresos totales y los gastos, que es lo que se denomina balance primario, podemos ver que como porcentaje del PIB corriente del año 2004 al 2008 el promedio resultante es de **-4.07 % del PIB**²⁸, del año 2009 al 2012 el promedio fue de **-6.18 %**²⁹, del año 2013 al 2014, el mismo es de **-6.28 %**. En el año 2015 fue de **-2.48 %**. Esto tiene una correlación directa con el nivel que va evolucionando la deuda pública comparada con la figura del PIB; evolución fruto de balancear los presupuestos con financiamiento o pasivos.

Del año 2000 al 2002 ³⁰la deuda pública como porcentaje del PIB fue en promedio de **15.40 %** del PIB. Del 2003 al 2004 de **27.98 %**³¹, del 2005 al 2007 de **18.19 %**³², del 2008 al 2012 de **27.81 %**³³, del 2013 al 2015 fue de **37.28 %**³⁴. Como puede observarse, estos aumentos con respecto al PIB solo significan una sola cosa: **el cumplimiento de estos compromisos representa más disponibilidad de recursos en términos presupuestarios para solventar el costo de la deuda y desmonte de este pasivo financiero.**

Algunos podemos aducir que *“nuestro país creció mucho en esos periodos en comparación con otros países”*, pero **cada país es singular en su composición impositiva y del gasto, por ende, compararnos bajo el indicador de deuda/PIB corriente puede ser engañoso a la hora de analizar una particularidad contra la generalidad.**

La teoría económica puede sostener que *“estos incrementos de la deuda son financiados por el crecimiento³⁵ de la economía”*. Pero cuando se analiza la composición en términos matemáticos de una macro unidad como el producto interno bruto, y decidimos buscar el *“rastros del dinero”* o hacia *“donde realmente está creando valor agregado ese crecimiento”*, puede resultar en muchos casos un ejercicio de fe altamente religiosa.

²⁸ Estos balances cuando son negativos, obligan al Estado a *“cubrirlos”* con lo que se denomina aplicaciones financieras, es decir, endeudamiento y/o financiamiento de naturaleza externa o interna. Estas aplicaciones en términos acumulativos es el pasivo financiero del Estado que anualmente en los presupuestos públicos se denomina servicio de la deuda (costo financiero de esos recursos). En otro caso, la otra forma de cubrir el déficit es con ahorros y/o ajustes desde el gasto primario mismo.

²⁹ **Si no se tomase en cuenta el año 2012**, que es un periodo que sesga el mencionado promedio, el mismo sería de **5.56 %**.

³⁰ **Comenzó en 13.46 % y finalizó en 17.08 %**.

³¹ **27.56 % y 28.49 % respectivamente.**

³² **Comenzó en 17.92 % y finalizó con 17.18 %**.

³³ **Comenzó con 23.34 % y finalizó con 32.16 %**.

³⁴ **Inició con 37.88 % y finalizó con 36.79 %**.

³⁵ Las nuevas autoridades en Estados Unidos (2017) creen esto, avalados en el esquema planteado por el “Principio de Laffer”. El profesor Hal Varían de la Universidad de Berkeley escribió irónicamente de este “principio” en 1989: *“Se dice que la popularidad de la curva de Laffer obedece al hecho de que se la puedes explicar a un congresista en seis minutos y él puede hablar sobre ella durante seis meses”*.

Lo que denominamos crecimiento económico, no es más que la tasa de variación (incremento o disminución) que experimenta el producto interno bruto en un periodo de tiempo determinado, normalmente un año.

Tomando en cuenta los componentes que determinan el PIB y dada la estratificación de la figura de cálculo, el crecimiento puede o no agregar valor al conjunto de la economía. Es decir, crecimiento del PIB no necesariamente es condición *sine qua non* de desarrollo, que es otra cosa. Sin querer, hemos llegado al estado mental/teórico de que ambas cosas están directamente relacionadas.

Si vemos la fórmula del PIB basado en el enfoque del gasto, podemos ver la dificultad de lo arriba expuesto. Dicha fórmula contiene el consumo nacional, que no es más que el consumo de toda la actividad privada, el consumo público *-que como sabemos se financia con los impuestos de la actividad privada en su mayoría absoluta-* la inversión de capital tanto pública como privada y, por último, el balance de las exportaciones e importaciones que es lo que llamamos balanza comercial. En el caso dominicano este balance es negativo. Ante esta esquematización podemos ver qué aspectos del consumo público influyen en el privado y viceversa; por igual la inversión de capital de ambos sectores.

Cuando una economía crece, no necesariamente es porque todos los actores del consumo privado generaron valor agregado, puede ser que se concentren *-como el caso dominicano-* en sectores de grandes aportes impositivos. Por ejemplo, telecomunicaciones o intermediación bancaria, u otros conglomerados empresariales ya consolidados. Es una realidad que estos sectores en su etapa de crecimiento generaron empleos y alto valor agregado en cantidad y calidad considerables, pero ya en la actualidad con el avance tecnológico y la consolidación financiera de sus modelos de negocio, estos resultados que pudieron notarse en la variable Desarrollo, se han reducido en términos de impacto en la generalidad de la economía en contraposición al avance aritmético de la famosa medida macroeconómica.

Este hecho plantea un desafío en pos de buscar más productividad en nuestro modelo económico. Por igual, los aportes del lado público en el PIB *-y es un caso que actualmente verificable-* pueden surgir del aumento del pasivo financiero y/o endeudamiento, no necesariamente de la inversión de capital o la implementación de políticas públicas de creación de valor tangible financiados por aumento de la economía real (exportaciones, creación de empleo productivo público o privado, emprendurismo, etc.).

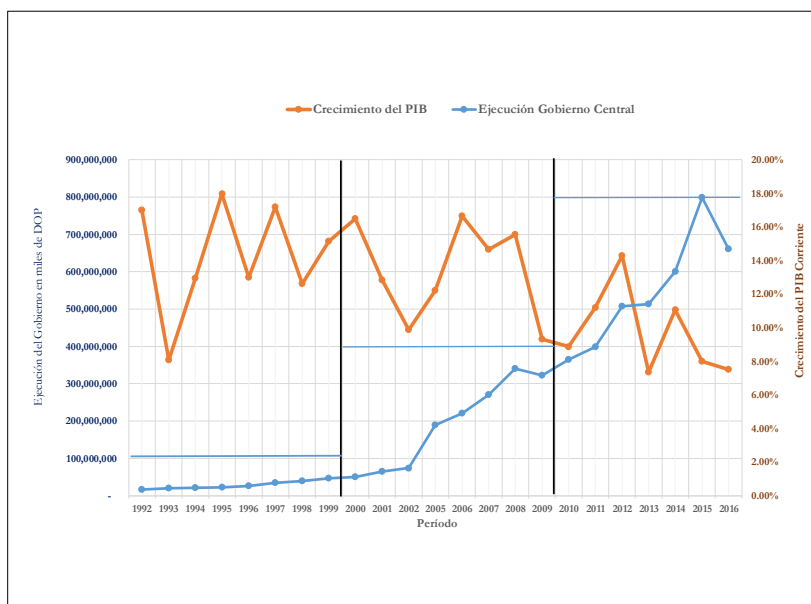
Simon Kuznets, el creador de esta figura, siempre advirtió las dificultades de medir el bienestar bajo esta figura y siempre optó que sea vista como una entidad referencial, pero no como principio o ley científica en términos económicos y financieros. La verdad, es que el PIB como indicador de bienestar es un conjunto de muchas cosas entrelazadas³⁶ y con resultados sesgados con respecto al efecto esperado en la economía real y la percepción de la generalidad de los entes económicos. El análisis superficial de este variable debe de *“tomarse con pinzas”*.

³⁶ El Producto Interno Bruto debe ser visto más como un indicador de la composición de una economía, a manera de un núcleo; no como una variable lineal que nos prefigura bajo una óptica *sine qua non* el progreso en términos cuantitativos y cualitativos.

Es por esto, que nuestros análisis, aunque toman en cuenta a manera comparativa la mencionada figura, hacen más énfasis en el ingreso y los gastos del gobierno, ya que focalizan el radio de análisis.

En las últimas décadas es una realidad que se ha crecido portentosamente. Tomemos una serie considerable de tiempo para confirmar esta aseveración. **Del año 2005 al 2012 se creció a un promedio de 12.84 %. Del año 2013 al 2015 en 8.23 % promedio. En el año 2016 este crecimiento fue de 7.51 % promedio.** Como puede apreciarse, **el crecimiento en promedio en la última década viene decreciendo con respecto a las anteriores en términos corrientes.** (Ver gráfica 1). Esta gráfica nos muestra las escalas de crecimiento del gasto público y la evolución del PIB, la tendencia es de un crecimiento lineal del gasto. *Aumentó en 300 mil millones de pesos del año 1992 al 1999. Entre 2000 y 2009 en casi igual proporción que la década de los noventa y en 400 mil millones de pesos en los primeros seis periodos de la última década.* En las décadas anteriores se puede observar que el crecimiento económico presentaba escalas mayores y por ende promedios en rangos por encima de dos dígitos. **En la última década el promedio es de un dígito. Este crecimiento, cuando vemos que el ingreso crece a promedios con respecto al PIB por periodo³⁷ por debajo de las variaciones del gasto primario y del servicio de la deuda, no lleva a vislumbrar que, de no modificarse la mecánica del gasto conjunto, los ingresos serian insuficiente para balancear las hojas de resultados del Estado dominicano en algún momento de aquí al 2022.**

Gráfica 1: Ejecuciones del Gobierno Central y crecimiento del PIB 1992-2016³⁸



Fuente: Dirección General de Presupuesto y Banco Central 1992-2016. Esquematizado por el autor.

³⁷ Del 2010 al 2016 el PIB en términos corrientes viene creciendo a un promedio de 9.75 %. Del 1994 al 2009, este promedio fue superior a dos dígitos. Del 2010 en adelante la deuda pública como porcentaje del PIB pasó la barrera del 25.00 %. Hasta el 2007, este indicador no llegaba al 20.00 %.

³⁸ El dato 2016 con respecto al gasto público ejecutado es preliminar. El fin de la gráfica es ver la tendencia del fenómeno analizado.

Si analizamos los rangos de crecimiento de los ingresos tributarios, gasto público y crecimiento económico, en una serie temporal extensa, podemos observar las evidencias que sustentan la situación de rigidez y poca maniobra presupuestaria que exhibimos.

Tabla 4: Desempeño promedio por décadas del crecimiento económico, gasto público e ingresos tributarios 1992-2016³⁹

Década	Crecimiento Promedio PIB	Desviación Estandar Crecimiento Promedio PIB	Promedio Crecimiento Gasto Público	Desviación Estandar Crecimiento Promedio Gasto Público	Crecimiento Promedio Ingresos	Desviación Estandar Crecimiento Promedio Ingresos
1992-1999	14.24%	3.27%	20.80%	16.22%	18.05%	10.89%
2000-2009	13.44%	2.86%	18.05%	12.18%	19.39%	18.96%
2010-2016	9.75%	2.55%	11.93%	16.77%	10.94%	6.29%

Fuente: Dirección General de Presupuesto y Banco Central 1992-2016. Esquematizado por el autor.

Del año 1992 a 1999 el PIB crecía a promedios de 14.24 %, el gasto público en 20.80 % y los ingresos en 18.05 %. En este periodo, a pesar del aumento del gasto por encima del ingreso, el nivel de deuda pública y de subsidios, no fue en ese momento el inconveniente que sería en las próximas décadas.

Del año 2000 al 2009 el crecimiento promedio fue de 13.44 %, el gasto público creció a 18.05 % y los ingresos en 19.39 %. En la última década el PIB crece en promedio a 9.75 %, el gasto a 11.93 % y el ingreso a un 10.94 %⁴⁰. Nótese que *la disminución promedio del crecimiento económico y los ingresos como factores para generar saltos considerables en los ingresos que van hacia el Estado*, exige un cambio en pos de ir variando esta configuración. Esta última década hereda en su hoja de balances cargas presupuestarias rígidas al margen de las actividades que crean valor desde el Estado.

Una de estas cargas es el déficit eléctrico y/o subsidio eléctrico⁴¹. En la hoja de balance de situación estatal esta es de un peso presupuestario respetable. La misma debe ser “absorbida” o financiada ya sea por el “crecimiento económico”, la eficiencia, el financiamiento o el “sacrificio”. En términos financieros, esta actividad podemos denominarla una simple transferencia de recursos corrientes o capital a terceros, pero se descuenta de los gastos totales de los ejercicios gubernamentales y por ende solventada con ingresos de cualquier fuente.

³⁹ Se excluyen los años 1990 y 1991 por ser períodos de crisis económicas que su magnitud de variación anual no común, fruto de una situación financiera límite, por tanto, *distorsionan* el promedio de la serie. Igual se hizo con los periodos 2003-2004. La idea es ver estas variables bajo condiciones económicas no traumáticas.

⁴⁰ Este fenómeno de decrecimiento del desempeño del PIB a menos de dos dígitos y siendo esta la variable de asignación de recursos en el sector educativo preuniversitario, en una etapa de expansión del gasto corriente de operación en más de un dígito, es unas de las tendencias que debe ser tomada en cuenta en los próximos diseños presupuestarios del MINERD con miras a preservar la sostenibilidad de la estrategia educativa que en la actualidad el Estado ejecuta.

⁴¹ Me limito en este espacio a analizar las magnitudes financieras del mencionado subsidio, no su solución en términos operativos.

Tabla 5: Subsidio eléctrico e inversión en educación preuniversitaria 2007-2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Transferencias al Sector Eléctrico y Precios del Petróleo como % del PIB [Desembolsadas]	1.00%	2.30%	1.40%	1.20%	1.20%	1.50%	1.30%	1.40%	0.80%
2. Inversión en Educación Preuniversitaria como % del PIB [Ejecutado]	1.71%	1.81%	1.83%	1.86%	1.87%	2.16%	3.74%	3.80%	3.83%
3. PIB Corriente en Millones de DOP	1,364,210,300	1,576,162,800	1,722,745,900	1,875,514,000	2,085,511,000	2,383,425,200	2,558,585,611	2,786,229,704	3,021,784,600
4. Transferencias SE Y P en Millones DOP [1+3]	13,642,103	36,251,744	24,118,443	22,506,168	25,026,132	35,751,378	33,261,613	39,007,216	24,174,277
5. Inversión Educación en Millones de DOP [2.3]	23,327,996	28,528,547	31,526,250	34,884,560	38,999,056	51,481,984	95,691,102	105,876,729	115,734,350
6. Diferencia Transferencias-Inversión en Millones de DOP [4-5]	(9,685,893)	7,723,198	(7,407,807)	(12,378,392)	(13,972,924)	(15,730,606)	(62,429,489)	(66,869,513)	(91,560,073)
7. Tasa de Cambio DOP/USD [Promedio Período]	33.17	34.54	35.98	36.84	38.10	39.32	41.81	43.56	45.05
8. Transferencias SE Y P en Millones USD [4/7]	411,298	1,049,691	670,318	610,974	656,873	909,231	795,600	895,530	536,571
9. Inversión Educación en Millones de USD [5/7]	703,319	826,061	876,201	947,009	1,023,627	1,309,292	2,288,880	2,430,724	2,568,832
10. Ingresos Tributarios en Millones de DOP	217,964,900	236,166,100	220,373,404	243,942,600	273,132,400	312,064,300	355,314,200	391,642,300	412,762,100
11. Transferencias SE y P como % de los IT	6.26%	15.35%	10.94%	9.23%	9.16%	11.46%	9.36%	9.96%	5.86%
12. Inversión Educación Preuniversitaria como % de los IT	10.70%	12.08%	14.31%	14.30%	14.28%	16.50%	26.93%	27.03%	28.04%
13. Participación [11+12] en 10	16.96%	27.43%	25.25%	23.53%	23.44%	27.95%	36.29%	36.99%	33.90%

Fuente: Ministerio de Educación, Banco Central y Ministerio de Hacienda 2007-2015.

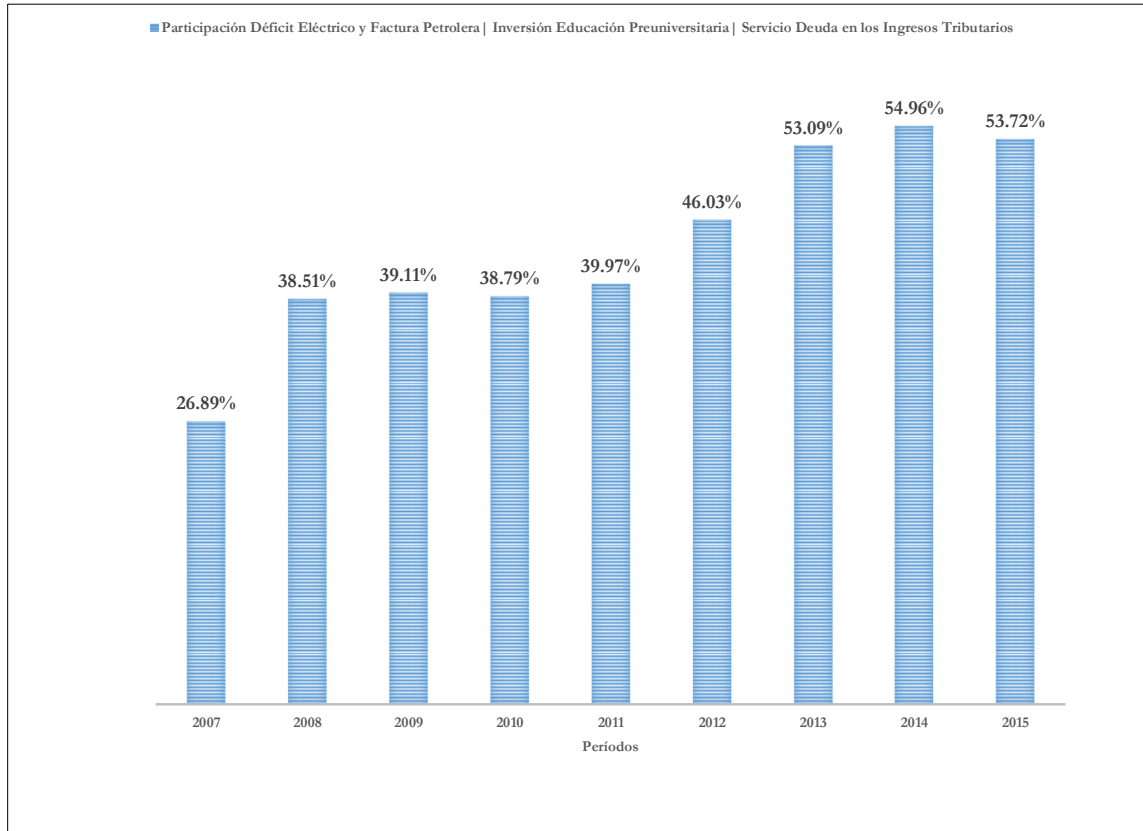
Del año 2007 al 2011, estos aportes representaron en promedio un 10.19 % de los ingresos tributarios y un 1.42 % del PIB. Del año 2012 al 2015 fue de un 9.16 % de los ingresos tributarios y un 1.25 % del PIB. Para tener un marco de comparación del volumen de este subsidio, la inversión en el primer intervalo en educación preuniversitaria como porcentaje de los ingresos tributarios fue de 13.13 % y con respecto al PIB de 1.82 %. En el segundo intervalo, ya con el peso de la asignación del 4.00 %, con respecto a los ingresos tributarios fue de 24.63 % en promedio y con respecto al PIB de 3.38 %. *Si vemos hacia atrás, en los años 2005 y 2006, el monto del subsidio eléctrico fue mayor a la inversión en educación preuniversitaria.* Si formulamos un indicador de comparación entre lo que representa el subsidio eléctrico en términos corrientes como porcentaje de lo que se invierte en educación preuniversitaria, veremos que de 2008 al 2016, representó un 54.42 % en promedio (330,363.9 millones de pesos subsidio contra 630,215.4⁴² en educación).

Ahora bien, este promedio tiene cierta *desviación* debido a la asignación del 4.00 % del PIB al servicio educación. Del año 2005 al 2007 este indicador fue de 97.04 %, es decir, el subsidio era casi equivalente a la inversión en educación. Del año 2013 al 2016, este promedio fue de 35.34 % (155,135.8 millones de pesos en subsidios contra 444,676.7 millones pesos en educación).

Un compromiso presupuestario con grados de magnitud en algunos casos igual o mayor a la inversión en educación preuniversitaria y en el mejor de los casos a un poco más de un tercio del mencionado servicio social, es un fardo presupuestario considerable en cualquier economía. Esto con el agravante que *el retorno social del mismo tiende a cero o ser negativo.*

⁴² Si llevamos la inversión en educación preuniversitaria al año 2005, veremos que el 64.74 % de los 686,816.3 millones de pesos que es el total invertido, se realizó en los últimos 4 años. El subsidio eléctrico, iniciando en este intervalo fue de 385,286.8 millones de pesos; es decir, un 56.10 % de la inversión en educación.

Gráfica 2: Participación del déficit eléctrico, inversión educación preuniversitaria y servicio de la deuda como porcentaje de los ingresos tributarios (2007-2015).



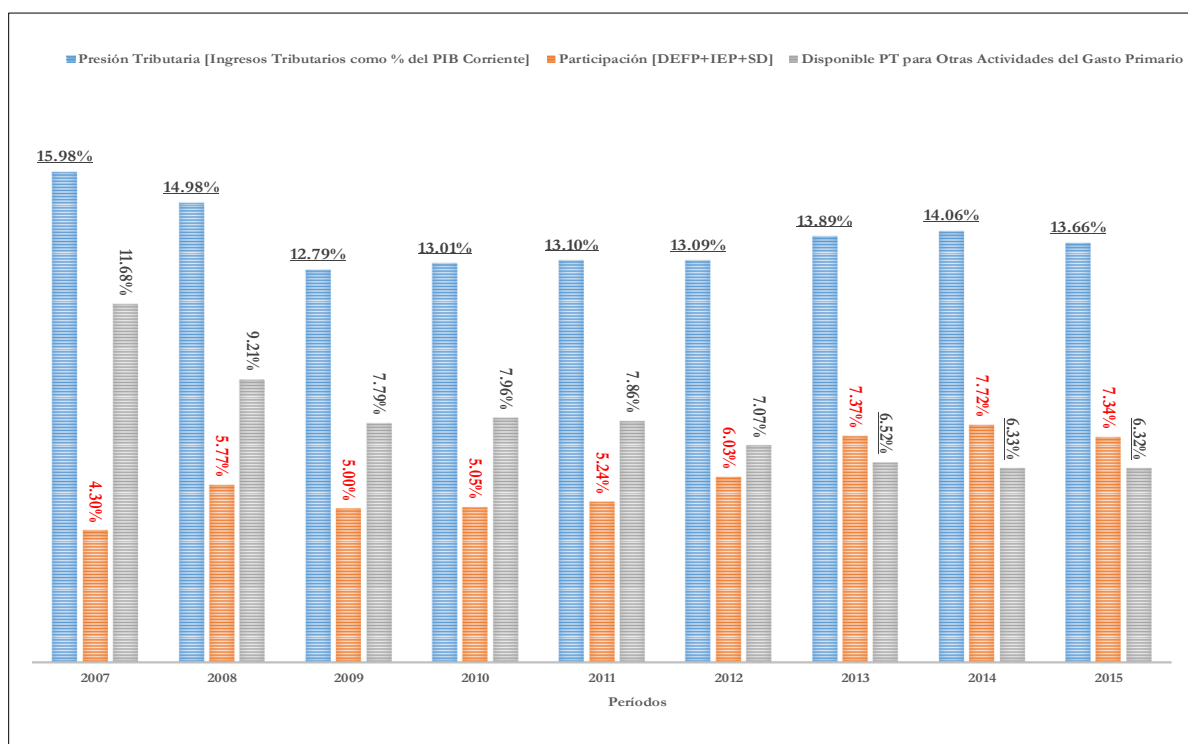
Fuente: Ministerio de Educación, Banco Central y Ministerio de Hacienda 2007-2015.

Si se compara el peso específico del servicio de la deuda pública sumando el subsidio eléctrico y la inversión en educación preuniversitaria, veremos que representaba en el año 2015 el **53.72 % de los ingresos tributarios**, que como sabemos es la fuente que financia más del 90 % de los ingresos totales del Estado dominicano. **En el año 2007, esta participación era de 26.89 %.** **Antes de asignar el 4.00 % del PIB (2012) se situaba en 46.03 %.** Esto en términos de necesidad de recursos es un escenario de mayor asignación inmediata y/o ahorro radical dentro del gasto primario. **A pesar del crecimiento económico -que es una macro unidad que no explica al detalle cómo se financia en términos reales el Estado- esta realidad nos debe llevar más lejos en el análisis y la posible solución de este escenario.** Extendamos un poco más el examen de las variables: deuda, subsidio y educación.

En secciones anteriores se había explicado lo que es el gasto primario⁴³ en términos llanos. Del 2007 al 2012, luego del pago de la inversión en educación preuniversitaria, el servicio de la deuda y el financiamiento del déficit eléctrico/factura petrolera; la proporción de la resultante para financiar todo el gasto primario del Estado era superior a la suma de estos tres compromisos ineludibles.

En la época en que se viene asignando el 4.00 % a la educación preuniversitaria, este resultado es inferior a la suma de los compromisos mencionados. La situación del balance de recursos disponibles de asignar al resto del gobierno central y descentralizado se ha reducido, es decir el escenario antes del 2013 dio un giro en dirección contraria. A pesar de esto, el Gobierno desde el año 2013 a la fecha ha aumentado radicalmente su apuesta al gasto social vía la educación inicial, básica y media; y protegido ese compromiso social y de país. Esto es loable desde el punto de vista social, aunque desde el punto de equilibrio de los demás componentes del aparato estatal parezca inequitativo.

Gráfica 3: Resultante del gasto primario luego de descontar subsidio eléctrico, servicio de la deuda e inversión en educación preuniversitaria como porcentaje de la presión tributaria (2007-2015).



Fuente: Ministerio de Educación, Banco Central y Ministerio de Hacienda 2007-2015.

⁴³ Gasto total = (gasto primario + servicio de la deuda); por tanto (servicio de la deuda + inversión educación + subsidio eléctrico) = resultante para financiar el resto del gasto primario en términos corrientes y de capital.

La gráfica 3 responde a la pregunta **¿Cómo se financió un aumento de la inversión en educación preuniversitaria de 124.81 % con respecto al 2012 con una presión fiscal similar?** La respuesta es sencilla: se ajustaron componentes del gasto primario y se produjo un descenso de la participación en la asignación presupuestaria del subsidio eléctrico. Por igual esta grafica nos dice que a partir 2013, la asignación para los demás componentes del Estado se hace más difícil expandirla.

El déficit eléctrico en términos corrientes y/o de erogación anual en el Presupuesto General del Estado descendió en 11,577.1 millones de pesos con respecto al año 2012 (-32.28 %). El servicio de la deuda, sin embargo, incrementó en 25,401.9 millones de pesos (45.03 %) en el mismo intervalo. Es importante señalar que del año 2012 al 2015 el servicio de la deuda se ha mantenido en promedio en **2.48 % del PIB**. Los déficits presupuestarios, *que obviando el de 2012 que fue de -5.41 % del PIB*-, se han mantenido desde 2015 en un promedio tendiente a **-2.52 % del PIB**. Pero a pesar de estacionar los balances presupuestarios a esta magnitud del PIB, y en promedio del 2013 al 2015 de menos de 74,723 millones de pesos⁴⁴ en términos absolutos; **los incrementos anuales del sector educación, del servicio de la deuda, y la existencia subsidio eléctrico, están ejerciendo un peso considerable sobre el balance conjunto del Estado dominicano y las posibilidades de expansión de los demás servicios sociales.** Esta situación es también una alerta a la sostenibilidad del servicio educación.

Veamos otra variable, para seguir dilucidando la idea central este capítulo: **¿Cuáles de los renglones de ingresos del Estado que financia el presupuesto del MINERD?** Analizando la composición de fuentes de financiamiento⁴⁵ del servicio educación preuniversitaria en los últimos años (2011-2017), podemos ver que, en el 2011, un **88.19 % se financió con recursos internos y/o Fondo General**; en pocas palabras ingresos tributarios.

Tabla 6: Distribución de las fuentes de financiamiento del MINERD 2011-2017

<i>Sobre el ejecutado al cierre del ejercicio excepto 2017</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Recursos Internos [Fondo General y Contrapartida]	88.19%	91.61%	97.42%	93.50%	92.13%	98.29%	99.54%
Recursos Externos e Internos [Créditos y Donaciones]	11.81%	8.39%	2.58%	6.50%	7.87%	1.71%	0.46%
Total Presupuesto	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Multilaterales y Donación	1,077,265,741	584,451,155	503,540,735	831,349,196	1,722,791,221	1,240,436,051	655,214,959
Recursos Internos y Financiamiento Interno	37,294,988,811	50,871,601,743	95,187,806,992	105,038,963,498	114,142,950,465	126,008,933,563	142,343,905,041
Total Ejecutado	38,372,254,551	51,456,052,898	95,691,347,727	105,870,312,694	115,865,741,686	127,249,369,614	142,999,120,000
Variación Presupuesto MINERD	9.89%	34.10%	85.97%	10.64%	9.44%	9.82%	12.38%
Participación Donaciones y Multilaterales	2.81%	1.14%	0.53%	0.79%	1.49%	0.97%	0.46%
Participación Internos	97.19%	98.86%	99.47%	99.21%	98.51%	99.03%	99.54%

Fuente: Ministerio de Educación, Oficina de Planificación Educativa 2011-2017. Esquematizado por el autor.

⁴⁴ Menos 18.32 % de los ingresos totales promedio del intervalo analizado.

⁴⁵ La fuente de financiamiento responde a la dimensión del *quien financia*.

Ya en el año **2012** esta fuente era el **91,61 %** y en el **2017** el **99.54 %**. Por tanto, **la recaudación de naturaleza más directa de la composición del ingreso estatal financia casi toda la provisión de recursos de este sector**. Y es esta fuente, vista a nivel global es la base de las preocupaciones futuras con respecto a la sostenibilidad de la asignación del sector.

El otro fenómeno es que el financiamiento externo, es decir, los recursos aportados por organismos multilaterales, bilaterales y donantes externos a la fecha **solo representan el 0.46 %; siendo el año 2011 el periodo de la máxima aportación de estas fuentes (2.81 %)**⁴⁶. En la República Dominicana *-a diferencia de otros países del área de Latinoamérica que dependen de una participación considerable de fuentes externas-* **el financiamiento de la educación preuniversitaria no tiene mucha dependencia del crédito ni la donación externa**⁴⁷. Es esa la otra parte de la problemática en cuestión de fuentes: *La base tan amplia de recursos internos que deben financiar la expansión de capital y la carga fija actual corriente del MINERD. Antes del año 2012, estas fuentes soportaban una buena cantidad del gasto de capital y por igual del gasto corriente de iniciativas pedagógicas en todos los niveles educativos.*

Las recaudaciones entre 2013 y 2015 crecieron a un promedio de **9.83 %** y **los ingresos totales en el mismo intervalo en 11.60 %; mientras que el gasto fijo del MINERD, como pudimos apreciar, en 26.57 % del 2013 al 2017**. Si se ve en el intervalo 2013-2015 fue de un **32.12 %**.

Un crecimiento del gasto con una elasticidad de **3.27 veces sobre el ingreso y/o asignación**, debería llamar la atención en lo inmediato en lo que respecta al diseño de la política pública en educación y del Estado conjunto con miras a la sostenibilidad de esta expansión del gasto y la oferta del servicio⁴⁸ de educación preuniversitaria.

Tabla 7: Presión fiscal e inversión en educación 1979-2016

	Presión Tributaria	Gasto en Educación como % de los Ingresos Tributarios	Inversión Educación como % del PIB
1979	11.03%	22.01%	2.43%
1980-1989	11.06%	14.26%	1.58%
1990-1999	14.31%	14.20%	2.03%
2000-2009	15.26%	14.23%	2.17%
2010-2016	13.33%	26.58%	3.54%
2013-2016	13.69%	29.35%	4.02%

Fuente: Banco Central y Ministerio de Hacienda 1979-2016. Esquemático por el autor.

⁴⁶ A partir del año 2013 se comienza a financiar partidas del gasto de capital del MINERD con financiamiento interno, dígame bonos colocados por el Estado dominicano en el mercado local y extranjero. Como puede verse en el año 2017, los recursos internos al comparar la primera y última línea del cuadro la participación es igual, esto nos dice que el 99.54 % es neto interno (Fondo General).

⁴⁷ **En los últimos periodos, el aporte de estos organismos internacionales ha venido a agregar valor por el lado del apoyo a la modernización operativa del MINERD y sus áreas, así como al incremento de capacidades de capital humano.**

⁴⁸ Bajo el marco de la realidad del crecimiento del PIB de los últimos periodos y de las recaudaciones.

Demos otra vista atrás. En el año 1979 la presión tributaria era de 11.03 % y financió un gasto en la función educación⁴⁹ de un 2.43 % del PIB, esto representaba 22.01 % en términos corrientes del total de recursos recaudado. Del año 1980 al 1989, la presión fue 11.06 % en promedio, casi similar al 1979, pero financiaba 1.58 % del PIB en la función y representó 14.26 % de participación de los ingresos.

La década los noventa (1990-1999), la presión aumentó a 14.31 % y representó un 14.20 % de los ingresos; financiando un 2.03 % del PIB promedio de inversión en educación.

Del año 2000 al 2009 la presión aumentó en 15.26 %. La inversión en educación como porcentaje de los ingresos tributarios fue de 14.23 %, esto equivalió a 2.17 % del PIB en promedio.

Del año 2010 al 2016, la presión baja a un promedio de 13.33 % del PIB, representando un 26.58 % promedio como porcentaje de los recursos asignados para educación, este rango está financiando en ese intervalo un promedio de inversión de 3.54 % del PIB en la función educación.

Si nos centramos en la época de asignación del 4.00 % a la educación preuniversitaria, podemos ver que de 2013 al 2016 la presión es de 13.69 % del PIB, representando un 29.35 % los recursos destinados a la función como porcentaje de las recaudaciones. Este escenario viene financiando 4.02 % del PIB promedio para la función. Menos presión fiscal, que se reduce a menos base de recursos corrientes para asignar al gasto total, con un incremento considerable en la función de asignación de su componente de mayor peso dentro del gasto primario. Esta evidencia, sumada al incremento de participación nominal del servicio de la deuda⁵⁰ y la existencia a la fecha del subsidio eléctrico, nos conduce a las siguientes conclusiones para el capítulo analizado:

- A pesar del crecimiento económico experimentado en las últimas décadas; **el incremento del gasto público, vía las transferencias al sector eléctrico, educación, endeudamiento y los crecimientos vegetativos de otras partidas del gasto primario**, están reduciendo el margen de maniobra de los ingresos corrientes recaudados. **Esta tendencia debe de poner en la mesa y hacer más prioritaria la aprobación, consenso y operativización en lo inmediato de los Pactos Eléctrico y Fiscal.** Estos pactos son necesarios, ya que el aumento en el corto plazo por efecto de la reducción de la evasión y la disminución de muchas de las partidas del gasto fiscal no daría los resultados inmediatos en las cuentas de ingresos.
- Por igual, **una reconfiguración de la mecánica de financiamiento⁵¹, así como una visión radical hacia la eficiencia dentro de los componentes del gasto primario, debe ser prioridad de cada uno de los integrantes de este, dígase los principales ministerios y organismos descentralizados.** Este movimiento es aún más imperante en el sector de educación preuniversitaria⁵².

⁴⁹ La Función Educación incluye a Educación Superior y otros organismos.

⁵⁰ Nótese que no se ha incluido dentro de las variables de componentes de gasto dentro del balance estatal lo concerniente al desmonte del déficit cuasi fiscal o deuda del Banco Central vía presupuesto.

⁵¹ A la fecha se vienen realizando esfuerzos con miras a cambiar la composición del inventario de deuda en términos de tasas y plazos. La misión primordial es la reducción de los incrementos del capital del inventario mismo.

- **El gasto público** *-que, bajo la mecánica de determinación del PIB corriente, se financia en su mayoría con los ingresos generados por la actividad productiva privada y de los aportes de los trabajadores públicos y privados-* **solo pudiese incrementarse sanamente por un aumento de la productividad del país.** Es aquí, y viendo los déficits de la balanza comercial que hemos exhibido en las últimas décadas, donde se encuentra la respuesta en el mediano y largo plazo de encontrar un crecimiento con desarrollo humano real e integral en término de país.
- **Este punto es sumamente estructural y casi imposible de ver en el corto plazo, pero debe de ser el norte de todo plan de desarrollo serio de mediano y largo plazo.**
- **En lo inmediato, para detener el crecimiento del gasto público vía financiamiento, la única medida de corto plazo es llegar a un pacto fiscal que pueda elevar la presión fiscal al menos en 3 enteros del PIB; esto acompañado de medidas de eficiencia interna en el gasto primario del gobierno central y descentralizado.**
- Hay que llegar a consensos para **reducir el costo financiero del dinero hacia los sectores productivos. Nuestro sistema bancario privado goza de niveles envidiables de liquidez. El Estado debería de iniciar un proceso de desarrollar alianzas público/privada, para la realización de proyectos de inversión fija o de capital que sirvan de dinamizador económico, en esta etapa restrictiva de los ingresos fiscales totales.**
- En un país aún con necesidades de desarrollar infraestructuras en sectores como la salud, la seguridad ciudadana y vial, infraestructura agroindustrial y ganadera, así como viviendas de bajo costo; adoptar en un periodo de márgenes de maniobras presupuestarios con limitaciones; **estrategias para generar valor con los inmovilizados netos que posee nuestra banca privada** *-garantizados para proyectos de este tipo por el Estado dominicano-* es una forma de incrementar en lo inmediato las necesidades de inversión de capital. Las últimas dos décadas a nivel cuantitativo⁵³ nos enseñan el nivel de pérdida de participación de tan importante renglón.
- *Un ejemplo de dinamizador económico vía un proyecto de inversión lo constituye el Programa Nacional de Edificaciones Escolares⁵⁴. Los efectos en las economías locales⁵⁵, empresas que proporcionan suministros para la construcción de las edificaciones, empleos directos e indirectos, creación de nuevos emprendedores que tributan impuestos y se adicionan a la ecuación de beneficios fruto de esta política social y en sentido más amplio a la economía formal; es un hecho indiscutible. Iniciativas de este tipo pueden ser replicadas bajo esquemas público/privado bien estructurado desde el punto de vista financiero y operativo.*

⁵³ Principalmente en su participación económica dentro de los presupuestos anuales.

⁵⁴ Aunque se financió casi en su totalidad con recursos internos (96.00% del total invertido a la fecha).

⁵⁵ A pesar de los retrasos operativos y logísticos de la estructuración inicial de esta intervención de inversión de capital.

La suma de estas evidencias, quizás no son competencias de los actores del sector educación; son más un estímulo para tener un rango de visión amplia de la mecánica operativa del Estado y de lo que significa modelar tamaña política pública. **El tema del ingreso para asignar al sector es el tema central y radical que debemos de no perder de vista.**

Hay un hecho histórico a considerar en el marco de este proceso de aumento de recursos hacia el MINERD: **no es la primera vez que el sector educación es afectado por una expansión de la inversión**⁵⁶.

En el año 1970 la inversión en educación preuniversitaria era de 2.44 % del PIB. Ya en 1980 era de 1.70 % y tocó fondo en el año 1991 con 0.54 % del PIB. Esta reducción debido a externalidades en las finanzas públicas y en las prioridades inmediatas del gasto gubernamental, provocó descensos en la matrícula del sector preuniversitario, deterioró funciones básicas del sistema y lastro el avance de los planes pedagógicos con miras al avance en calidad de aprendizajes. **Como siempre había sucedido, los ajustes económicos ante estas externalidades negativas fueron “niveladas” por el gasto social en su conjunto, esto incluyó íntegramente al sector educación.**

Hubo otra etapa de expansión entre 1996 al 2002, *es una realidad que hubo un aumento de la presión fiscal que llevó la inversión del sector de 2.13 % del PIB a 2.70 %*, pero un factor exógeno en la economía, como fue la quiebra de varios bancos privados, sumado a la intervención del Estado como ente financiador de estas quiebras con el fin de recobrar la confianza en el sistema bancario privado⁵⁷, **hizo descender la inversión para el año 2004 a 1.40 % del PIB, es decir, se perdió el 1.30 % del PIB en dos años.** Se volvió al nivel de inversión de principio de los años noventa. *Los rompimientos financieros se sienten de inmediato, de ahí que cualquier Estado rápidamente reacciona en pos de nivelar sus presupuestos y balances, pero los rezagos sociales no se externalizan tan rápido, esos “ajustes” luego se reflejen en nuestro desarrollo real e integral como nación. Hoy, el sector aún está tratando de recuperarse de los efectos de esas caídas y otros rezagos históricos. Nuestros indicadores educativos son la mejor muestra de esa realidad.*

Los mismos fenómenos descritos en caídas anteriores se observaron en los indicadores de matrícula y eficiencia de esos periodos. Por tanto, no es una voz alarmista el análisis de estas variables financieras, es simplemente un recordatorio a la manera de George Santayana “...*aquellos que no recuerdan el pasado están condenados a repetirlo...*” **No dejemos por culpa de no analizar la realidad y precaver, que tan preciado avance conseguido en el financiamiento del sector y por el país a costa de tanto sacrificio ciudadano y financiero se reduzca o diluya como en épocas anteriores.**

En la forma del sistema educativo por venir, **la sostenibilidad de los ingresos y por ende de mantener asignaciones a la medida racional y estratégica del sector;** es un tema relevante e imprescindible en la agenda del MINERD y del Gobierno Central en su totalidad.

⁵⁶ Ver al respecto “Consideraciones sobre el Financiamiento de la Educación en República Dominicana”, disponible en: <http://www.minerd.gob.do/documentosminerd/Planificacion/consideracion-financiamiento-correccion.pdf>

⁵⁷ Ver “Crónica ciudadana del déficit cuasi fiscal: Un intento fallido de conciliar ambos bandos (mayo 2007)”; disponible en: http://sinescombros.blogspot.com/2007/05/un-enfoque-ciudadano-del-cuasi-fiscal_7138.html

IV. Comprendiendo la inversión neta en pedagogía

Al año 2015, como media en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el 90 %⁵⁸ del gasto conjunto en educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria se destina a servicios básicos. La OCDE para calcular la inversión total en el servicio de educación preuniversitaria, divide el gasto en los siguientes renglones: **los servicios educativos básicos**, que incluyen todos los servicios relacionados directamente con la enseñanza en las instituciones educativas, tales como **profesorado, material didáctico, gastos de administración de los centros educativos e inversión fija de capital**. El segundo renglón es el **gasto en investigación y desarrollo**, que incluye el gasto total en formación docente llevada a cabo en universidades y otras instituciones educativas terciarias, independientemente de si se financia mediante el presupuesto general institucional o mediante otras ayudas o contratos con patrocinadores públicos o privados. En el caso de la educación preuniversitaria, abarcará los renglones de formación continua, profesionalización e investigación escolar. El último renglón es el denominado **servicios auxiliares**, este comprende de los servicios proporcionados por las instituciones educativas que son adicionales a la función pedagógica en sentido estricto. **El componente principal de los servicios auxiliares son los servicios de asistencia a los estudiantes**⁵⁹. En educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria, los servicios de asistencia a los estudiantes incluyen aspectos como alimentación, servicios sanitarios escolares y transporte. En el nivel terciario incluyen residencias para estudiantes, dietas para alimentación y asistencia sanitaria⁶⁰. La suma de estos tres renglones es igual al total del gasto educativo (preuniversitario).

La media de la OCDE a ese ejercicio (2015), de estos tres componentes era de 4.68 % del PIB promedio para el sector preuniversitario, y con una media de 6.10 % del PIB para toda la función educación con todas las fuentes de financiamiento (público y privado).

Una característica muy marcada de estos sistemas, es que los servicios auxiliares que van al sector preuniversitario, no están concentrados propiamente en el presupuesto de la instancia que regenta el servicio educación *per se*, dígase el Ministerio de Educación, sino que muchas de estas acciones de índole operativa y rutinaria, tales como la alimentación, el mantenimiento preventivo, la distribución de suministros de aulas, equipos informáticos y mobiliarios son delegados a la municipalidad y/o ayuntamientos del área geográfica donde el centro educativo se encuentre⁶¹. **En nuestro país, todas las funciones e intervenciones de inversión en términos corrientes y de capital, están concentradas y/o centralizadas en una sola instancia: el MINERD.**

⁵⁸ En la República Dominicana para la misma época esto representaba el 87.55 %.

⁵⁹ Es lo que denominamos Apoyo a la Vulnerabilidad o presupuesto del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil.

⁶⁰ El rango OCDE para este renglón va de 0.22 % al 0.40 % del PIB. En nuestro país este renglón pesa entre 0.34 % del PIB (2014) al 0.40 % (2015).

⁶¹ Hay países, por ejemplo, Portugal, que después del primer ciclo de la Educación Básica, el pago de los salarios corre por las municipalidades, así como el nombramiento y pensión del personal docente y administrativo.

La lógica de sistemas a la manera de OCDE es que **los administradores de los ministerios se encarguen única y exclusivamente de los aspectos pedagógicos del servicio, el cual es la razón inicial y final de la inversión que hace el Estado en este.**

Por igual, la mecánica de creación de Productos Intermedios⁶², dígase todo lo que tiene que ver con las actividades asociadas al gasto fuera de lo netamente pedagógico, hace que en la práctica que **las autoridades pedagógicas incluyendo los principales actores directivos del sector, tengan que dedicar mucho tiempo a supervisar, monitorear, intermediar y rendir cuenta sobre unas intervenciones que su naturaleza es de los ámbitos comerciales, logísticos y financieros.** Peculiaridades fuera de lo netamente pedagógico o del manejo del conocimiento con fines de aumento del grado de intelección, creación de valores éticos, morales y ciudadanos de los niños que reciben el servicio, que es el fin y razón ser de la inversión en educación.

En todos los sistemas educativos conocidos, existe un problema común para medir en términos cuantitativos los montos que se destinan en el servicio a las que se consideran actividades de índole netamente pedagógica.

Poder determinar a manera de indicador o de resultante de la inversión este parámetro tan importante, nos puede decir los niveles de priorización que estos presupuestos operativos está recibiendo en los diseños presupuestales. Por igual, determinar qué partidas pueden estar absorbiendo recursos que bajo políticas consensuadas de ajustes puedan redireccionarse con miras a mantener y/o incrementar el nivel de participación dentro del presupuesto total la inversión neta en pedagogía.

Basándonos en metodologías utilizadas por el MINERD, para desagregar de forma más detallada los renglones de gasto, en función de lo que es inversión que crea valor en el centro y el alcance de los gastos de gestión y administración, se ha desarrollado un esquema *lógico*⁶³ para poder llegar a una resultante más *cuasi* exacta de lo que representa la inversión neta en pedagogía en términos operativos.

Definimos **la inversión neta en pedagogía, como la inversión en términos operativos que se realiza en actividades de índole pedagógico destinadas a incrementar o mejorar la variable de aprendizaje en el servicio.** Esta figura excluye los gastos corrientes salariales de docentes de aula, docentes en labores administrativas, administrativos no docentes, administrativos en labores docentes⁶⁴ y personal contratado para labores de asesoría docente y administrativa.

⁶² Productos Intermedios en educación son actividades tales como, la alimentación, la construcción, los programas de suplir textos, uniformes, zapatos, mochilas, etc. También se le llama Producción Intermedia. Anterior al 4.00 % estos programas de creación de productos intermedios poseían porcentajes importantes de participación en los recursos ejecutados por ejercicio fiscal. Entre 2011 y 2012 su peso promedio era de 11.37 % del total de recursos ejecutados. Durante la era del 4.00 % la participación ha sido de 10.56 %, sin contar el 2017. Notese el descenso en participación.

⁶³ En términos contables y financieros.

⁶⁴ A partir de los concursos para puestos docentes, a partir del 2013 se viene integrando a las aulas profesionales liberales que no necesariamente tienen habilitación docente. En el tiempo que estos profesionales aun no llenan el requisito de esta habilitación, su caracterización en la nómina del MINERD es de administrativos; aunque los mismos se encuentren en las aulas. Este mismo fenómeno se dan con maestros bajo acuerdos de cogestión y de algunos centros subvencionados.

Aunque parte de este gasto de índole salarial, la mayoría absoluta en términos teóricos influencia directa en los resultados educativos, ya que incluye a los docentes de aula; el resto dígame administrativos de gestión no docente⁶⁵, tienen una influencia transversal o indirecta que no puede establecerse su impacto únicamente por métodos cuantitativos⁶⁶.

Al cálculo, se le descuenta por igual las **pensiones y jubilaciones**, por ser un renglón de gasto fuera del ámbito operativo del centro educativo y del proceso de *enseñanza-aprendizaje*. Este representa el primer bloque a desagregar.

Igual, se descuenta **las intervenciones en bienes y servicios directos a los centros**, ya que *su ejecución no recae en las áreas de implementación pedagógica*. Aunque esta intervención es parte del costo directo por estudiante que se invierte por ejercicio, su naturaleza es más representativa a manera de factor asociado o producto intermedio. *Trato similar se le da a la inversión total de capital dentro del cálculo*. Esto renglones son el segundo bloque.

De ahí se siguen desagregando gastos que en la ejecución real se cualifican como no influyentes en la fase operativa de actividades netamente pedagógicas tales como: **los gastos operativos de la gestión administrativa de los fondos de pensión de los maestros y los servicios de salud, los recursos transferidos a las ONG del área educación⁶⁷ y otras instituciones no educativas⁶⁸**. Hasta aquí el tercer bloque.

Existen otros gastos de índole operativo como son el **gasto operativo de administración y gestión central y regional que sumado a las transferencias directas para gastos operativos de las regionales-districtos y centros**, conforman el cuarto bloque.

El primer renglón engloba una serie de auxiliares de gastos que no tienen influencia directa en las labores operativas de aprendizaje, sino que caen en el espectro de *factor asociado*, estos son gestionados desde órganos centrales y regionales, pero de finalidad administrativa y de rectoría⁶⁹.

Los segundos, deberían tener dentro del total transferido, un componente considerable dentro de estas acciones, pero a la fecha, y desde el inicio a gran escala de esta iniciativa, comprobar por medios más detallados su influencia en los aprendizajes no ha sido posible.

⁶⁵ Cerca de un 12.00 % en términos de participación en la nómina al año 2016. Bajo el mismo predicamento podemos englobar los docentes en labores administrativas, ya que los mismos no están en la parte donde se genera la producción directa del sistema, dígame las aulas.

⁶⁶ Exigiría herramientas con base cualitativa como estudios de impacto o investigaciones *in situ*.

⁶⁷ Este recurso en términos de cualificación tiene implícito el mismo dilema que los salarios de los docentes y administrativos que no están en aula. Puede ser que muchas de las acciones que realicen estas organizaciones sin fines de lucro (ASFL) *puedan influir en términos de logros de aprendizaje en las áreas geográficas que se desarrollen*, pero, a falta de evidencia cualitativa, la entropía de información de la partida en lo que respecta a determinar su influencia directa es muy notable, es por esto que se decide excluirla del indicador buscado. Es otro caso de posible influencia transversal en los resultados finales de aprendizaje. El ejercicio quiere llegar a la determinación de una magnitud que dimensione el gasto directo.

⁶⁸ La partida corresponde a la transferencia corriente que se le realiza al INSTITUTO PANAMERICANO DE GEOGRAFÍA E HISTORIA.

La primera de estas razones es un problema de los sistemas de información aún no desarrollados para llegar a este punto y segundo porque no se ha consolidado un esquema de operación en función del diseño original que estandarice en el terreno la relación *gastos/actividades*.

El diseño de esta partida establece que la transferencia mencionada *debería* cubrir en el centro tres aspectos de la operatividad del mismo. El primero de ellos es el **gasto de apoyo pedagógico**, este se refiere a todo el gasto correspondiente a desarrollar todo el accionar pedagógico y/o relacionado con los aprendizajes de los estudiantes.

El segundo es el **gasto edilicio y/o de mantenimiento de la infraestructura escolar**. Se refiere al gasto durante un periodo escolar necesario para conservar en condiciones óptimas todas las áreas de la infraestructura escolar que son necesarias para la ejecución del servicio educativo. Y tercero, el **gasto administrativo**, el cual se refiere a todo el gasto correspondiente a desarrollar todo el accionar administrativo y direccional que sirve de complemento al proceso pedagógico y/o relacionado con los aprendizajes de los estudiantes. **Esto debería tener un peso promedio tendencial en el diseño de la transferencia por centro de 29.48 %, 55.97 % y 14.55% respectivamente.** A la fecha, muchos de estas falencias iniciales están en procesos de corrección, así como el cambio en el marco legal y operativo que rigen estas transferencias para acercarla a este esquema de dimensión del gasto explicitado. Aquí se llega al último bloque de gasto y obtenemos el resultado del ejercicio en cuestión, es decir, el **presupuesto de inversión neto en labores pedagógicas**.

Analicemos ahora los resultados obtenidos en función de las ejecuciones desde el año 2011 al 2016 y la configuración del mismo para el presupuesto aprobado del 2017.

Tabla 8: Determinación del presupuesto de inversión neto en labores pedagógicas como % del total ejecutado del ejercicio 2011-2017⁷⁰

<i>Participación como % del Total del Presupuesto Ejecutado</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gasto Total en Personal	70.16%	61.61%	43.84%	50.51%	60.37%	66.72%	60.95%
Gasto en Bienes y Obras de Capital	9.66%	14.68%	35.77%	25.75%	20.23%	13.03%	12.58%
Total Intervenciones Mayores en Bienes y Servicios Directo al los Centros	10.62%	12.12%	9.26%	10.72%	10.69%	11.58%	14.45%
Total Instancias de Administración No Educativas	2.44%	1.33%	1.09%	1.19%	0.60%	0.79%	0.92%
Gasto Operativo de Administración y Gestión Central y Regional	4.38%	4.88%	1.37%	2.92%	3.44%	3.40%	4.36%
Transferencias Directas para Gastos Operativos Regionales-Distritos y Centros	1.83%	3.13%	5.18%	4.73%	2.72%	1.69%	3.71%
Presupuesto Inversión Neta en Labores Pedagógicas	0.91%	2.25%	3.50%	4.18%	1.94%	2.79%	4.43%

Fuente: Informe del SIGEF, capítulo educación preuniversitaria 2011-2017. Esquematizado por el autor.

Como podemos observar, en la época anterior al 4.00 %, este indicador representó 1.67 % en promedio de los recursos ejecutados del 2011 al 2012. Del 2013 al 2016⁷¹ es de 3.39 %. Es decir, el promedio de participación creció 2.03 veces por encima de los periodos analizados antes de la asignación del 4.00 %.

⁷⁰ 2017 es sobre el presupuestado a la fecha.

⁷¹ Tomamos este intervalo debido a que se basa en datos de ejecución, el ejercicio del 2017 no ha terminado a la fecha de escritura de este ensayo.

Ahora bien, nótese que entre 2013 y 2014 pasó de **3.50 % a 4.18 %**; para después decrecer a **1.94 % en 2015 e incrementarse a 2.79 % en 2016**⁷². **A pesar de este último crecimiento, el indicador no está a los niveles del máximo adquirido en 2014 y por debajo del promedio de 3.84 % que se obtuvo entre 2013 y 2014.**

Estos decrecimientos en los periodos 2015 y 2016 son una consecuencia del fenómeno que tratamos en capítulo 1 del presente ensayo (la concentración estructural).

Tabla 9: Incrementos presupuestarios del MINERD 2011-2017 [Bajo esquema de determinación inversión neta en labores pedagógicas]⁷³ en pesos dominicanos corrientes.

<i>Variaciones Anuales de la Asignación Presupuestaria por Intervención Gastos</i>	2012-2011	2013-2012	2014-2013	2015-2014	2016-2015	2017-2016
Gasto Total en Personal	3,587,505,895	10,960,692,645	11,522,786,397	16,478,611,738	14,950,810,236	2,263,939,944
Gasto en Bienes y Obras de Capital	3,610,623,678	26,843,954,894	(6,971,073,646)	(3,813,754,109)	(6,866,129,722)	1,408,535,272
Total Intervenciones Mayores en Bienes y Servicios Directo al los Centros	1,947,951,247	2,763,566,397	2,493,552,665	1,038,195,630	2,348,036,582	5,922,304,812
Total Instancias de Administración No Educativas	(283,154,687)	374,412,434	221,769,533	(569,446,938)	310,473,558	304,331,244
Gasto Operativo de Administración y Gestión Central y Regional	742,190,614	(1,145,328,069)	1,779,619,072	901,910,755	334,164,732	1,911,920,308
Transferencias Directas para Gastos Operativos Regionales-Distritos y Centros	861,194,869	3,378,258,267	59,537,046	(1,863,114,798)	(995,293,701)	3,149,156,787
Presupuesto Inversión Neta en Labores Pedagógicas	775,111,309	2,220,322,100	1,072,773,901	(2,176,973,287)	1,301,566,243	2,785,612,455
Total Incrementos Presupuestarios	11,241,422,925	45,395,878,668	10,178,964,968	9,995,428,992	11,383,627,928	17,745,800,822

Fuente: Informe del SIGEF, capítulo educación preuniversitaria 2011-2017. Esquemático por el autor.

A pesar de que en el año 2014 fue el periodo de mayor resultante del indicador (4.18 %) del total ejecutado del 2011 al 2016, en ese ejercicio se debió de movilizar cerca de 6,971 millones por vía de la inversión de capital para poder financiar un incremento en 11,522.8 millones de pesos por el renglón de gasto total de personal y 2,493.6 millones de pesos por bienes y servicios directos a los centros. En el año 2014, el aumento presupuestario fue de 10,178.9 millones. **Como podemos ver, el incremento del indicador fue de 1,072.8 millones de pesos en el año 2014, en el 2013 fue de 2,220.3 millones.**

En el año 2015 ocurre algo similar. Aquí el indicador desciende a 1.94 % del total ejecutado debido a que el gasto total de personal incrementó en 16,478.6 millones de pesos. Para nivelar las cuentas, podemos ver que, en el 2015, además de la inversión de capital, se afectan temas administrativos, transferencias y la inversión neta pedagógica en sí.

En el año 2016 se logra incrementar el indicador en 1,301.7 millones de pesos, pero para cubrir un incremento de 14,950.8 millones de pesos por personal y 2,348.0 millones de pesos por el lado operativo en bienes y servicios a los centros; se ajusta de nuevo la inversión de capital en 6.866.1 millones de pesos y decrece el gasto operativo desconcentrado de los centros en 995.3 millones de pesos.

⁷² El promedio de 2015 a 2016 es de 2.36 %.

⁷³ Este cálculo a diferencia de la tabla 3, no tiene implícito en el 2017 el posible efecto de un aumento salarial del 10.00 % en el mes de agosto a la nómina docente. Se hace así para que se aprecie la magnitud del indicador en términos del diseño inicial presupuestario.

En el 2017, el diseño inicial previsto asigna un porcentaje de 4.43 % del total presupuestado al indicador, el cual sería mayor que los máximos históricos del 2011 al 2016. Este monto asciende a 6,335.3 millones de pesos, y el mismo contiene los siguientes renglones: un 41.68 % es el equivalente al presupuesto operativo para la formación docente en términos de actividades de profesionalización y formación continua; un 30.47 % es para el presupuesto operativo de instancias pedagógicas centrales (Inicial, Básica, Media, Currículo y demás modalidades); un 2.26 % es el presupuesto operativo para la Educación Física; un 24.94 % para la parte operativa del desarrollo de primera infancia y un 0.65 % para investigación escolar. Son en la práctica las partidas que contienen los recursos del indicador analizado en el presente capítulo.

El fundamento de la alerta implícita en este análisis es: *a movimientos con tendencia al alza del gasto fijo operacional por encima del crecimiento de la variable de asignación de ingresos, y dada la estructura general del gasto del MINERD, se puede concluir que estamos cerca de una imposibilidad de ajustar las cuentas en los términos que ha ocurrido en los ejercicios pasados. Por tanto, cualquier posible ajuste bajo las condiciones descritas, restarían participación presupuestaria a la inversión neta pedagógica.*

Tabla 10: Distribución del presupuesto del MINERD bajo el esquema de inversión neta pedagógica 2011-2017⁷⁴ en pesos dominicanos corrientes.

<i>Ejecución MINERD por Concepto de Gasto y Clasificación Económica</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. REMUNERACIONES Y CONTRIBUCIONES	25,223,684,791	28,056,971,390	38,390,762,562	47,934,429,296	64,228,435,930	79,269,659,541	81,089,568,161
2. CONTRATACIÓN DE SERVICIOS	2,252,558,840	2,292,095,672	2,223,195,199	5,042,503,862	4,259,907,154	4,268,490,225	6,437,471,421
3. MATERIALES Y SUMINISTROS	3,203,453,130	5,280,925,571	2,069,977,563	2,165,180,058	2,885,010,305	2,783,907,863	22,351,288,135
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	4,601,045,012	7,281,548,385	18,779,529,470	23,471,390,191	21,049,333,118	24,350,386,528	15,135,331,553
5. Total Corriente [1+2+3+4]	35,280,741,773	42,911,541,019	61,463,464,793	78,613,503,407	92,422,686,507	110,672,444,157	125,013,659,271
6. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	108,733,019	-	-	-	-	96,215,392	105,565,000
7. BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	639,464,167	590,817,557	7,532,393,370	7,437,136,085	3,967,490,790	3,559,761,174	3,974,272,772
8. OBRAS	3,025,107,175	6,793,110,482	26,695,489,563	19,819,673,203	19,475,564,389	12,920,948,891	13,905,622,957
9. Total Capital [6+7+8]	3,773,304,361	7,383,928,039	34,227,882,933	27,256,809,288	23,443,055,179	16,576,925,457	17,985,460,729
10. Total Presupuesto Ejecutado MINERD [5+9]	39,054,046,134	50,295,469,059	95,691,347,727	105,870,312,694	115,865,741,686	127,249,369,614	142,999,120,000
<i>Monto Ejecutado por Intervención de Gasto [Desagregado]</i>							
1. Remuneraciones y Contribuciones	25,223,684,791	28,056,971,390	38,390,762,562	47,934,429,296	64,228,435,930	79,269,659,541	81,089,568,161
2. Pensiones y Jubilaciones	2,175,828,618	2,930,047,913	3,556,949,386	5,536,069,048	5,720,674,152	5,630,260,778	6,074,292,101
3. Gasto Total en Personal [1+2]	27,399,513,408	30,987,019,303	41,947,711,948	53,470,498,344	69,949,110,082	84,899,920,319	87,163,860,262
4. Gasto en Bienes y Obras de Capital	3,773,304,361	7,383,928,039	34,227,882,933	27,256,809,288	23,443,055,179	16,576,925,457	17,985,460,729
5 Presupuesto de Apoyo a la Vulnerabilidad	2,397,051,858	3,802,780,903	6,668,516,110	7,959,124,803	10,049,420,393	13,363,444,273	18,728,028,762
6. Programa de Textos Escolares	561,810,291	1,047,226,571	1,283,270,249	1,434,946,763	1,932,587,720	1,287,706,363	1,633,541,966
7. Mantenimiento Escolar	1,187,716,146	1,244,522,068	906,309,580	1,957,577,038	407,836,121	86,730,180	298,614,900
8. Total Intervenciones Mayores en Bienes y Servicios Directo al los Centros [5+6+7]	4,146,578,295	6,094,529,542	8,858,095,939	11,351,648,604	12,389,844,234	14,737,880,816	20,660,185,628
9. Gasto Operativo Gestión de Pensiones	376,116,710	419,430,951	555,186,368	379,220,113	107,557,680	108,626,916	134,225,466
10. Transferencias para Gasto Operativo Gestión Servicios Salud	416,275,287	29,999,996	189,692,304	539,600,000	216,188,878	349,161,667	583,030,692
11. Transferencias a ONG	152,244,241	212,050,605	291,015,314	336,811,135	362,437,751	538,869,284	583,732,950
12. Transferencias Otras Instituciones No Educativas	7,377,505	7,377,504	7,377,504.00	9,409,776	9,409,776	9,409,776	9,409,779
13. Total Instancias de Administración No Educativas [9+10+11+12]	952,013,743	668,859,056	1,043,271,490	1,265,041,023	695,594,085	1,006,067,643	1,310,398,887
14. Gasto Operativo de Administración y Gestión Central y Regional	1,712,033,960	2,454,224,575	1,308,896,506	3,088,515,578	3,990,426,333	4,324,591,065	4,587,499,558
15. Transferencias Directas para Gastos Operativos Regionales-Distritos y Centros	713,696,281	1,574,891,150	4,953,149,417	5,012,686,463	3,149,571,665	2,154,277,964	4,956,396,130
16. Presupuesto Inversión Neta en Labores Pedagógicas	356,906,085	1,132,017,394	3,352,339,494	4,425,113,395	2,248,140,107	3,549,706,351	6,335,318,806
17. Total Presupuesto MINERD Ejecutado [3+4+8+13+14+15+16]	39,054,046,134	50,295,469,059	95,691,347,727	105,870,312,694	115,865,741,686	127,249,369,614	142,999,120,000

Fuente: Informe del SIGEF, capítulo educación preuniversitaria 2011-2017. Esquemático por el autor.

Como se puede observar en la tabla 10, y tomando como ejemplo el último presupuesto ejecutado, los bloques de índole fijo (3 y 8), absorben el 78.30 % del total ejecutado. Cuando se suma el capital se llega al 91.33 % del total. Por tanto, 8.67 % es para cubrir el resto de los bloques faltantes.

⁷⁴ 2017 es sobre el presupuestado a la fecha.

Uno de esos bloques es el concerniente a aspectos administrativos centrales y regionales, que pudiesen ser susceptibles de ajustes (*como la publicidad, encuadernación e impresión*), pero cuando se desagrega a mayor detalle la categoría del gasto operativo de administración y gestión existen partidas rígidas y que vienen incrementándose por el aumento de la oferta en aulas. Este es el caso de la partida de *servicios básicos*.

Tabla 11: Gasto operativo de administración y gestión central/regional 2011-2017 en pesos dominicanos corrientes⁷⁵.

Gasto Operativo de Administración y Gestión Central y Regional	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Combustibles y Lubricantes	96,998,132	233,181,442	63,679,345	91,184,213	135,492,447	135,457,656	289,376,310
Llantas y Neumáticos	806,330	4,638,574	2,381,032	275,549	2,862,853	7,373,363	14,603,826
Servicios de Comunicaciones	157,147,240	269,170,131	207,583,158	232,628,920	281,349,559	323,900,723	433,066,554
Servicios Básicos	137,663,039	467,433,991	589,588,953	515,693,955	573,463,832	765,070,927	934,026,032
Publicidad, Impresión y Encuadernación	25,875,559	110,022,416	125,662,081	756,479,097	592,815,175	553,047,154	779,608,640
Viáticos	8,719,484	32,201,498	5,589,164	51,204,911	59,682,947	207,905,811	534,871,880
Transporte y Almacenaje	4,772,685	21,430,473	56,300,315	150,402,650	204,341,999	373,762,860	516,536,594
Alquileres	24,957,160	77,027,603	74,820,369	193,244,938	427,723,709	381,541,086	548,261,048
Seguros	716,850	3,098,713	26,156,498	44,126,682	98,190,518	117,162,373	183,519,636
Otros Servicios No Personales	1,254,377,481	1,236,019,733	157,135,590	1,053,274,663	1,614,503,294	1,459,369,112	2,002,640,853
Total	1,712,033,960	2,454,224,575	1,308,896,506	3,088,515,578	3,990,426,333	4,324,591,065	6,236,511,373
Presupuestos Ejecutado MINERD	39,054,046,134	50,295,469,059	95,691,347,727	105,870,312,694	115,865,741,686	127,249,369,614	142,999,120,000
Participación en al Ejecución	4.38%	4.88%	1.37%	2.92%	3.44%	3.40%	4.36%

Fuente: Informe del SIGEF, capítulo educación preuniversitaria 2011-2017. Esquematizado por el autor.

Aunque en la era del 4.00 % la participación de estos renglones en términos consolidados como porcentaje del total presupuestado ha caído de 4.66 % a 3.06 %, es pertinente observar el desempeño de los renglones de servicios básicos -*aunque su participación relativa ha bajado no así su participación en términos corrientes*- y las demás partidas que componen el renglón de naturaleza menos rígida.

Tabla 12: Comparativo del gasto operativo de administración y gestión central/regional 2011-2017 como % de los recursos ejecutados antes y después del 4.00 %.

	2011-2012	2013-2016
Combustibles y Lubricantes	0.37%	0.13%
Llantas y Neumáticos	0.01%	0.00%
Servicios de Comunicaciones	0.48%	0.27%
Servicios Básicos	0.68%	0.59%
Publicidad, Impresión y Encuadernación	0.15%	0.43%
Viáticos	0.05%	0.07%
Transporte y Almacenaje	0.03%	0.16%
Alquileres	0.11%	0.23%
Seguros	0.00%	0.06%
Otros Servicios No Personales	2.79%	1.12%
Porcentaje de Participación del Total Ejecutado	4.66%	3.06%

Fuente: Informe del SIGEF, capítulo educación preuniversitaria 2011-2017. Esquematizado por el autor.

⁷⁵ 2017 es sobre el presupuestado vigente.

A la fecha, el MINERD viene desarrollando un proceso de modernización, que, en términos de involucramientos de los más altos mandos directivos, goza del mayor grado de compromiso que pueda ser evidenciado en un proceso de este tipo. Esta iniciativa de mejora debería ejecutar medidas que en términos operativos y de políticas *sean capaces de generar economías y/o eficiencias en el aspecto financiero en el corto plazo en estas cuentas presupuestarias.*

Aunque sabemos que esta no es la variable que en términos absolutos nos daría los mayores aportes en ahorros monetarios, pero si en términos de eficiencia y calidad del gasto.

Tabla 13: Comparativo elasticidad del crecimiento de renglones de gasto presupuesto MINERD 2011-2017.

	Elasticidad 2012/2011	Elasticidad Época Asignación 4.00% [2017/2013]
<i>Elasticidad de las intervenciones de gasto antes y después 4.00%</i>		
Gasto Total en Personal	1.13	2.08
Gasto en Bienes y Obras de Capital	1.96	0.53
Total Intervenciones Mayores en Bienes y Servicios Directo al los Centros	1.47	2.33
Total Instancias de Administración No Educativas	0.70	1.26
Gasto Operativo de Administración y Gestión Central y Regional	1.43	4.76
Transferencias Directas para Gastos Operativos Regionales-Distritos y Centros	2.21	1.07
Presupuesto Inversión Neta en Labores Pedagógicas	3.17	1.89

Fuente: Informe del SIGEF, capítulo educación preuniversitaria 2011-2017. Esquematizado por el autor.

Veamos la elasticidad de crecimiento del gasto de este renglón, para así tener otra dimensión en el análisis.

Los bienes/obras de capital y transferencias a las juntas de centro son los que comparativamente han crecido menos en la era del 4.00 %, es decir, se han multiplicado **0.53 y 1.07 veces desde el año 2013 con respecto al 2017**. El gasto total en personal y el renglón de bienes y servicios directos a los centros se han multiplicado **2.08 y 2.33 veces respectivamente**. Los presupuestos de las instancias administrativas no educativas, en **1.26 veces** en la era del 4.00 %. El punto que mencionábamos de atención con miras a buscar posibles eficiencias en el corto plazo (*gasto operativo de administración y gestión central y regional*) ha crecido a un múltiplo de **4.76 veces**. Como se aprecia en términos de crecimiento, este es el renglón que en términos relativos ha amplificado más su volumen.

Visto en términos de participación de los recursos asignados, el mencionado renglón presenta un decrecimiento con respecto a la época anterior al 4.00 %, así como el gasto total de personal. Esto se debe a que lo detallado en el cuadro 13, es un indicador de velocidad del crecimiento del gasto. Verlo solo de esta forma puede ser engañoso, es por esta razón que debe verse la variable de participación además de la de velocidad de crecimiento del gasto.

Tabla 14: Comparativo elasticidad del crecimiento renglones de gasto presupuesto MINERD 2011-2017.

	Participación 2012/2011	Participación Época Asignación 4.00%
<i>Participación de las intervenciones de gasto antes y después 4.00%</i>		
Gasto Total en Personal	65.35%	57.42%
Gasto en Bienes y Obras de Capital	12.49%	20.33%
Total Intervenciones Mayores en Bienes y Servicios Directo al los Centros	11.46%	11.57%
Total Instancias de Administración No Educativas	1.81%	0.91%
Gasto Operativo de Administración y Gestión Central y Regional	4.66%	3.22%
Transferencias Directas para Gastos Operativos Regionales-Distritos y Centros	2.56%	3.50%
Presupuesto Inversión Neta en Labores Pedagógicas	1.67%	3.39%

Fuente: Informe del SIGEF, capítulo educación preuniversitaria 2011-2017. Esquemático por el autor.

La tabla 14 nos da un indicador de la dimensión del gasto dentro de la estratificación del presupuesto del MINERD. Sabemos, *que a medida que la participación de un concepto presupuestario⁷⁶ se acerca más al valor máximo dentro de la sumatoria de los componentes que forman el total (100 %), su crecimiento en términos relativos es menor, no así su peso en términos absolutos⁷⁷*. Este análisis de dos escenarios puede evitarnos percepciones mal fundamentadas y alarmistas, por extensión un mejor y racional dimensionamiento de la cosa analizada. A su vez nos permite focalizar la atención en los aspectos relevantes que pudiesen revertir la relación *desempeño/participación*.

En la práctica, se debe de analizar más a fondo estas partidas, para estacionar su participación y su velocidad de crecimiento dentro del diseño presupuestario en el punto óptimo entre la asignación y la realidad *estratégica/operativa* del gasto. La meta, es que estas eficiencias *-aunque puedan parecer pocas en términos absolutos comparados con otras partidas-* sirvan para aumentar y/o mantener la inversión neta en labores pedagógicas a la medida de la planificación estratégica.

El resultado del capítulo, además de las pequeñas sugerencias propuestas, es dejar claro que **el presupuesto operativo que crea valor en el sistema y está directamente atado a los objetivos misionales del servicio, no supera el 4.50 % del presupuesto total asignado y/o ejecutado.**

En la forma del sistema educativo por venir, la variable de inversión neta en labores pedagógicas debe de ser la línea de conducción del diseño presupuestario a proteger y garantizar su sostenibilidad, al margen de cualquier externalidad negativa externa o interna. El fortalecimiento de los procesos operativos, de aumento de las capacidades del capital humano *directivo/ejecutor* y el compromiso *institucional/personal* con estas labores; debe ser también base del proceso de modernización que está en curso.

⁷⁶ Así como cualquier muestra estadística.

⁷⁷ Este es el caso del gasto total de personal cuando se analiza las variaciones como porcentaje de los incrementos anuales registrados de la asignación en el sector; por igual ocurre con los bienes y servicios que van al centro educativo. Agreguemos, que la movilidad de esta variable no ha llegado a su punto de inflexión debido al proceso de expansión de la oferta que aún no termina.

V. El MINERD como administradora de Activos fijos: Hacia un esquema patrimonial del presupuesto del sector.

El servicio educación, al margen de ser un derecho es **un proceso de transferencia intangible**⁷⁸. Ahora bien, los espacios y los medios en que ese conjunto de actividades se realiza es totalmente tangible. La escuela vista como espacio, requiere de otros medios para realizar el proceso, y los mismos son de naturaleza fija y/o tangible. A diferencia del proceso aprendizaje que *no puede ser percibido, aglutinado y/o estratificado*, los medios o muchos de los productos intermedios del servicio educación sí lo son.

Intentemos clasificar en términos contables y financieros esta realidad⁷⁹, tomando como base las herramientas que nos brindan los conceptos aceptados en contabilidad para registrar las operaciones del servicio; es decir, herramientas como el Estado de Resultado (partida de ingresos y gastos) y de Balance General (relación entre los activos, pasivos y patrimonio). El ejercicio nos llevaría a las siguientes deducciones:

- **El principal componente de gasto del servicio es el gasto en capital humano. Este gasto es de clasificación corriente y quedaría registrado en el estado de ingresos y gastos anuales. El mismo no tendría efecto en el balance general, ya que este no puede ser clasificado como activo ni pasivo.** Igual pasaría con el tema del gasto en pensiones y jubilaciones. Este tiene igual naturaleza que el de las remuneraciones. Son en definitiva gastos de operación⁸⁰.
- **Por igual son gastos de operación los suministros, los servicios y las transferencias que se realizan a las unidades descentralizadas**, bajo el esquema descrito por la Ley de Educación del 1997 (regionales, distritos, centros y distintos institutos).
- **La inversión de capital que se realiza anualmente y es parte constitutiva de los ingresos asignados al MINERD, es la partida que aumenta el activo no corriente o fijo de este ministerio.** En sus ejecutorias, el ministerio invierte en edificaciones escolares, terrenos, bienes de capital como equipos de aula, equipos de oficina, hardware, activos intangibles como licencias informáticas, vehículos, maquinarias y edificaciones no escolares. Estos activos *son depreciables, tienen vida útil* de mediano (5 a 10 años) y largo plazo (10 años o más). Su *preservación o mantenimiento* genera en el estado de resultado partidas en gasto corriente que son necesarias para mantener en medida igual o mayor el *valor inicial de la inversión realizada*.

⁷⁸ Los productos finales de la educación son el conocimiento, competencias, valores y formas de pensamiento; todos visto como realidades intangibles dentro de un esquema de productos terminales.

⁷⁹ Recordemos que el fin de este ensayo es de naturaleza cuantitativa. No es un ejercicio desde la óptica pedagógica.

⁸⁰ Releer nota 8 sobre el gasto corriente.

En el Estado, y especialmente en el espectro del MINERD -*el cual es una organización del sector público no financiero*- para racionalizar la información que derivan de los estados financieros -*que en la práctica servirán como base para decisiones en términos presupuestarios y operativos*- deben de quedar claros unas premisas básicas para darle sentido financiero a la lógica contable de los mismos. Veamos algunas de las premisas para la elaboración de los posibles estados financieros del MINERD⁸¹:

- **El ingreso de la unidad quedará determinado por la asignación presupuestaria del ejercicio fiscal.** Denominaremos ingreso bruto al presupuesto aprobado para ese periodo. **El ingreso neto será el presupuesto devengado durante y al finalizar el ejercicio y por ende el ingreso real utilizado en el periodo.** La suma de lo devengando en los renglones de gasto total de personal, contratación de servicio, materiales y suministros y transferencia corriente en el ejercicio fiscal, nos da el total de los gastos operativos corrientes (gasto corriente). La suma de los renglones transferencias de capital, bienes de capital y obras, devengados en el ejercicio son igual al gasto de inversión (gasto de capital). La suma de estos será el gasto total del ejercicio.
- **La parte no ejecutada del ingreso bruto no da ningún dato en términos de flujo, ya que el mismo no crea balance real en cuenta bancaria, es decir, ese monto no pasa al ejercicio siguiente;** esos *saldos no ejecutados*, y tomando en cuenta el nuevo mecanismo de *Cuenta Única* del Tesoro, el balance mencionado no está disponible en términos reales en las cuentas del MINERD para fines de giro. Por tanto, la partida de "*resultados del ejercicio*", que, en la contabilidad común aceptada, pasa a engrosar la *cuenta patrimonial en el balance general*, en nuestro caso será igual a cero, ya que en nuestro estado de resultado el balance final del mismo queda determinado por la condición:

$$\text{Ingreso neto} - (\text{total gasto operativo corriente} + \text{total gasto inversión}) = 0^{82}$$

- Dentro del balance general, principalmente las partidas que determinan los activos corrientes tales como, el efectivo o equivalentes de efectivo, cuentas por cobrar, pagos anticipados y otros activos corrientes, **deben ser o tender a cero.** Esto se debe a que el MINERD por ser un organismo que *su resultado de explotación o de resultado neto es de suma cero, no debería de generar cuentas por cobrar con terceros, igual a no tener saldos contables* como consecuencia de la relación entre *ingresos/gastos*, **no es lógico que al final del ejercicio posea efectivo o sus equivalentes.**

⁸¹ En la simulación para demostrar las premisas del esquema de estados financieros propuesto, se utilizaron datos con base al 2016.

⁸² Es un esquema de suma cero.

- Tampoco debería generar **pagos anticipados**, de modo que todo pago realizado por la unidad *queda descontado del ingreso disponible durante el ejercicio* y englobado o en la partida operativa corriente o la de capital⁸³, por tanto, no debería ser una partida con vocación de contener recursos considerables.
- La única cuenta *-que también debería tender a cero-* que pudiese por falencias operativas registrar balance al final del ejercicio, es la de **inventarios**. Sostengo que debería ser cero al final del ejercicio, ya que la mecánica en lo referente a compras de bienes del MINERD *debería entregarse en su totalidad antes del último trimestre del año fiscal en las escuelas y otras instancias de gestión. Si a esta fecha se registran montos casi igual a la sumatoria de las compras de bienes del ejercicio, este hecho solo revela un problema de estructuración operativa en los tiempos de almacenaje y entrega (problemas logísticos). Dicha variable no debería registrar al trimestre señalado, montos mayores al 10.00 % del total de las contrataciones de bienes hechas durante el año fiscal en cuestión.* Hasta este punto, el ejercicio de balance general debería tender a lo presentado en la tabla 15.

Tabla 15: Simulación partida de activos corrientes MINERD (2016)

ACTIVOS	Monto en DOP
Activos Corrientes	
<i>Efectivo y equivalentes al efectivo</i>	-
<i>Cuentas por cobrar</i>	-
<i>Inventarios</i>	278,995,764
<i>Pagos Anticipados</i>	-
<i>Otros Activos Corrientes</i>	-
Total Activos Corrientes	278,995,764

- **El bloque de peso real en el cálculo de los activos, sería el correspondiente al de los activos fijos.** Si tomamos como periodo de línea base de este ejercicio el año 2016, podemos ver que los gastos liquidables a 365 días representaron el *86.97 % del ingreso neto*⁸⁴. Este gasto queda registrado en el Estado de Situación. El otro *13.03 %*⁸⁵ queda registrado en el Balance General por ser bienes de capital; por ende, el valor facial del bien contratado a la cuenta correspondiente dentro del reglón de activos fijos⁸⁶. Siguiendo con la simulación⁸⁷, este bloque debería lucir así:

⁸³ Los anticipos de obras no deben ser considerados cuentas por cobrar, ya que son simplemente un porcentaje de un pasivo contratado que se va diluyendo vía los ingresos disponibles. Lo único que debe ser registrado en el balance general es el balance del pasivo a manera de cuenta por pagar después del pago del 20.00 % de anticipo. Por igual, el término amortización en la etapa de ejecución del contrato sobre el anticipo diluido en las cubicaciones, no es tal cosa, es simplemente una retención. Es una retención porque al final de la vida útil del contrato, a menos que surjan adicionales en la ejecución, la misma no varía el monto original contratado.

⁸⁴ Este indicador del 2011 al 2017 representó el **80.71 %** del total de ingresos netos (**546.4 millones de pesos**).

⁸⁵ Del 2011 al 2017 este renglón representó **19.29 %** de los ingresos netos (**130.7 millones de pesos**).

⁸⁶ Descontada la posible depreciación de los bienes y obras adquiridos.

⁸⁷ Los valores presentados son fruto de un *proxy* y/o estimación condicionada. En la práctica el MINERD tendrá que realizar un **proceso actuarial para determinar en cantidad, condición y valor todo el activo fijo que reside bajo sus competencias administrativas.**

Tabla 16: Simulación partida de activos fijos MINERD (2016)⁸⁸

Activos Fijos [Descontada Depreciación]	Monto en DOP
Terrenos Escuelas	46,303,599,977
Otras Edificaciones No Escolares	1,576,890,000
Infraestructura Escolar [Con mejoras]	248,944,085,896
Equipos de Aula y Software	40,528,097,184
Activos intangibles	250,000,000
Total Activos No Corrientes	337,602,673,056
Activos Totales	337,881,668,820

- En este punto, los activos totales del MINERD tenderían a estar valuados por *337.9 mil millones de pesos al 2016⁸⁹*.
- El MINERD genera en la práctica un pasivo de consideración, y es el **pasivo corriente**. Como las obras, bienes y servicios son *acuerdos contractuales⁹⁰*, la concreción de estos contratos en términos de entrega o culminación *dejan balances que pasan a los próximos ejercicios⁹¹*. Estos balances, algunos de naturaleza corriente y otros de capital, son el número que debe ser registrado como el pasivo corriente del MINERD, ya que son obligaciones presupuestarias que deben ser liquidadas con ingresos disponibles. *El MINERD no debería producir pasivo no corriente, puesto que el mismo no puede asumir obligaciones financieras tales como préstamos en nombre de la institución u otras figuras instrumentales de esta índole*. Por ley, solo está facultado para asumir este tipo de obligaciones es el Ministerio de Hacienda. Recordemos, que somos sector público no financiero. Basado en nuestra simulación, al 2016 el pasivo total del MINERD ascendió a 26,989.8 millones de pesos.

Tabla 16: Simulación partida de activos fijos MINERD (2016)

PASIVOS	Monto en DOP
Pasivos Corrientes	
Cuentas por Pagar [Corrientes y Capital]	24,486,569,856
Retenciones	2,503,262,729
Total Pasivos Corrientes	26,989,832,585
Pasivos No Corrientes	Monto en DOP
Préstamos a Largo Plazo	-
Total Pasivos no Corrientes	-
Pasivos Totales	26,989,832,585

⁸⁸ Del año 2011 al 2017 los montos que alimentaron el activo fijo del MINERD presenta la siguiente distribución: **terrenos y bienes de capital (21.21 %)**, **infraestructura escolar (78.50 %)** y **transferencias para adquirir o financiar inversión de capital (0.29 %)**.

⁸⁹ Este valor en un estudio actuarial detallado pudiese ser más elevado, ya que el *proxy* utilizado puede tender a suavizar el dimensionamiento de los activos analizados vistos a detalle.

⁹⁰ Principalmente las contrataciones de naturaleza cíclica *-obras, ciertos suministros y bienes de capital-* o no fija como los servicios básicos y salarios, el cual su rotación es de menos de 30 días calendario.

⁹¹ Son compromisos que en la práctica su concreción financiera es de naturaleza plurianual.

- Este pasivo (*las cuentas por pagar*), está compuesto en aproximadamente un 94.00 % en obras de infraestructura, que como sabemos es un *pasivo plurianual* por la naturaleza del proceso que concretiza el activo. Las apropiaciones presupuestarias *-y más en esta etapa de expansión de la oferta de aulas-* irían disminuyendo el volumen del mismo, a menos que se realicen nuevas contrataciones con respecto al inventario de este bien a la fecha. El 6.00 % restante pertenece a los compromisos de terrenos y bienes de capital, principalmente equipamiento. Las retenciones representan los *compromisos impositivos derivados de la contratación de obras, bienes y servicios que realiza el MINERD como contratante/ente de retención*. Esta figura variará según el volumen del plan de adquisiciones del ejercicio fiscal⁹², así como el volumen de retenciones previstas a personas físicas.

Tabla 17: Simulación partida de patrimonio institucional MINERD (2016)

Patrimonio Institucional	
<i>Capital Institucional</i>	310,891,836,235
<i>Resultados del Ejercicio</i>	-
Total Patrimonio Institucional	310,891,836,235

- Llegamos al bloque patrimonial en el Estado de Situación, aquí se debe de tomar en cuenta la siguiente singularidad. **En la contabilidad aceptada, el resultado del ejercicio registrado en el estado de resultado es la variable que, dentro del renglón del patrimonio hace crecer el volumen del mismo en términos de creación de valor⁹³.** Como vimos al principio de la demostración, en el sector público no financiero, bajo un esquema de ingreso/gasto de suma cero, **el balance resultante de esta diferencia no tiene presencia real en términos de disponibilidades.** Es, simplemente *un indicador de no cumplimiento del ingreso total asignado*. El asiento contable de la misma en la lógica de esta demostración siempre será 0. **Por tanto, el capital institucional será igual a la diferencia del activo total menos el pasivo total; es decir, un asiento aritmético⁹⁴ para balancear la ecuación contable⁹⁵.** Este es el resultado de la tabla 17.
- Nuestro *Estado de Resultado* se esquematizaría bajos los mismos términos de la lógica de ejecución presupuestaria, ya que es la base de la asignación de la variable *ingreso y gasto*. El mismo debería *tender* a este resultado:

⁹² También engloba retenciones a personas físicas.

⁹³ Aunque en la contabilidad aceptada en este renglón incluye el aporte de los socios y grupos de interés de la empresa o unidad productiva; **el crecimiento del patrimonio por aportación no es el fin de la creación de valor de estas entidades**, es la creación real por las operaciones productivas lo que le da sentido a la formación de riqueza y/o beneficios.

⁹⁴ También se le dice asiento contable.

⁹⁵ Activo= (Pasivo+ Capital y/o Patrimonio) por tanto Patrimonio=Activo-Pasivo; esto también se le llama Patrimonio Neto.

Tabla 18: Simulación estado de situación MINERD (2016)

ESTADO DE RESULTADO MINERD 2016	Monto en DOP
1. INGRESO BRUTO [Asignación Inicial Presupuestaria]	129,873,682,540
2. INGRESO NETO [Devengado al Cierre Ejercicio]	127,249,369,614
3. GASTO FIJO EN PERSONAL	79,269,659,541
4. CONTRATACIÓN DE SERVICIOS	4,268,490,225
5. MATERIALES Y SUMINISTROS	2,783,907,863
6. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	24,350,386,528
7. Total Gasto Corriente de Operación [3+4+5+6]	110,672,444,156
8. Balance Antes de Gasto de Capital [2-7]	16,576,925,458
9. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	96,215,392
10. BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	3,559,761,174
11. OBRAS	12,920,948,891
12. Total Gasto de Capital [8-9-10-11]	16,576,925,458
13. Balance despues de Ejecución Capital [8-12]	-
14. Resultado del Ejercicio [2-7-12]	-
14. Monto No Ejecutado en el ejercicio [2-1]	(2,624,312,926)

- Por extensión, dado que los ingresos en el sector público no financiero son un límite cerrado a la hora de ser asignados⁹⁶, y no tener como fin la generación de balance de beneficios y/o función acumulativa de utilidades; el flujo de caja del MINERD será un flujo de caja de tesorería como se le denomina, con resultado semejante al estado de situación. Ver tabla 19.

Tabla 18: Simulación flujo de caja MINERD (2016)

Flujo de Caja de Tesorería 2016 MINERD	
Ingresos	
Ingresos Totales	127,249,369,614
Egresos	
Egresos Operativos	(110,672,444,156)
Gasto en Personal	(79,269,659,541)
Gasto en Contratación de Servicios	(4,268,490,225)
Gastos en Materiales y Suministros	(2,783,907,863)
Transferencias para Gastos Operativos y Contribuciones	(24,350,386,528)
Egresos Financieros	-
Inversiones	(16,576,925,458)
Bienes de Capital	(2,123,433,110)
Adquisición de Terrenos	(1,436,328,064)
Adquisición de Infraestructura	(12,920,948,891)
Transferencia para Inversión de Capital	(96,215,392)
Saldo de Caja del Período	-
Caja Acumulada Ejercicio Anterior	-
Saldo de Caja Acumulado Final	-

¿Cuál es la utilidad en términos operativos de tener estos estados financieros administrativos y de gestión?

El fin de la simulación pasada, así como de las premisas con miras a establecer la tendencia en el diseño de los mismos, es dejar claro que el MINERD no es una unidad con vocación de acumulación de activos corrientes, sino que es una acumuladora de activos fijos en término del resultado de sus operaciones.

⁹⁶ A menos que ocurra un aumento presupuestario en medio del ejercicio.

Aunque la inversión intensiva de los ingresos del sector y la razón de ser de este se enfoca en un producto intangible, ese activo fijo es el espacio donde esa producción en términos físicos se realiza. **Esto en términos financieros tiene sus efectos que deben de ser registrados con fines de que sean el hilo conductor de la planificación de los ingresos.**

Veamos un ejemplo práctico⁹⁷:

- Se genera la necesidad de un plantel escolar de 24 aulas, a un costo estimado de USD 77,000⁹⁸, por tanto, su costo total de construcción es de USD 1,848,000.
- Se requieren de 2,640 metros cuadrados de terreno para el plantel, a un costo de USD 200. El costo total de esta variable es de USD 528,000.
- Los bienes de capital que requerirá este plantel, dígame pizarras, mobiliario escolar y administrativos, juegos de exteriores, cocina, etc.; generan una necesidad de recursos de USD 462,000.
- Esto nos da una inversión total y/o inicial de USD 2,838,000.
- Asumamos que este plantel se le estima una vida útil de 35 años, los bienes de capital que son parte del plantel escolar entre 5 y 10 años y cero para los terrenos donde este se ubica.
- Bajo esta lógica el plantel se depreciaría por buen o mal uso en USD 52,800 por periodo, y los bienes de capital si los fijamos en 10 periodos en USD 46,200.
- Estas partidas, la primera genera un gasto corriente de mantenimiento preventivo y correctivo durante esos periodos, y la segunda generara una necesidad de recursos por la cuenta de capital para el reorden o sustitución de estos. En el caso de algunos de esos bienes de capital, como ciertos equipos y maquinarias, así como mobiliario, generan partidas corrientes con el fin de su conservación. **Por tanto, los gastos de mantenimiento, conservación y sustitución de estos activos fijos son una derivada de la inversión inicial⁹⁹ realizada y tendiente a ser perpetua en términos corrientes¹⁰⁰.**
- Si esta misma lógica de costos se realiza **con cada plantel del sistema**, la misma como vemos *debería ser la base del diseño presupuestario en lo que respecta a los presupuestos de mantenimiento correctivo y preventivo, compra de bienes de capital tales como software, hardware, equipos de aulas, textos, implementos de cocina y demás suministros*. Es decir, la base informativa del mencionado diseño, su fuente primigenia de datos sería esta. *Si extendemos el alcance del análisis, sería parte de los fundamentos y premisas de la estructuración del Plan de Adquisiciones¹⁰¹.*

⁹⁷ Este es un caso basado en una muestra real.

⁹⁸ Usamos dólares americanos para evitar distorsiones de índole inflacionaria o cambiaria.

⁹⁹ De naturaleza cíclica.

¹⁰⁰ Siempre y cuando no desaparezca o deje de operar la unidad de producción (Escuela).

¹⁰¹ Los componentes de mantenimiento correctivo, bienes de capital y la sumatoria de los suministros que se pagaron en 2016, representó el 5.05 % del total ingresado (6,430.4 millones de pesos).

Con una información detallada del valor, la condición, la cantidad y la ubicación de toda nuestra base de activos fijos, el diseño presupuestario de estas **partidas daría un verdadero salto cualitativo, que eliminaría sesgos, deficiencias logísticas e incrementaría la calidad en el gasto.**

Sin lugar a dudas, por tratarse de un tema de estratificación de datos, un sistema informático sería la base y a su vez la herramienta de administración que convertiría dichos datos en **un recurso decisional vivo y de características dinámicas**¹⁰²; una verdadera herramienta de creación de valor operativo y financiero.

Por igual, unos estados financieros racionales **fortalecerían el manejo del pasivo corriente del MINERD (cuentas por pagar), haciendo la administración de la deuda de este más eficiente, detallada y previsible en el marco temporal de un ejercicio fiscal.** Se estaría gestando en las áreas de ejecución financiera **una contabilidad estratégica** en vez de una “*contabilidad de diario*”, que es la que en la actualidad ejecutamos a nivel de instancias estatales como el MINERD.

Un conocimiento al detalle de nuestros compromisos contables contribuirá a una **mejor colocación de los recursos en los renglones que realmente lo ameriten fruto de la reducción del ruido en la información contable y reduciría tiempos de ejecución transaccional por poseer un detalle cuantitativo y temporal real de los elementos del inventario del pasivo corriente.** También, haría del diseño de las cuotas de compromisos un ejercicio de colocación de recursos de mayor precisión principalmente en apartados como las obras, bienes y servicios de naturaleza fija y variable.

Lo expresado en este capítulo, es un punto esencial en la agenda del proceso global de modernización que viene gestándose en el MINERD, ya que visto en sentido amplio es el concepto que mejor describe el día a día de la administración operativa del servicio educación al margen de las labores de enseñanza.

¹⁰² Otro ejemplo. Dado que poseamos la información no distorsionada del activo, si esto es así, en el diseño presupuestario la ecuación para determinar el volumen de bienes de capital sería: (1) *el punto de reorden de bienes de capital de las aulas existentes y/o en operación, más (2) los bienes de capital de las aulas a entrar en operación durante el ejercicio fiscal, más (3) el reorden de bienes de capital de las áreas administrativas de gestión/administración existente.* La información de (1) y (3) saldrían del sistema que administre el inventario de activos fijos. En algún momento (2) pasará a ser parte de (1) cuando la expansión de la oferta tienda a 0.

I. La Falacia Fértil de la Formación Docente y los Factores Asociados

Un autor, financista y en últimos momentos filántropo¹⁰³, en uno de sus últimos escritos explica un concepto sumamente curioso, él lo denomina Falacias Fértiles. Las define como *ideas defectuosas que producen resultados positivos...son fértiles porque florecen y producen resultados positivos antes de que sus deficiencias se descubran; son falacias porque nuestra comprensión es inherentemente imperfecta*. Este concepto me parece muy acertado como marco de análisis histórico de la actividad de formación docente y los factores asociados educativos en el sistema dominicano.

En otros capítulos señalábamos que el servicio educación no es un tipo de actividad creadora de valor que pueda ser fácilmente estandarizada con mira a conseguir los fines que esta se propone. Esto ubica al servicio en cuestión en un plano de *indeterminismo metodológico* amplio.

Es decir, a diferencia de otras disciplinas o ramas de la ciencia; donde las condiciones iniciales, las generalizaciones de validez universal o científicas y las condiciones finales, nos conducen a la experimentación, la explicación y la predicción; y a su vez esta combinación de elementos y operaciones, salidas o resultados son simétricos y replicables; en el servicio educación esta lógica a pesar de que las mejores prácticas sean utilizadas y las condiciones iniciales con miras a conseguir los resultados finales estén dadas en términos teóricos y operativos; el resultado puede no ser proclive a lo deseado. **Es por esto, que los análisis de las variables educativas deberían tener una connotación tendencial y/o probabilística.** Analicemos esta aseveración.

La literatura educativa, principalmente la que aborda aspectos pedagógicos, hace mucho énfasis en los **factores asociados**. El concepto de factores asociados tiene un fin metodológico muy práctico. Trata de darle una racionalidad a todo el espectro del proceso de *enseñanza-aprendizaje* desde el punto de vista de los actores *-escuela, comunidad, hogar y familia-* y como sus acciones son claves en la búsqueda de los resultados deseados. Por igual, trata de dar un marco lógico de cuales variables derivadas de estos actores *promueven o no promueven* la consecución de los logros escolares.

A su vez, estos estudios que conforman parte integral del cuerpo teórico pedagógico; **intenta en función de buenas prácticas y tendencias; formular una serie de intervenciones de naturaleza operativa e instruccionales¹⁰⁴, que, de ejecutarse correctamente a manera de un todo orgánico, holístico y/o sincronizado; deberían en términos prácticos ser propensos a resultados de aprendizajes a la medida de las expectativas del sistema en que se implementen.**

Enumeremos algunas de los hallazgos comunes a las hipótesis de estos autores, esto a manera de tener un concepto del *debería ser*, que tanto se debate con miras al éxito escolar¹⁰⁵:

¹⁰³ George Soros, El nuevo paradigma de los mercados financieros: Para entender la crisis económica actual, Editorial Taurus 2008.

¹⁰⁴ Ver Sheerens 2000, 1999; Cotton 1995; Sammons, Hillman y Mortimore 1995, Murillo 2003; por igual Brunner y Elacqua 2004.

¹⁰⁵ Rodrigo Cornejo Chávez y Jesús María Redondo Rojo, Variables y factores asociados al aprendizaje escolar. Una discusión desde la investigación actual; Equipo de Psicología y Educación (EPE) Departamento de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

1. *Metas compartidas, sentido de misión consensuado.*
2. *Liderazgo educativo y pedagógico que genera condiciones para el trabajo profesional de los docentes, el aprovechamiento de los recursos y las relaciones con los niveles externos a las escuelas.*
3. *Orientación general hacia los aprendizajes, focalización de los mismos y énfasis en las destrezas básicas de los alumnos y en su formación ciudadana y personal.*
4. **Clima organizacional marcado por el sentido de pertenencia, un buen ambiente laboral y el trabajo en equipo entre docentes.**
5. *Capacidad de aprendizaje de la escuela y desarrollo profesional: Organizaciones flexibles que se adaptan a demandas internas y externas, sobre la base de la fortaleza ética y profesional de los docentes.*
6. *Participación e implicación de la comunidad educativa.*
7. *Altas expectativas respecto de las posibilidades de aprendizaje de los estudiantes.*
8. **Calidad del currículo. Foco en su pertinencia personal y social, adecuada gestión curricular.**
9. **Organización de aula. Estructura de trabajo, aprovechamiento de los tiempos y oportunidades para los aprendizajes.**
10. **Seguimiento de progreso de alumnos. Evaluaciones y retroalimentaciones frecuentes.**
11. *Clima de aula marcado por la cercanía afectiva, la resolución de conflictos, la claridad y la comunicación.*
12. **La cantidad, calidad y disponibilidad de materiales educativos.**
13. *La pluralidad y calidad de las didácticas, con énfasis en aquellas que favorecen un mayor involucramiento de parte de los estudiantes.*

De estas líneas, las marcadas en negrita son las que podemos considerar muy asociada a factores financieros. La demás, pertenecen al ámbito propositivo, doctrinal, filosófico o misional. Las últimas son de naturaleza cualitativa, las primeras de dependencia mixta, pero con mucho peso de lo *cuantitativo/financiero* principalmente en su etapa inicial y más *cualitativo/metodológico* en su etapa de implementación y desarrollo. Los lineamientos en cursiva responden a los fines, los demás a los medios.

Sobre estos puntos, los investigadores¹⁰⁶; al referirse a la practicidad y/o operativización de muchas de estas investigaciones hacen el siguiente señalamiento:

“Como se puede apreciar la cantidad y calidad de las investigaciones sobre factores asociados al aprendizaje escolar no puede ser considerada satisfactoria. Los estudios cualitativos suelen ser descriptivos y exploratorios, y los estudios cuantitativos suelen ser univariados o correlacionales, con muy escaso desarrollo de estudios multinivel. Aún no se establecen relaciones entre los diversos factores, ni el peso relativo de cada uno, y los factores aparecen horizontales y sin causalidad. No se controlan adecuadamente las variables de contexto extra-escuela (o se hace con un número limitado de variables de entrada de los estudiantes). En general las conclusiones no pueden ser generalizadas a poblaciones más amplias de las muestras definidas y los estudios no pueden ser comparados debido a inadecuados criterios de selección de casos y muestras. Por otra parte, el logro escolar es operacionalizado de manera unidimensional (sólo resultados académicos) y no ha sido adaptado a las particularidades de los sistemas educativos de la región. Finalmente, los factores asociados siguen siendo de naturaleza muy vaga, de tal manera que no queda claro que se haya identificado ya el conjunto íntegro de factores que hacen que una escuela sea efectiva...”

¹⁰⁶ *Ibíd.* 106.

En resumen, este cuerpo teórico con fines de lograr éxito pedagógico es un modelo de propensiones a la manera descrita por el filósofo Karl Popper¹⁰⁷.

Una propensión es un conjunto de acciones que en la práctica tienden a un resultado continuo bajo un esquema operativo caótico y/o estocástico; estos resultados sus conclusiones no pueden ser aglutinados bajo la lógica de las aritméticas tradicionales, **sino que sus valores y pesos específicos son de índole estadístico¹⁰⁸**; por tanto los resultados de un sistema bajo el esquema descrito por Popper , en lo que respecta a su integridad en el tiempo **no necesariamente mantendrá el promedio de sus resultados bajo los rangos históricamente registrados.** El punto óptimo será aquel que tienda a estabilizar la mayor cantidad de resultados en un rango determinado. Como podemos ver, está son en pocas palabras las características de un proceso, operación o sistema no estandarizado y sin ningún principio universal preestablecido que sirva de hilo conductor de sus fines.

La hipótesis de valores asociados en educación está más cerca de la mecánica de ocurrencia probabilística que a la estandarización o repetición a manera de principio como ocurre en las ciencias naturales. La educación es una disciplina social, que no puede seguir lineamientos del tipo *sine qua non* o establecer principios *a priori*. A pesar de esta debilidad en su estructura operativa, es esta la base donde radica la hermosura de la disciplina educativa: siempre ha pertenecido a la esfera del *a posteriori* o de la inconformidad perpetua. *¿Pero esta incertidumbre en los principios pedagógicos hace la búsqueda del éxito en educación más difícil?* Puede que sí, pero no hace que esta singularidad haga inservibles los estudios, teorías e hipótesis que componen el cuerpo ideológico pedagógico. **Este conjunto de conocimientos debe ser visto como un gran programa de investigación con miras a la mejora continua, no al de creación de principios a la manera de las ciencias naturales.** Es un ejercicio indeterminado de *ensayo y error*. El que sea así, no lo hace menos científico, ya que esta es la característica de las ramas más revolucionarias de la ciencia moderna. En vez de ser visto como método debe ser visto como programa o agenda de cambio perpetuo.

La investigación escolar siempre ira en la ruta del diagnóstico; **el valor agregado se registrará en los aprendizajes cuando el factor humano que regenta los procesos consiga que los lineamientos del diagnóstico en términos de actividades creadoras de valor tiendan por medio de ensayo y error a conseguir revertir las propensiones antes erróneas o no deseadas.** Las líneas derivadas del diagnóstico siempre deberán contener una **función metodológica, una función operativa y una función financiera.**

¹⁰⁷ Karl Popper, Un mundo de propensiones, Tecnos 1990.

¹⁰⁸ Popper también llama a describir los resultados de sistemas de propensión como de índole probabilístico en términos de los resultados promedios.

En el contexto dominicano, y podemos señalar del 2008 a la fecha; los movimientos sociales entorno a la educación, unificaron criterios para que se diera ejecución a lo estipulado en torno a la inversión en el sector tal y como lo señala la ley que rige el accionar del MINERD. **La base de la discusión en sus inicios¹⁰⁹ era que los retrasos en los aprendizajes desde la década de los setenta a la fecha, era fruto de deficiencias en la función metodológica y por ende en la función operativa en lo que respecta a la enseñanza, no tanto de la función de financiamiento.**

Al acercarse el 2011, la sociedad civil unifico criterios y esfuerzos en torno al tema de la educación, basando el orden del discurso en torno a la función financiera. Se aseveraba que **la mayoría de las falencias del sistema se debían a grandes déficits de financiación que el sector educación había experimentado y que habían erosionado toda la base del sistema y por extensión su función metodológica y operativa.** Al llegar el 2013, se llegó al consenso y se hizo la asignación según lo establecido en la Ley de Educación del 1997.

5 años después, y tomando en cuenta los argumentos *filosóficos y metodológicos* expresados desde inicio de esta sección; **la evidencia histórica nos ha mostrado que el análisis de los factores educativos, realizados por ambas partes -defensores de la función financiera y defensores de la función metodológica/ operativa- tenían igual peso en el pastel de la razón final.**

Sin embargo, el problema subyacente entre las partes radica en que no partió desde la base de la naturaleza probabilística del servicio mismo; **y era más fácil idealizar el mejor de los estados posibles a conseguir bajo el marco teórico netamente financiero.** La verdad es que al final **este servicio es un núcleo de dependencia de las tres funciones analizadas y con resultados que a pesar de que se trate de ejecutar “correctamente” sus resultados son de naturaleza improbable, y para muchos desconcertantes o frustrantes.**

En algún momento de 2009, se dijo lo siguiente *“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”* ¹¹⁰. Por tanto, **el factor financiero tiene una incidencia en el ámbito estructural del sistema; son la función metodológica y la operativa la variable preponderante y sin lugar a duda de mayor importancia en la creación de valor pedagógico.**

Asumiendo un *modelo hipotético de factores asociados* para analizar el tema de la formación docente, veremos en base a evidencia histórica; que la función financiera ha permeado la evolución de la principal actividad que incrementa las capacidades del actor vital del servicio, dígase el docente, en pos de ir cambiando la tendencia de los resultados de aprendizaje en el sistema.

¹⁰⁹ Esta era la posición de principalmente de los regentes en ese momento del sector y algunos investigadores más asociados a la esfera del Estado.

¹¹⁰ Hacia una mejora de los mecanismos de creación de valor en el sistema educativo (2009), David Lapaix; publicado por el Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE).

Si las condiciones del docente son afectadas y/o mejoradas en función de dignificar su salario, se intuye que esta línea de acción debería hacer al docente más comprometido con su labor diaria y por ende en el cumplimiento de las metas que la Rectoría del sistema desea se obtengan en las aulas. Por igual, si el sistema, sabiendo que el proceso de enseñanza es evolutivo, porque se base en conocimiento y técnicas cambiantes; acuerda invertir de forma intensiva en la profesionalización y educación continua de su capital humano más importante; la tendencia de estas acciones en términos *teórico/práctico*, deberían en el mediano y largo plazo producir *unos resultados cerca del rango positivo esperado* en lo que respecta a los aprendizajes. Este es el racional teórico del modelo de factores asociados para los elementos denominados docentes y formación.

Hagamos el análisis retrospectivo de la primera variable; las condiciones salariales docentes.

Para el período 2016, los maestros de tanda extendida o dos tandas estaban¹¹¹ devengando un salario promedio de **44,000 pesos dominicanos (USD 12,427)**. Utilizamos a los maestros de tanda extendida o dos tandas debido a que los mismos al cierre del 2016, representaban el **84.99% de los docentes del sistema y los docentes de una tanda eran el 15.01%**.

Este docente estaría generando cerca de **572,000 pesos anuales; en una economía que su promedio de ingresos por habitante¹¹² al 2016 es de 327,386 pesos (USD 7,112)¹¹³**. Esto en términos de producto interno bruto per cápita nos da una resultante de **1.75**; es decir ese nivel salarial se ubica **74.73% por encima del promedio por habitante de la economía dominicana¹¹⁴**.

Tabla 19: Comparativo 2012-2016 Distribución Docente por Tandas

Período	Total Docentes [Personas]	Docentes Con Una Tarjeta	Participación 1 Tarjeta	Docentes Con Dos Tarjetas y Tanda Extendida	Participación 2 Tarjetas
A Diciembre del 2016	92,009	13,812	15.01%	78,197	84.99%
A Diciembre del 2012	65,936	21,510	32.62%	44,426	67.38%
Diferencias [2016-2012]	26,073	-7,698	-17.61%	33,771	17.61%

Fuente: Nómina del MINERD 2012-2016.

Si llevamos el salario promedio del 2016 a precios constantes, es decir descontada la inflación del período en cuestión, veremos que este salario es igual a **465,154 pesos; y en términos de PIB percapita seria 1.42**.

¹¹¹ Se menciona en términos pasados ya que está previsto cambiar esa base salarial con miras al mes de agosto del 2017.

¹¹² Producto Interno Bruto per Cápita.

¹¹³ Según el Banco Central de la República Dominicana.

¹¹⁴ Para ver comparaciones con el mercado laboral formal, ir al *link* de la nota 18 del ensayo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); analiza este indicador por país. Viendo resultados de los mismos para otras economías podemos ver que países como *Finlandia (0.98)*, *Estados Unidos (0.89)* y *Francia (0.91)*, sus maestros no generan más de un (1) PIB Per cápita en términos salariales. *Reino Unido (1.11)*, *Chile (1.17)*, *México (1.21)*, *Irlanda (1.22)* y *España (1.28)*, sus maestros no superan el límite de 1.30 PIB Per cápita. *Japón (1.34)*, *Canadá (1.38)*, *Alemania (1.45)* y *Corea (1.57)*; son los países de este conglomerado que superan inversión salarial por maestros por encima del 1.30 PIB per cápita. En este rango es que estamos ubicados al 2016 en función del tamaño de nuestra economía en lo que respecta al salario docente.

Este mismo docente en el año 1998¹¹⁵, su salario era de USD 552.74 en el Nivel Básico en dos tandas y de USD 533.58 en el Nivel Medio anuales; esto es a valores corrientes de ese período representa un monto de 8,297 y 8,009 pesos¹¹⁶ respectivamente. En términos de PIB per Cápita esto era equivalente **0.21 en Básica y 0.20 en Media**; es decir, de 1998 al 2016 se multiplico por **5.65 veces el indicador de PIB per cápita dentro del dimensionamiento del salario docente.** Es evidente que el efecto de la función financiera ha propendido a ser positivo en lo que a la dignificación docente se refiere.

Otro valor asociado es que las condiciones de vida real del docente hayan mejorado, o que su nivel de ingreso le permita mantener condiciones dignas dentro del contexto económico del país. Un indicador de análisis sería ver cuánto representa el ingreso docente comparado con la canasta familiar básica del país.

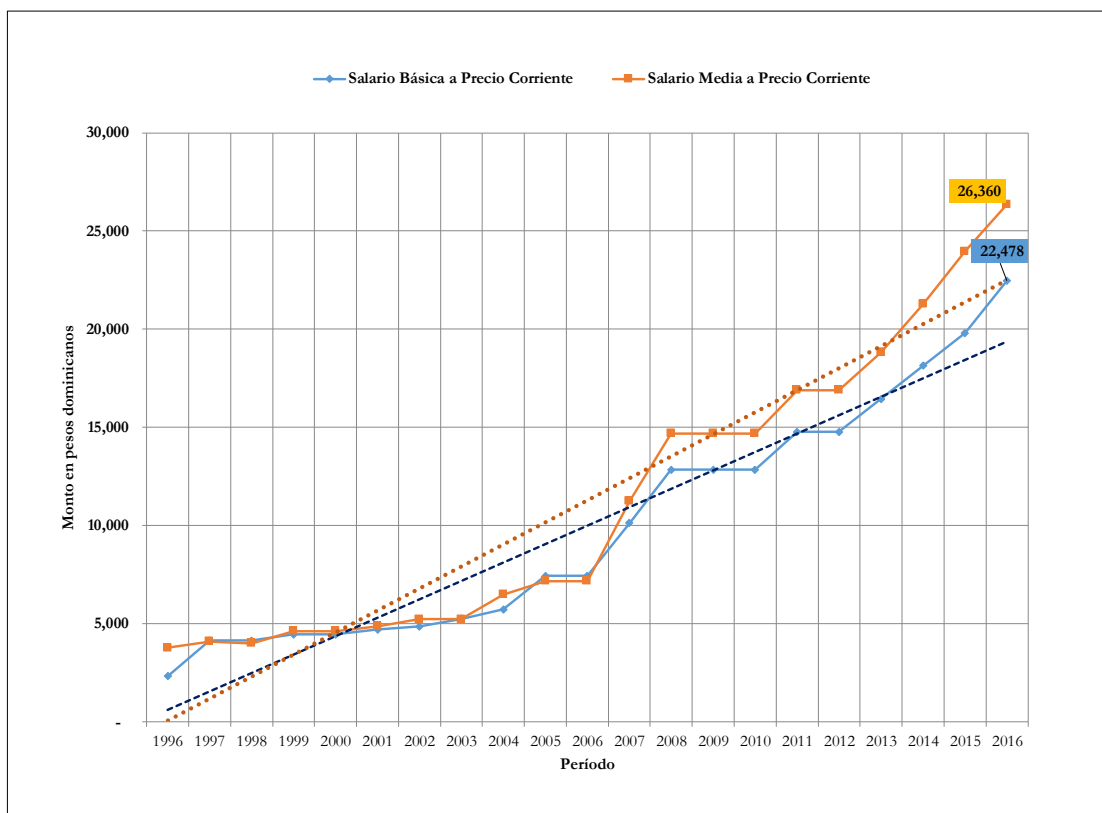
Al cierre del 2016, la canasta básica del quintil 3 era 23,036 pesos. La del quintil 4 se ubicaba en 30,034 pesos y el promedio nacional era de 28,773 pesos. El ingreso promedio del maestro de Tanda Extendida y dos tandas multiplica por 1.91 veces la canasta del quintil 3, por 1.47 la del quintil 4 y por 1.53 la nacional. Si se realiza el mismo análisis sobre el promedio nacional per cápita, el mismo sería equivalente a **1.18 de la canasta básica del quintil 3, a 0.91 de la del quintil 4 y 0.95 sobre la canasta promedio del país.** Por tanto, **el promedio mensual del ingreso nacional está por debajo del promedio de la canasta básica del mismo; no así en el rango del ingreso docente.**

Si se compara el promedio nacional de la canasta básica, con los datos proporcionados por las *Estadísticas del Mercado de Trabajo del Banco Central de la República Dominicana al 2016*, podemos apreciar que **el 89.19% de los trabajadores formales ganan entre 0 y 30 mil pesos al mes. Por tanto, no están muy por encima de la canasta nacional promedio. El 76.45% de los trabajadores formales están entre 0 y 20 mil pesos al mes; por tanto, la elasticidad de este rango contra la canasta es menor que 1; es decir el promedio de la canasta nacional está por encima del ingreso mensual percibido.**

¹¹⁵ El periodo no es coincidencia porque será parte del análisis cuando se comparen otras variables del servicio en función de condiciones docentes, formación e inversión.

¹¹⁶ La tasa de cambio en ese momento era de 15.01 pesos por dólar y el PIB per cápita de 39,088.85 pesos anuales.

Gráfica 4: Evolución del salario docente Básica y Media en una tanda 1996-2016 a precios corrientes



Fuente: Ministerio de Educación 1996-2016

La gráfica 4, nos presenta que **la tendencia general del salario docente del Nivel Básico y Medio, ha sido desde 2006 marcadamente hacia el alza; por tanto, en términos de política del sector, este movimiento en pos de reivindicación salarial es de larga data; y no solo fruto del incremento al sector vía la aplicación de la fórmula de financiación de la Ley del 1997; aunque, es en el intervalo 2013-2016 donde se han dado las ganancias más significativas en términos de aumento del costo unitario del salario total.** En base a esta evidencia, la primera variable analizada en nuestro *modelo hipotético de valores asociados*, debería tener una **valuación positiva** ya que la magnitud de la misma es superior al promedio del ingreso del país en promedio por habitante, está en los rangos más alto en términos del mercado formal laboral y el volumen del ingreso esta **52.92%** por encima del promedio de la canasta promedio del país.

La segunda variable, del modelo corresponde a los esfuerzos del sector en pos de ir procurando la formación del docente en términos de sus competencias a lo largo de su vida laboral; esto con el fin de garantizar una tendencia positiva de los aprendizajes de los alumnos.

Tabla 20: Inversión Ejecutada en Formación Docente [Profesionalización y Continua] 2008-2016

	Inversión Formación Docente en DOP	Inversión Formación Docente como % del PIB
2008	294,325,004	0.018%
2009	302,400,003	0.017%
2010	302,900,000	0.015%
2011	315,540,265	0.014%
2012	1,383,432,196	0.058%
2013	1,500,756,670	0.058%
2014	2,178,229,814	0.077%
2015	2,972,964,968	0.097%
2016	2,919,662,879	0.089%
Total General	12,170,211,799	0.060%
Variación 2016-2008	2,625,337,875	0.071%

Fuente: Ministerio de Educación 2008-2016

Del 2008 al 2016, se ha realizado una inversión en este renglón de **12,170 millones de pesos**, como se puede apreciar en la tabla 20, a partir del 2012 es que se presentan saltos considerables de la tendencia de inversión en el mencionado concepto. Esto ha significado pasar de **0.02% del PIB que se invertía en 2008 a un promedio de 0.09% del PIB entre 2015 y 2016**. De 2008 a 2016 se han ganado **0.07% enteros en apropiación de recursos hacia el tema de profesionalización y formación continua de docentes en términos del PIB**. La tendencia ha hecho crecer en **2,625 millones** los recursos para estos fines en el intervalo analizado. Este mismo dato en el año 2000 era equivalente a **0.003% del PIB** y en 2004 llegó a **0.005% del PIB**.

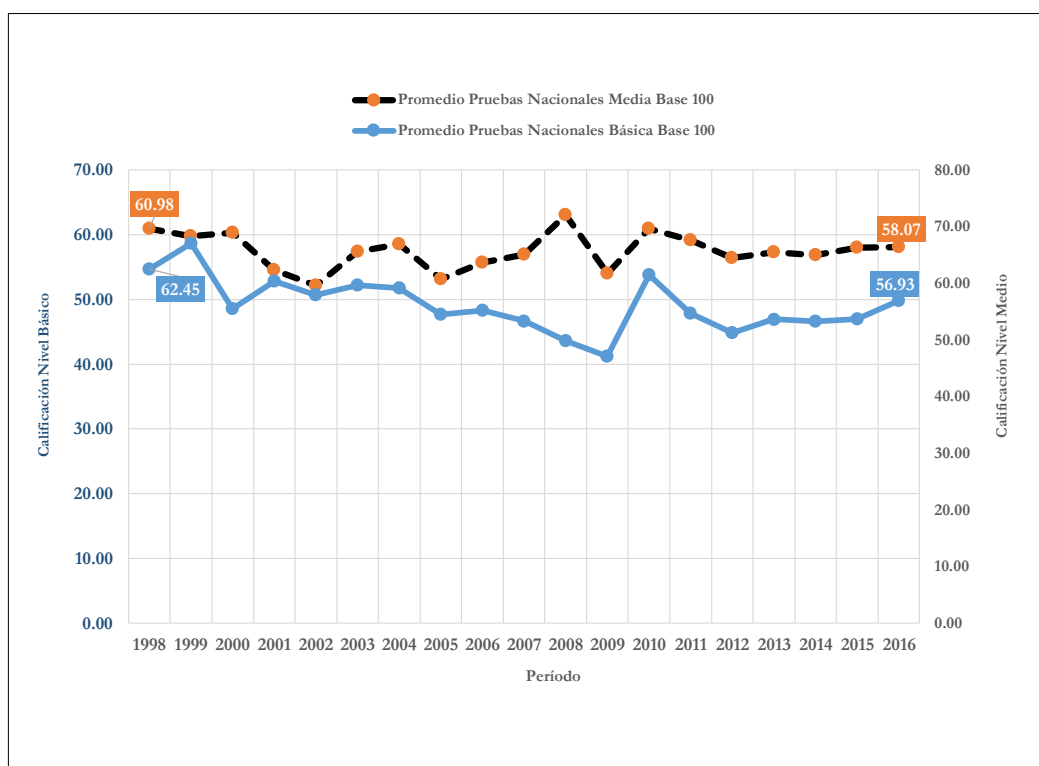
Visto en valores constantes la tendencia sigue una ruta totalmente alcista. Entre el 2000 y el 2004 esta inversión no superaba los **100 millones de pesos**, así siguió hasta el periodo 2011. Ya del 2012 a la fecha este indicador subió de **300 millones de pesos constantes a más de 700 millones**. En términos de dólares americanos en el año 2000 equivalía a **567,369 dólares**; ya en 2015 esta presentó **65,987,729 dólares** (*116 veces más que el inicio de la década del dos mil*). Al inicio del presente siglo (2000), la inversión en formación docente representó **0.11% de los recursos totales ejecutados del MINERD**; en 2004 era de **0.38%**. En 2015 ya este indicador era de **2.49% del total de recursos ejecutados y/o 0.10% del PIB**.

En el informe *Panorama de la Educación 2014 de la OCDE*; señalaba que países como *Chile y Brasil*, que son miembros del mencionado organismo; invertían en formación docente en el sector preuniversitario un monto entre **0.10% y 0.20% del PIB**. *Australia, Canadá, Estonia, Finlandia, Noruega, Países Bajos y Suiza* se ubicaban entre los rangos de **0.20% del PIB y 0.90%**. Solo un país en el mundo invierte **más de 0.90% del PIB** en este renglón y es *Austria*. República Dominicana en 2014 y 2015 invirtió **0.08% del PIB y 0.10% respectivamente**.

Por tanto, al 2015 estamos a un nivel de **50% del nivel de inversión de estos dos países latinoamericanos miembros OCDE a nivel de Latinoamérica**. México invierte una proporción de menos de 0.10% así como los demás países de Latinoamérica. **De seguir este ritmo, y tomando en cuenta las proyecciones de inversión en formación docente dentro del marco de los planes estratégicos del MINERD, estaríamos en la barrera del 0.20% entre 2021 y 2022.**

Como podemos observar, el efecto de la función de financiamiento, principalmente del 2008 en adelante, ha tenido una valuación positiva en la formación. Ambas variables analizadas han sido favorecidas en términos financieros dentro del marco de la acción institucional del servicio. **Pero al ver los efectos de la función financiamiento sobre el accionar de algunas variables de índole pedagógica, para constatar posibles efectos positivos o alcista en los mismos; los resultados históricos no se comportan a igual dirección que la función asignación.** Es aquí donde toma relevancia el peso de la función metodológica y operativa en el diseño de las acciones educativas por parte de los actores internos y externos responsables.

Gráfica 5: Promedio Pruebas Nacionales Nivel Básico y Media 1998-2016

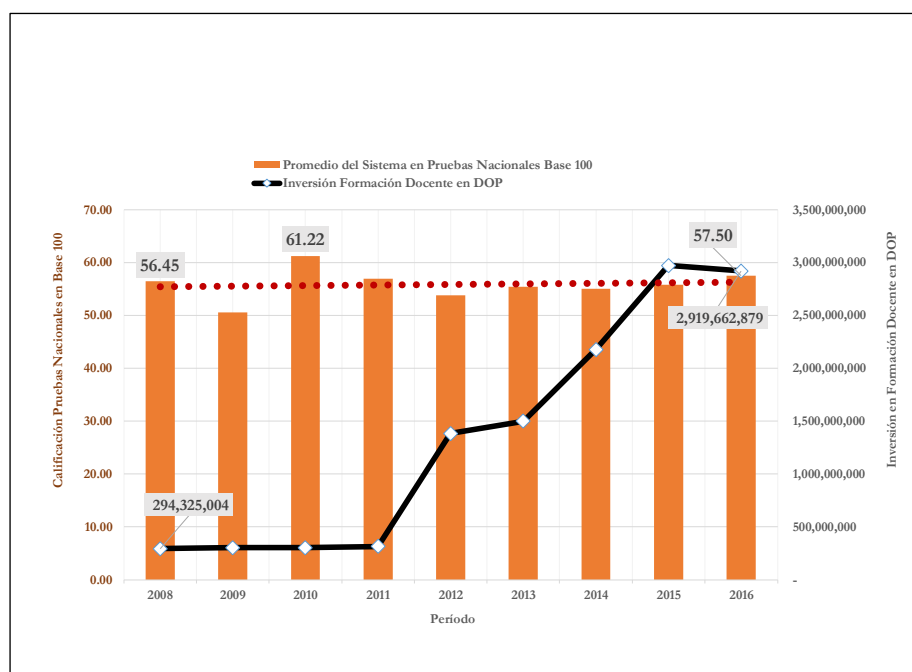


Fuente: Ministerio de Educación 1998-2016

Buenas para uno o malas para otros, necesarias o no necesarias, nuestro sistema cuenta con una herramienta referencial, para poder tener una medida del devenir de los aprendizajes de nuestros alumnos, y esta son las Pruebas Nacionales¹¹⁷.

Como puede apreciarse en la gráfica 5, en 18 periodos de resultados tanto en el Nivel Básico como Medio; **el promedio del sector público no ha llegado a 70.00 puntos de 100.00**. El periodo de mayor rango fue el 1999 con **67.08** en Básica y **63.08** en Media en 2008. El promedio máximo del sistema se registró en 1999 con **63.44** de 100.00. Si analizamos la tendencia tanto de los niveles como del promedio nacional, veremos que la pendiente o símbolo de aritmético de esta evolución en el tiempo, es de denominación negativa (**-0.05%** y **-0.03%** respectivamente). Para el promedio del sistema es de **menos 0.16%**. Esto nos dice que el conjunto de datos observados *no ha presentado una tendencia a mejorarse* en el intervalo analizado. Aunque del 2015 al 2016 el promedio tanto de Básica como de Media presenta dos periodos consecutivos de ganancia con respecto al periodo anterior (6.68 enteros en Básica acumulados y 2.21 en Media, dicha ganancia ha llevado los promedios a 56.93 y 58.07; aún por debajo de los niveles de finales de la década de los noventa.

Gráfica 6: Calificación Promedio del Sistema Público en Pruebas Nacionales e Inversión en Formación Docente 2008-2016



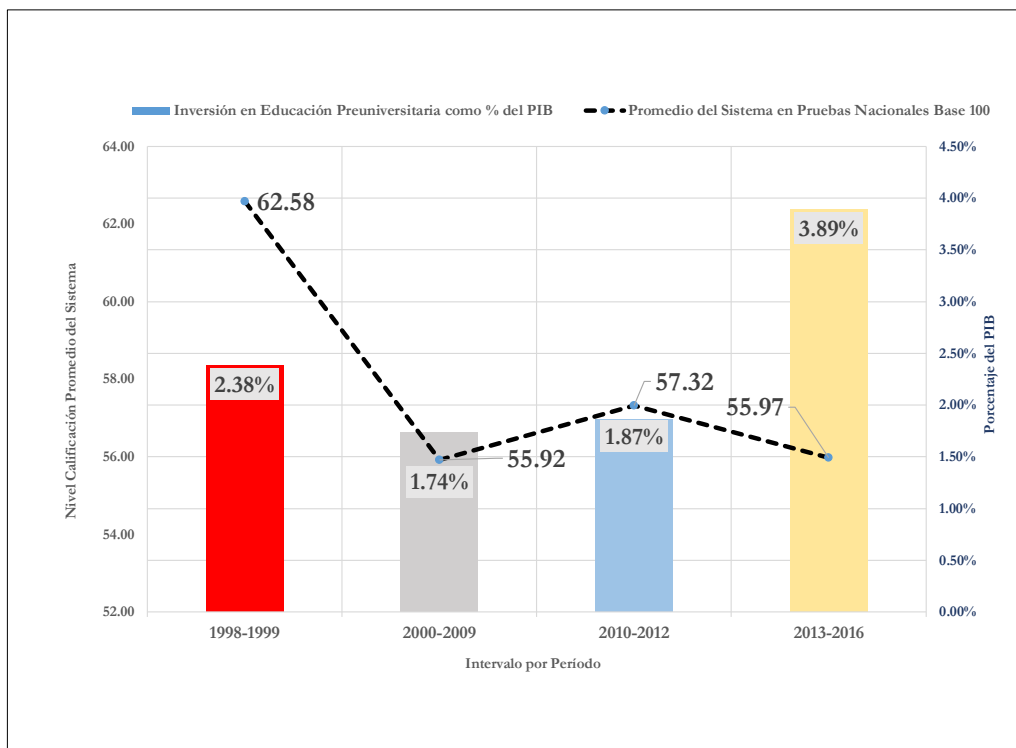
Fuente: Ministerio de Educación 2008-2016

¹¹⁷ Otras herramientas y estudios han confirmado las deficiencias de nuestros docentes en el dominio curricular, por ejemplo, el estudio realizado por el IDEICE, titulado “**Dominio de contenidos matemáticos, por parte del docente, como factor de éxito o fracaso escolar en primer ciclo del nivel básico en República Dominicana**”; por igual el estudio “**Las concepciones docentes sobre la lectoescritura y los factores de éxito o fracaso escolar**”. Además de estas investigaciones, el mencionado instituto ha realizado otras exploraciones de los aspectos de la calidad educativa, el manejo de contenidos y las competencias de nuestros docentes. Si se desea tener acceso a los mismos ir a: <http://www.ideice.gob.do/index.php/centro-de-documentacion/publicaciones>

Si se quisiese analizar estos resultados a la luz de la inversión en formación que se ha realizado, podemos ver que, **la inversión en Formación Docente -Profesionalización y Continua- del 2008 al 2016 [9 Años] se multiplica 9.92 veces**. El promedio de los resultados en Pruebas Nacionales de Básica y Media paso de **56.46 puntos a 57.50; es decir 1.05 enteros ganados en el mismo intervalo**. Cualquier lector diría, nos costó cerca de 12,170 millones ganar 1.05 enteros de avance en el promedio del sistema con respecto a las evaluaciones de aprendizaje. Pero esto es una aseveración muy mecanicista.

El problema radical se encuentra en que **si el aumento de la inversión ayuda ampliar el radio de acción en pos de los objetivos de calidad de las demás intervenciones que componen el servicio, y esto a su vez aumenta las posibilidades de ir acercándose a niveles mayores de eficiencia en los aprendizajes deseados**; los aumentos de la inversión global *deberían, ir presentando cambios hacia una tendencia positiva en ciertos indicadores educativos, al menos en quizás magnitudes mayores que los periodos que la inversión total era de menos volumen*. Este es el punto en que caemos en el terreno de una falacia fértil o lo hipotético.

Gráfico 7: Inversión en Educación Preuniversitaria y Promedio Pruebas Nacionales del Sistema 1998-2016 Promedio de Intervalos



Fuente: Ministerio de Educación 2008-2016

Entre 1998 y 1999 se invirtió **2.38%** del PIB en educación preuniversitaria. En este punto los promedios de Pruebas Nacionales eran **62.58%**. Como ya vimos en ese intervalo es que se registran los promedios máximos históricos a la fecha. Del 2000 al 2009, primera década del nuevo milenio, la inversión cae a **1.74%** del PIB al igual que el promedio de las Pruebas Nacionales (55.92%). De 2010 a 2012, se invierte el **1.87% del PIB** y el promedio sube a **57.32%** en dos años. Del 2013 al 2016, se han invertido **3.89%** del PIB en promedio con un promedio de Pruebas Nacionales de **55.97%**.

Tabla 21: Resultados Pruebas Nacionales y Ejecución MINERD 1998-2016

	Promedio Pruebas Nacionales Básica Base 100	Variación Anual Porcentual Básica	Promedio Pruebas Nacionales Media Base 100	Variación Anual Porcentual Media	Promedio del Sistema en Pruebas Nacionales Base 100	Variación Anual Porcentual Promedio Sistema	Inversión en Educación Preuniversitaria como % del PIB	Variación Porcentual Inversión MINERD con respecto al PIB
1998	62.45		60.98		61.71		2.23%	
1999	67.08	7.41%	59.80	-1.93%	63.44	2.80%	2.51%	12.18%
2000	55.48	-17.29%	60.28	0.79%	57.88	-8.77%	2.32%	-7.27%
2001	60.35	8.79%	54.55	-9.50%	57.45	-0.73%	2.31%	-0.44%
2002	57.98	-3.94%	52.18	-4.35%	55.08	-4.13%	2.27%	-1.70%
2003	59.68	2.93%	57.35	9.92%	58.51	6.24%	1.88%	-17.14%
2004	59.20	-0.80%	58.55	2.09%	58.88	0.62%	1.29%	-31.55%
2005	54.48	-7.98%	53.15	-9.22%	53.81	-8.60%	1.51%	16.70%
2006	55.23	1.38%	55.68	4.75%	55.45	3.04%	1.49%	-0.70%
2007	53.33	-3.44%	56.98	2.33%	55.15	-0.54%	1.71%	14.19%
2008	49.83	-6.56%	63.08	10.71%	56.45	2.36%	1.81%	6.22%
2009	47.05	-5.57%	54.05	-14.31%	50.55	-10.45%	1.83%	0.97%
2010	61.48	30.66%	60.97	12.80%	61.22	21.11%	1.86%	1.71%
2011	54.69	-11.04%	59.16	-2.98%	56.92	-7.02%	1.87%	0.58%
2012	51.26	-6.28%	56.40	-4.66%	53.83	-5.44%	2.16%	15.29%
2013	53.63	4.63%	57.30	1.60%	55.47	3.04%	3.74%	73.24%
2014	53.29	-0.63%	56.86	-0.77%	55.08	-0.70%	3.73%	-0.37%
2015	53.71	0.79%	57.98	1.97%	55.85	1.40%	3.78%	1.35%
2016	56.93	6.00%	58.07	0.16%	57.50	2.96%	3.86%	2.16%
Promedio 1998-2016	56.16	-0.05%	57.54	-0.03%	56.85	-0.16%		4.75%

Fuente: Ministerio de Educación 1998-2016

En la época del **4.00%**, vemos ganancias acumulativas en las variaciones anuales de los promedios de las pruebas en términos relativos, así como la variación en el valor absoluto del promedio en términos acumulados. Se observa que en Básica del 2013 al 2016 se han ganado **3.30 enteros** y esto presenta una variación porcentual acumulativa de **10.78%**. En Media, se ha movido el promedio **0.66 enteros**, que en términos relativos acumulativos representa **2.95%**. El promedio nacional en pruebas ha ganado **2.04 enteros** y la variación relativa acumulada presenta una ganancia de **6.70%** del 2013 a la fecha.

La tabla 21, vista en amplitud puede dar muchas lecturas:

- No hay correlación directa entre lo invertido en el sistema en términos globales, lo invertido en formación como ya vimos y en la mejora de las condiciones laborales de los maestros con respecto a los movimientos en las calificaciones de las pruebas de aprendizaje.

- En periodos de baja inversión total es que se registran las muestras más altas alcanzadas en el caso de Media (63.08 en 2008 con 1.81% del PIB). Aun en este periodo no se registran los puntos más alto de inversión en formación docente.
- El 2010 fue el último periodo que el promedio del Nivel Básico supero la barrera psicológica de la serie que es de 60 puntos.
- Los periodos de variaciones negativas compiten con los de variaciones positivas en lo que respecta a las calificaciones. Aunque hay periodos de decrecimiento con respecto al PIB en la inversión, en términos absolutos, los mismos llevan una tendencia lineal al alza.
- Se nota una tendencia positiva desde 2013 en la evolución del promedio de las pruebas. Aunque para muchos, 9,571.6 millones de pesos invertidos del 2013 al 2016 -78.65% del total invertido del 2012 a la fecha- en formación docente¹¹⁸, resulte discordantes contra una ganancia de 1.05 enteros en el promedio nacional de las evaluaciones de aprendizajes.

Tabla 22: Indicadores de Eficiencia del Sistema Público del 2011-2015

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Razón de Cambio con respecto al 2011-2015 Absoluta	Razón de Cambio con respecto al 2011-2015 Relativa	Tipo de Tendencia
Promoción Básica	89.50	90.50	89.20	91.80	2.30	2.57%	Positiva
Promoción Media	84.40	85.80	82.40	83.80	(0.60)	-0.71%	Negativa
Reprobados Básica	9.10	8.60	7.90	5.70	(3.40)	-37.36%	Positiva
Reprobados Media	9.80	9.30	11.20	8.90	(0.90)	-9.18%	Positiva
Abandono Básica	3.10	2.50	2.90	2.50	(0.60)	-19.35%	Positiva
Abandono Media	5.50	4.90	6.40	7.30	1.80	32.73%	Negativa
Sobreedad Básica	12.60	12.20	12.00	11.70	(0.90)	-7.14%	Positiva
Sobreedad Media	19.30	18.40	17.50	16.10	(3.20)	-16.58%	Positiva

Fuente: Ministerio de Educación 2011-2015

La lectura de muchos de estos resultados cuantitativos es altamente aleatoria. Quizás no explicables en el contexto de una simple lógica *matemático/economicista*; pero la realidad es que nos dan un marco de propensión que tenemos que ponerle atención en el momento histórico en que se encuentra el sistema. Si a estas variables de índole financiero correlacionados con el tema de la evaluación a los aprendizajes; le adicionamos una mirada desde la posición de los **indicadores de eficiencia del sistema**, resultará del ejercicio otra lectura interesante, a su vez importante a la hora de iniciar cualquier acción de política educativa con miras a modificar la realidad de los últimos resultados. Veamos:

¹¹⁸ En el capítulo 1, se trató los aumentos que ha venido teniendo el gasto total en personal del 2011 al 2017. Un monto de 65,548 millones de pesos es el incremento neto de esta variable; y la inversión global en 105,941 millones. En formación el monto fue de 14,655 millones del 2011 al 2017; por tanto, las dos variables analizadas representan el 75.71% de los recursos adicionales asignados al sector del 2012 a la fecha. En el dato del gasto total en personal se incluye el efecto de un incremento de 10.00% de los docentes para el mes de agosto del presente periodo (2017).

- En términos generales la **Promoción** del Nivel Básico ha ganado terreno aumentando en **2.30 enteros**, el Nivel Medio por el contrario ha bajado el nivel de Promoción con respecto al 2011-2012 en **0.60 enteros**; por tanto, presenta una tendencia negativa en el indicador.
- El porcentaje de **Reprobados** en el Nivel Básico ha disminuido en **3.40 enteros** y en el Nivel Medio en **0.90**. Ambas presentan tendencias positivas.
- El **Abandono** en Básica ha disminuido del 2011 al 2015 en **0.60 enteros** mientras que en Media ha incrementado en **1.80**.
- La **Sobreedad** tanto en el Nivel Básico como en el Medio presentan tendencias positivas; ya que han disminuido en **0.90** y **3.20** enteros respectivamente.
- De 4 indicadores que analizan la eficiencia del sistema, **el Nivel Básico presenta tendencia positiva en 4 de 4, mientras que el Nivel Medio en 2 de 4. Visto como sistema, hay tendencia positiva en 6 de 8 indicadores.**

Ante este escenario, el análisis de los factores que *podiesen* influir sobre los resultados de la evaluación de aprendizajes, inversión en capital humano docente y formación de profesores; que afectan *teóricamente* en el desempeño de los estudiantes, nos abre otro universo de interrogantes. **A grandes rasgos la tabla 22 nos da un panorama alentador de la tendencia del sistema en términos de eficiencia. Aunque no nos deja de plantear algunas interrogantes cuando se le mira en un intervalo de comparación más alejado de tiempo:**

- En el periodo lectivo **2004-2005** la **Promoción** del sistema a nivel Básico y Medio era de **86.30** y **84.80** respectivamente. Por tanto, la promoción del 2015 en Media es inferior a la de ese período (**1 entero menor**). El Nivel Básico gana **5.50 enteros en 10 años**.
- La **Repitencia** en el periodo lectivo 2004-2005 era de **7.30** y **6.40** respectivamente para Básica y Media. **Por tanto, el Nivel Básico ha disminuido el indicador en los últimos 10 años en 1.60 enteros. En el caso del Nivel Medio lo ha incrementado en 2.50 enteros.**
- El **Abandono**, en 2004-2005 fue de **6.40** y **8.80** respectivamente en los niveles Básico y Medio. Si se compara con 2015, **el Nivel Básico lo ha reducido en 3.90 enteros y el Nivel Medio lo ha incrementado en 0.10 enteros.**
- La **Sobreedad** en el periodo lectivo 2004-2005 fue de **19.00** y **38.70** para los niveles Básico y Medio. En el nivel Básico se redujo en **7.30 enteros** y en el Nivel Medio en **22.60 enteros con respecto al 2015.**

En esta lógica, el Nivel Básico sigue manteniendo una tendencia de 4 de 4 y el Nivel Medio de 1 de 4 del 2011 al 2015.

Es decir, el Nivel Medio en los 10 periodos analizados, ha ido deteriorando sus indicadores de eficiencia, excepto la sobreedad. El nivel Básico ha mantenido una línea de mejora continua de los mismos ininterrumpida en ese intervalo.

Del 2004 al 2015, la inversión corriente y de inversión que influye de manera directa en el servicio y que por extensión involucra la mayor cantidad de actividades que componen la mayoría absoluta de los factores asociados que inciden en el desempeño del centro, de los profesores y estudiantes, se han ido incrementándose de manera continua.

En 2004 un estudiante del Nivel Básico se le invertían **6,252 pesos dominicanos (201 dólares americanos)**, al del Nivel Medio un monto de **5,209 pesos (168 dólares)**. Ya para 2015, esta inversión en el Nivel Básico era de **1,339 dólares o 61,003 pesos**. En el Nivel Medio se ubicaba al cierre de ese ejercicio fiscal en **1,178 dólares o 53,669 pesos**. La inversión por estudiante del Nivel Básico se multiplico **6.65** veces, una variación relativa del orden del **565.06%**. En Media fue de **7.02 veces** el incremento con respecto al 2004 o **602.26%**. Esta variación es en dólares americanos. En pesos dominicanos el incremento de la inversión fue de **8.76 y 9.30** respectivamente.

Si se toma como punto de partida la época antes de la asignación del 4.00%; es decir del 2004 al 2012; veremos que el incremento en **Básica fue de 357.89% y en Media de 423.42%**; es decir ha tenido una tendencia incremental clara. Pero siguen surgiendo otras líneas de análisis y de preocupaciones sistémico-pedagógicas.

A pesar del incremento de la Promoción en el Nivel Básico y a pesar del deterioro del promedio de este indicador en Media; la correlación de este indicador con los obtenidos en la evaluación de aprendizajes, plantean un dilema en los fines del servicio de una importancia radical. Recordemos que para el diagnóstico del Plan Decenal 2008-2018 se decía lo siguiente en función del mismo fenómeno: *“Si los resultados de las Pruebas Nacionales tienen algún sentido, sería plausible argumentar que el apoyo dado a los estudiantes y a su familia, unido a una alta probabilidad de aprobación y/o de promoción, han incrementado de manera considerable las tasas de retención del sistema... Al interior del sistema, se han desarrollado mecanismos que, de una u otra manera, permitirían continuar aprobando o promoviendo un número cada vez mayor de estudiantes, al margen de sus verdaderos logros académicos”*¹¹⁹.

Diez años después esta tendencia no ha cambiado, pero 19 años después de datos de las pruebas de evaluaciones la propensión no ha modificado su símbolo, excepto en que los niveles de promoción han mantenido niveles altos comparado con otros sistemas de la región. Al momento, no sería un desperdicio de tiempo volver a pensar sobre esta idea: *“En cualquier parte del mundo, para la mayor parte de los estudiantes, los maestros, las escuelas, las propias familias, y aún, los gobiernos, la promoción suele ser más importante que el conocimiento. Pero sin mecanismos de evaluación que aseguren que la aprobación sea el resultado del conocimiento obtenido o la competencia desarrollada a través de un duro trabajo académico, cualquier sistema académico puede alejarse de sus propios fines”*¹²⁰.

¹¹⁹ Plan Decenal de Educación 2008-2018 Realidad Educativa Dominicana en una Perspectiva Histórica. Sexta Revisión (2009).

¹²⁰ Ibid. 119.

Como ya vimos en la tabla 21, la tendencia de los resultados observados del 1998 al 2016 son claramente negativos. Igual, la mayoría de las salidas de este pequeño análisis de correlación apuntan a que **debemos poner atención en el Nivel Medio del sector público**; los datos nos dicen que **al menos en el Nivel Básico existe una correlación altamente positiva entre la inversión y la tendencia de los indicadores de eficiencia**; no así en el Nivel Medio.

Esta es la primera de las metas a establecernos en términos pedagógicos con miras a buscar la forma del sistema educativo que queremos. **Debemos desde ya, alinear y fortalecer la función Metodológica y Operativo/Pedagógica; ya que la mismas, han sido las faltantes en esta evolución de la función financiera.** Se debe, radicalizar las ideas que se tienen hoy en día sobre la formación docente y los logros de aprendizaje. **Así como hemos exacerbado la inversión debemos de tener el compromiso de aumentar las competencias de nuestros docentes, sus capacidades de transmisión de esas competencias a nuestros niños y configurar los medios instrumentales que la modernidad puede brindar para apoyarlos en el proceso enseñanza/aprendizaje.** Este es el problema más complejo en la búsqueda de la forma del sistema que anhelamos.

Los demás problemas, como vimos en las secciones anteriores a este capítulo, pertenecen al espectro de la administración financiera, de la gestión de activos, gerencia de personal, planificación estratégica y la mecánica fiscal y macroeconómica. Hasta ahí, no se garantiza a pesar del fortalecimiento de la función financiera, el logro de los fines de este servicio. Esos aspectos sin lugar a duda a excepción del tema fiscal y macroeconómico **están en el radio de las posibilidades de ser controlados, racionalizados y organizados.** Son además los que tienen más espíritu a ser estandarizados y regidos por conceptos rutinarios o sistematizados.

La formación, aun en nuestros días es una labor humana compleja. Todavía a pesar del desarrollo tecnológico e intelectual de nuestra civilización, es de los pocos productos generados por seres humanos que no hemos podido *empaquetar* en la esfera del método científico. Al final del camino, la labor milenaria de un humano tratar de inculcar ideas, estructuras de pensamientos y sentimientos a otro; es una labor del universo de lo probabilístico; es decir que no está fundamentada en leyes ni principios apodícticos.

La capacidad de avanzar en términos de formación docente inicial y continua, que reditué de forma positiva en los aprendizajes, dependerá mucho del nivel del capital humano que ejecuté tan inmensa y compleja tarea. **Capital humano capaz de llegar a una conceptualización más positiva en términos metodológicos y con las destrezas de hacer operativa la transmisión de conocimiento a los beneficiarios.** Es esta complejidad y los beneficios que podemos lograr con el direccionamiento del sistema a estadios más efectivos de desempeños dentro de la sombrilla de los aprendizajes; la principal motivación personal y ciudadana que debe de regir en este momento histórico a los involucrados.

En la forma del sistema educativo por venir, la formación inicial y continúa basada en estándares más altos para nuestros docentes, el fortalecimiento de la función metodológica y operativo/pedagógica dentro de la política educativa actual; es el corazón de todo el cambio por gestar.