

El presente ensayo busca fomentar la apertura de un proceso de revaluación institucional en torno a algunos aspectos derivados de la inversión en capital humano y sus efectos colaterales de índole financiero para el Ministerio y la clase docente.

**De los gastos derivados  
del salario fijo y sus  
consecuencias  
patrimoniales en el  
Ministerio de Educación  
2013-2021**

David Lapaix Avila

Director de Programación  
Financiera y Estudios  
Económicos [septiembre 2022]

---

*“El enfoque del capital humano es un mecanismo para seleccionar a las personas dadas sus competencias o a su vez un instrumental que manda señales al mercado sobre habilidades y capacidades de estas... La importancia de las tasas de rendimiento de la educación aún no ha sido asumida bajo este contexto... Cabe señalar que prácticamente no se ha hecho ningún esfuerzo por determinar la importancia empírica de las mismas. Además, la educación de continuar este derrotero convertiría a la escuela en una agencia de empleo horrendamente cara”.*

*Gary Becker, Human Capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education. 3rd ed. The University of Chicago Press.*

- Si el Ministerio de Educación es una empresa en perpetuo punto de equilibrio<sup>1</sup>; las derivaciones colaterales de la inversión en capital humano -*docentes y administrativos*- vía el salario fijo, son la base que sostienen un conglomerado de instancias y/o instituciones que presentan financieramente buenos rendimientos económicos y considerable acumulación en términos de capital.

Tabla 1: Niveles de Ejecución Ministerio de Educación por Concepto de Gasto 2014-2021

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio 2014/2020	Promedio 2014-2021	Desviación Estándar 2014-2021
<b>P1 [Remuneraciones y Contribuciones]</b>	<b>99.67%</b>	<b>99.45%</b>	<b>99.61%</b>	<b>99.92%</b>	<b>99.70%</b>	<b>99.94%</b>	<b>99.97%</b>	<b>99.72%</b>	<b>99.75%</b>	<b>99.75%</b>	<b>0.18%</b>
P2 [Contratación de Servicios]	92.31%	90.39%	91.04%	94.82%	94.71%	97.45%	95.98%	94.40%	<b>93.81%</b>	<b>93.89%</b>	<b>2.44%</b>
P3 [Materiales y Suministros]	82.43%	86.70%	90.91%	99.09%	99.62%	98.16%	90.99%	64.16%	<b>92.56%</b>	<b>89.01%</b>	<b>11.78%</b>
P4 [Transferencias Corrientes]	99.61%	98.46%	98.29%	99.87%	99.73%	99.81%	98.73%	99.70%	<b>99.21%</b>	<b>99.28%</b>	<b>0.66%</b>
P6 [Bienes de Capital]	91.51%	91.90%	94.79%	97.90%	98.89%	99.76%	98.70%	96.85%	<b>96.21%</b>	<b>96.29%</b>	<b>3.20%</b>
P7 [Obras de Capital]	93.07%	92.56%	92.83%	99.56%	98.18%	94.09%	85.59%	89.24%	<b>93.70%</b>	<b>93.14%</b>	<b>4.47%</b>
<b>Presupuesto Total</b>	<b>96.98%</b>	<b>97.07%</b>	<b>97.98%</b>	<b>99.47%</b>	<b>99.58%</b>	<b>99.20%</b>	<b>98.13%</b>	<b>98.25%</b>	<b>98.34%</b>	<b>98.33%</b>	<b>1.01%</b>
<b>Gasto Operativo Corriente</b>	<b>91.45%</b>	<b>91.85%</b>	<b>93.41%</b>	<b>97.93%</b>	<b>98.02%</b>	<b>98.47%</b>	<b>95.23%</b>	<b>86.09%</b>	<b>95.20%</b>	<b>94.06%</b>	<b>4.26%</b>
<b>CAPEX</b>	<b>92.29%</b>	<b>92.23%</b>	<b>93.81%</b>	<b>98.73%</b>	<b>98.54%</b>	<b>96.93%</b>	<b>92.15%</b>	<b>93.05%</b>	<b>94.95%</b>	<b>94.71%</b>	<b>2.88%</b>
<b>Gasto Operativo Total</b>	<b>91.87%</b>	<b>92.04%</b>	<b>93.61%</b>	<b>98.33%</b>	<b>98.28%</b>	<b>97.70%</b>	<b>93.69%</b>	<b>89.57%</b>	<b>95.07%</b>	<b>94.39%</b>	<b>3.33%</b>

Fuente: Ministerio de Educación 2014-2021 con informes del SIGEF.

- Al margen de la percepción, el MINERD ha presentado en términos financieros un nivel alto de ejecución de sus recursos asignados, tal y como podemos ver en la Tabla 1. A grandes rasgos puede observarse como los conceptos de Remuneraciones y Contribuciones y Transferencias Corrientes -*en el cual se encuentra el gasto en Pensiones y Jubilaciones*- sus ejecuciones han tendido en promedio del 2014-2021 a la unidad o 100.00%. No así, el Gasto Operativo Total, que ha tendido a la baja en términos de ejecución, aun el sistema haber crecido en términos de unidades generadora de gastos directos (aulas y/o planteles).

<sup>1</sup> Dado que el presupuesto asignado al sector la [Asignación-Gasto] debe ser menor o igual a la Asignación misma al final del ejercicio [A-G] < =0, o G debe tender a ser igual A.

- Esto se debe *-principalmente a partir del 2015-* a un proceso de concentración estructural<sup>2</sup> de la asignación en partidas de gasto fijo y/o cuasi fijo. Puede apreciarse como el porcentaje de ejecución va incrementando por ejercicio, a medida que este proceso va acaparando más porcentaje de participación del gasto total. Como arriba se indicó, en este periodo *-2014-2021-* el sistema se enfrasco en un aumento acelerado de la oferta educativa, vía el gasto intensivo en obras y bienes de capital. En un contexto como el descrito, de un aumento de la oferta, se intuye que los incrementos corrientes de índole fijo debieron de ir siendo modelados en función del crecimiento marginal de las nuevas infraestructuras y/o unidades de gasto directo; pero como veremos, dicha lógica no fue la preponderante.
- De 2012 al 2020 el sistema adicionó una cantidad de 77,717 personas, de las cuales 31,453 fueron docentes y 46,263 administrativas y de apoyo en los centros. La razón de cambio del personal docente fue de 30.80% en el intervalo, y la administrativa de 46.71%. En ese mismo intervalo el parque de aulas creció en un 64.88%.
- Ahora bien, todo gasto de personal incrementa por 2 razones, uno, por aumento en el número de personas o dos, por aumento en el costo de las personas, dígame el salario. Cuando vemos que la asignación del MINERD en ese intervalo creció en 96.50% pero el gasto total de personal<sup>3</sup> en 221.39%, puede concluirse que el aumento del costo total fue por la segunda de las razones<sup>4</sup>, dígame aumento de salarios. Por extensión, el aumento del número de aulas no es la razón principal del aumento registrado en el gasto de personal en ese período.
- Esta tendencia de aumentos en el salario docente tuvo como contracara que, en ese intervalo, dada que muchas de las decisiones de variación de las apropiaciones sucedieron con una ley de gasto o presupuesto asignado ya aprobado congresalmente; que se modificaran las partidas de gastos operativos totales para poder balancear las variaciones en el concepto de Remuneraciones y Contribuciones.

---

<sup>2</sup> 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 llamar la atención con respecto al imperativo de sostenibilidad del financiamiento. 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 e ineludibles. (Lapaix 2017).

<sup>3</sup> Remuneraciones y Contribuciones más Pensiones y Jubilaciones.

<sup>4</sup> Si se toma el 2004 como referencia, donde los salarios de primaria y secundaria eran 11,441 y 12,964 pesos; y se comparan con el nivel de 2020 (57,668 y 63,298), podemos observar que este incremento en términos relativos fue de 404.05 % y 388.26 %, respectivamente, para un promedio anual en 15 años de 11.11 % y 11.96 %. La inflación de este intervalo fue de 7.21 % anual; por tanto, la evolución anual del salario de primaria multiplicó por 1.54 al indicador de inflación y en secundaria por 1.66. Para más detalle ver Situación del personal docente en el presupuesto 2020, Viceministerio de Planificación y Desarrollo Educativo. Disponible en el portal del MINERD.

Tabla 2: Modificaciones Presupuestarias por Concepto del Gasto 2015-2021

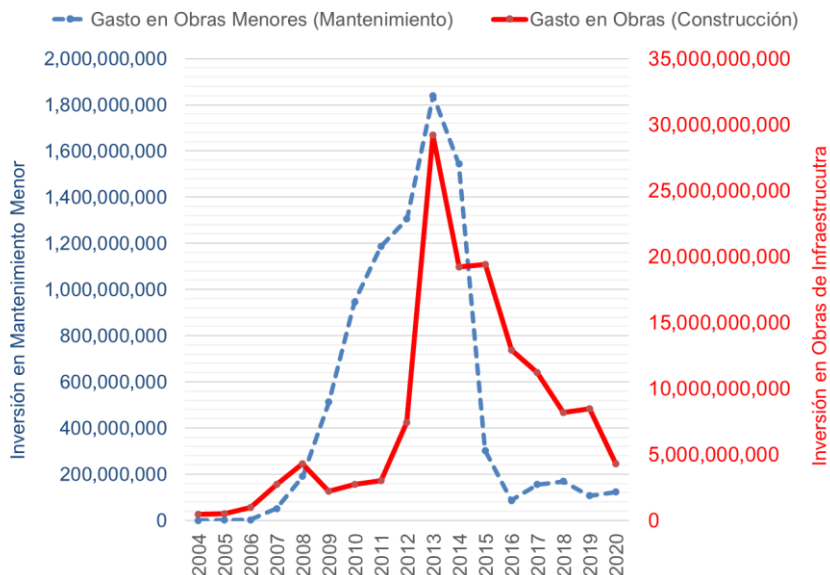
Modificaciones Presupuestarias por Concepto del Gasto 2015-2021 [Positivo Aumento   Negativo Reducción]									
En millones de Pesos Dominicanos	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total 2015-2021	Porcentaje del Total Ejecutado
REMUNERACIONES Y CONTRIBUCIONES	10,414	11,383	4,965	15,332	13,007	5,131	16,475	76,707	11.39%
CONTRATACIÓN DE SERVICIOS	(782)	(457)	(1,520)	(1,528)	16,558	(1,358)	(7,197)	3,717	3.61%
MATERIALES Y SUMINISTROS	202	(870)	(1,218)	(5,378)	(23,143)	(282)	(4,646)	(35,334)	-65.56%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES [Incluye Pensiones y Jubilaciones]	(5,548)	(3,696)	(891)	409	109	11,676	778	2,837	1.91%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	-	96	-	26	335	77	-	533	78.57%
BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES	440	(403)	602	(2,138)	(1,340)	1,499	(4,160)	-5,499	-11.91%
OBRAS	(4,726)	(6,054)	(1,949)	(6,479)	(5,492)	(6,228)	(7,797)	(38,725)	-56.60%
<b>Modificaciones Operativas Corrientes</b>	<b>(6,128)</b>	<b>(5,022)</b>	<b>(3,629)</b>	<b>(6,497)</b>	<b>(6,475)</b>	<b>10,035</b>	<b>(11,064)</b>	<b>(28,780)</b>	<b>-9.42%</b>
<b>Modificaciones Operativas Capital</b>	<b>(4,286)</b>	<b>(6,361)</b>	<b>(1,346)</b>	<b>(8,591)</b>	<b>(6,497)</b>	<b>(4,652)</b>	<b>(11,956)</b>	<b>(43,690)</b>	<b>-37.91%</b>
<b>Total Modificaciones Operativas</b>	<b>(10,414)</b>	<b>(11,383)</b>	<b>(4,975)</b>	<b>(15,087)</b>	<b>(12,972)</b>	<b>5,383</b>	<b>(23,021)</b>	<b>(72,469)</b>	<b>-17.22%</b>
<b>Modificaciones Remuneraciones y Contribuciones</b>	<b>10,414</b>	<b>11,383</b>	<b>4,965</b>	<b>15,332</b>	<b>13,007</b>	<b>5,131</b>	<b>16,475</b>	<b>76,707</b>	<b>11.39%</b>

Fuente: Ministerio de Educación 2015-2021 con informes del SIGEF.

- Los presupuestos operativos del 2015 al 2021 sufrieron modificaciones en su diseño inicial en un 17.22% (72,459 millones); de los cuales en su totalidad fueron a parar al concepto de Remuneraciones y Contribuciones. La suma aritmética del número de modificaciones no coincide con el aumento consolidado de 76,707 millones que presenta la Tabla 2, debido a que el incremento del período 2020 en específico, no fue fruto de una modificación intraprograma sino de una adición de fondos o incremento a la apropiación inicial del Capítulo Presupuestario. Se puede también apreciar que 28.780 millones fueron de gasto corriente operativo (9.42% del total modificado) y por el lado de capital un 37.91% y/o 43,690 millones. De este monto 38,725 millones fue por el concepto de Obras<sup>5</sup>, es decir una reducción de 56.60% de su presupuesto original por período presupuestario.

<sup>5</sup> Este nivel de reducción por el lado de obras de infraestructura fue posibilitado por el dos razones. Primero los percances logísticos que experimento el programa en su inicio, principalmente en las áreas urbano-marginal y ciertos municipios cabeceras, con la actividad de adquisición de terrenos y segundo por el desempeño de la actividad de supervisión de obras por parte del Ministerio de Obras Públicas y OISOE. Otros factores como variaciones en términos de diseño, como la adición de cocinas, ampliación de jardinería y áreas de índole administrativa, asfaltados, etc.; son factures que sumaron a la variable de ralentización del programa en su fase netamente operativa (no transaccional o de ejecución de pagos de cubicaciones). Hay recordar que, en la creación de este programa, el MINERD tiene las funciones de **medio de pago, fiscalizador, no supervisor de la obra y beneficiario del activo terminado.**

Gráfico 1: Relación de la Inversión en Mantenimiento Menor e Inversión en Obras de Infraestructura 2004-2020



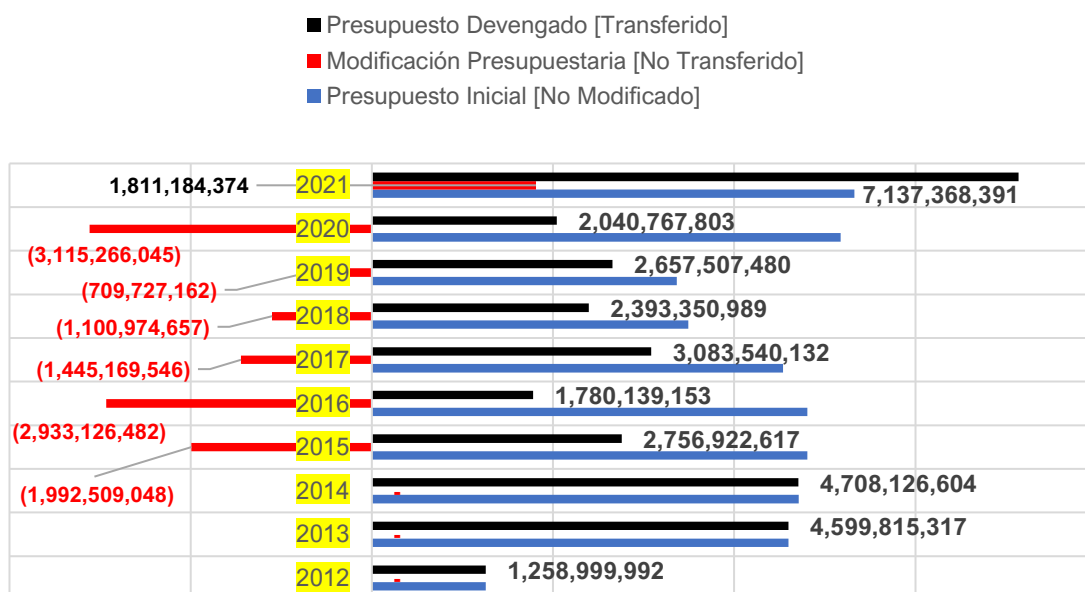
Fuente: Ministerio de Educación 2004-2020 con informes del SIGEF.

- Estas modificaciones, tuvieron repercusiones en el conjunto del diseño operativo, con consecuencias que hoy podemos divisar en términos muy tangibles. Una de estas causas puede ser vista en todo el tema del mantenimiento escolar. Si se ve la gráfica 1, se notará que la tendencia de la inversión sigue un curso lógico, ya que la inversión de capital en aula es en términos financieros un inventario, por tanto, cuando ya la contratación se consume y van entregándose los activos, los montos financieros deben ir reduciéndose. Ahora bien, en términos de mantenimiento no es lo normal que la tendencia sea decreciente. O debe ser igual<sup>6</sup> siempre que el crecimiento marginal sea 0, o debe tender a incrementar *-que sería nuestro caso-* ya que la inversión que se hacía en 2012 con 32,144 aulas no puede ser menor que la de 2019-2020 con una capacidad instalada de 53,000 aulas. Esta realidad, se debe a que esta fue una de las intervenciones de gastos sacrificados en los balanceos continuos de la cuenta de salarios.
- Lo netamente pedagógico en términos operativos fue directamente afectado. Por ejemplo, en términos absolutos y acumulativos del 2017 al 2020 le fueron modificados al ISFODOSU un total de 690.07 millones de pesos. Esta cantidad es superior a la variación absoluta del 2015 al 2021 experimentada en términos efectivos por el presupuesto operativo, que fue de 242 millones de pesos.

<sup>6</sup> O incrementar la base debido a ajustes inflacionarios.

- En el caso del INAFOCAM, estos indicadores en el intervalo analizado, presenta una ejecución con respecto al vigente de un promedio de 93.10%, con respecto al inicial de 81.14%, dando un promedio de modificaciones fuera de la unidad de un 10.29%, lo cual representó en términos absolutos 721 millones de pesos. las modificaciones realizadas a los institutos de formación (ISFODOSU e INAFOCAM), todas fueron realizadas para balancear gasto de personal docente en el Nivel Central.
- Al INAIPI en el intervalo 2015-2020, se le modificaron para estos fines 2,362 millones de pesos de gastos operativos, esto es una variación de 15.17% de sus presupuestos iniciales en ese intervalo. La ejecución de esta unidad con respecto al presupuesto vigente *-con modificaciones-* fue de 80.04% pero si se comparase con el presupuesto inicial fue de 60.75%.
- Las transferencias corrientes para gastos operativos de las regionales, distritos y centros fue otras de las partidas de importancia operativa para lo pedagógico que fue perjudicada por este fenómeno (Grafico 2). Del 2015 al 2020 se redujeron 11,297 millones de este programa.

Gráfico 2: Evolución de los desembolsos para Transferencias Corrientes para Gastos Operativos Regionales-Distritos-Centros 2012-2021



Fuente: Ministerio de Educación 2012-2021 con informes del SIGEF.

- Visto algunos de los efectos más notorios en el gasto operativo de algunas de las partidas más importantes del servicio, ocasionadas por **factores cualitativos en la administración del capital humano** -y al margen que estos recursos fueron a pagar en su mayoría, la inversión principal del sistema que son los docentes- veremos ahora que otras repercusiones colaterales estos flujos de recursos tuvieron en el sistema.
- Nos centraremos en los siguientes aspectos:
  - I. **Los gastos derivados de las contribuciones a Pensiones y Jubilaciones, nómina de Pensionados y Jubilados y su efecto en la unidad ejecutora conocida como INABIMA.**
  - II. **Los mismos gastos, pero del componente salud y el SEMMA.**
  - III. **Y los gastos que denominaremos derivados de descuentos a terceros. Aquí veremos como instituciones receptoras de los mismos la COOPNAMA y la ADP.**

Tabla 3: Gastos derivados del componente de Pensiones y Jubilaciones 2013-2021

	Contribuciones al Seguro de Pensiones	Contribuciones Plan de Retiro Complementario	Total Contribuciones a Pensiones y Jubilaciones	Nómina de Pensiones y Jubilaciones	% del Total Ejecutado	Gastos de Personal y Operativo del INABIMA	Total Gastos relacionados con Pensiones y Jubilaciones	% del Total Ejecutado
2013	2,169,076,448	510,186,370	2,679,262,818	3,556,949,386	3.74%	-	6,236,212,204	6.56%
2014	2,712,185,889	331,964,334	3,044,150,223	5,536,069,048	5.48%	-	8,580,219,271	8.50%
2015	3,601,699,635	809,788,054	4,411,487,689	5,720,674,152	4.96%	91,109,268	10,132,161,841	8.78%
2016	4,449,909,750	963,576,681	5,413,486,431	5,630,260,778	4.43%	108,308,494	11,043,747,209	8.69%
2017	4,755,593,897	1,026,178,516	5,781,772,413	6,870,340,298	4.84%	114,343,826	12,652,112,711	8.91%
2018	5,564,158,724	1,205,849,527	6,770,008,252	9,352,093,115	6.14%	114,176,997	16,122,101,367	10.59%
2019	6,051,381,725	1,280,934,789	7,332,316,514	11,194,724,442	6.61%	126,604,664	18,527,040,956	10.95%
2020	6,345,292,385	1,339,579,488	7,684,871,873	12,146,155,452	6.04%	122,991,876	19,831,027,325	9.86%
2021	6,562,408,700	1,378,915,459	7,941,324,160	12,987,046,690	6.95%	138,565,699	20,928,370,850	11.21%
<b>Total General</b>	<b>42,211,707,154</b>	<b>8,846,973,219</b>	<b>51,058,680,373</b>	<b>72,994,313,361</b>	<b>5.66%</b>	<b>816,100,823</b>	<b>124,052,993,734</b>	<b>9.62%</b>

Fuente: Ministerio de Educación 2013-2021 con informes del SIGEF.

- En lo que respecta al punto I, tal y como podemos ver en la Tabla 3, este componente fruto del sueldo fijo, en el intervalo analizado en lo que respecta las contribuciones al seguro de pensiones y al plan de retiro complementario, ejecuto un total de 51,059 millones de pesos, esto es un 3.96% de todo lo ejecutado por el MINERD. **El ministerio en ese intervalo su ejecución total fue 1,289,969 millones de pesos.** Estos montos su destino final es lo que aumenta en la práctica la reserva patrimonial del instituto denominado INABIMA. Es decir, esto en su estado de situación es su ingreso operativo. Estos fondos en su mayoría son invertidos en instrumentos de deuda pública (bonos del Banco Central y Ministerio de Hacienda).
- El segundo componente de este renglón es la nómina de Pensionados y Jubilados, en la que se devengaron un monto equivalente a 72,994 millones de pesos (5.66% del total ejecutado en ese intervalo). Este punto es clave, porque esta mecánica de distribución del gasto de este renglón es inusual para este esquema de servicio o negocio denominado Administradora de Fondos de Pensiones.

- En una AFP ordinaria, los ingresos recibidos por los cotizantes activos, que en este caso son las contribuciones, deberían servir para el pago de la carga fija de pensionados o jubilados activos y para invertirlos con fines de ir aumentando el patrimonio de la AFP que pagará en el futuro la carga fija de los hoy cotizantes. Por igual, estos ingresos deben pagar los gastos de gestión y administración de esta.
- En el caso del INABIMA-MINERD, esta mecánica no es así. La carga fija de Pensionados y Jubilados, así como los gastos operativos totales de esta unidad están cargados al Capítulo Presupuestario del MINERD, es decir son parte del gasto de la asignación del 4.00%<sup>7</sup>. Para poner un orden de magnitud veamos la Tabla 4.

Tabla 4: Ejecución por Unidad Ejecutora 2015-2021 MINERD

UNIDAD EJECUTORA	Millones de RD\$	
	Total 2015-2021	Participación 2015-2021
<b>Total Ministerio de Educación</b>	<b>1,094,762</b>	<b>100.00%</b>
0001- MINISTERIO DE EDUCACIÓN	890,230	<u>81.32%</u>
0002- OFICINA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (OCI)	5,648	0.52%
0004- INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN FÍSICA	2,569	0.23%
0005- INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL	44,222	<u>4.04%</u>
0006- INSTITUTO DOM. DE EVALUACIÓN E INVESTIGACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA	935	0.09%
0007- INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN MAGISTERIAL	11,042	1.01%
0008- INSTITUTO SUPERIOR DE FORMACIÓN DOCENTE SALOMÉ UREÑA	10,460	0.96%
0009- INSTITUTO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A PRIMERA INFANCIA (INAIPI)	25,658	2.34%
0010- INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR ESTUDIANTIL (INABIE)	103,998	<u>9.50%</u>
<b>Total Nivel Central, INABIMA e INABIE</b>	<b>1,038,450</b>	<b><u>94.86%</u></b>
<b>Resto de las Unidades Ejecutoras</b>	<b>56,312</b>	<b><u>5.14%</u></b>

Fuente: Ministerio de Educación 2015-2021 con informes del SIGEF.

<sup>7</sup> En termino de función presupuestaria, cuando se ve por esa óptica, el monto de Pensiones y Jubilaciones no aparece, ya que la misma es función seguridad social.



- El INABIMA ejecuto recursos que representaron el 4.04% del total. En ese intervalo, funciones del sistema como la de proyectos con financiamiento externo para activos fijos, educación física, investigación de índole pedagógica, formación inicial y continua y primera infancia, sumaron 5.15%. En 2022, esta distribución sobre el presupuesto vigente es del orden de 6.69% contra 7.30%. **Por tanto, un gasto no distribuido -que no es parte de la inversión directa en los centros y por ende en los estudiantes- es casi de igual magnitud que muchas de las funciones primordiales en la búsqueda del fin último del servicio, es decir aprendizajes.**
- Pero el tema importante de esto es que este gasto es de índole fija y de naturaleza ineludible. El otro punto es la velocidad en que viene creciendo. Si se compara con 2013 la nómina de Pensionados y Jubilados se ha multiplicado por 3.65 y las Contribuciones de este renglón en 2.96 con respecto al 2013. Las funciones antes mencionadas presentan una elasticidad de su gasto total en 2.55. Ahora bien, esta elasticidad si se ve en términos operativos, sin el gasto de salarios es de 1.76. La elasticidad de la asignación total al Capítulo fue de 1.62. Por tanto, **la velocidad de evolución del gasto de las contribuciones y la nómina de pensionados y jubilados excede a la de la asignación total y la de componentes del gasto de mucha importancia para el servicio en términos pedagógicos.**
- Si nos movemos hacia el interior del INABIMA, podremos ver algunos puntos importantes de todo este devenir presupuestario.
- Como vemos en la Tabla 5, al menos del 2019 al 2021, los afiliados y cotizantes no han variado en forma considerable. Es más, son ligeramente menor que el 2019. Al margen de esto, las contribuciones de estos se incrementaron en 8.31%. Por ende, un mayor nivel de ingresos operacionales para la unidad.

Tabla 5: Afiliados y Cotizantes INABIMA 2019-2021

	2019	2020	2021
Afiliados	119,958	119,931	119,358
Cotizantes	98,859	97,020	96,705

Fuente: SIPEN 2019-2022

Tabla 6: Rentabilidad de los fondos del INABIMA y Evolución Patrimonial 2013-2021

<b>Período</b>	<b>Rentabilidad Anual Fondos del INABIMA</b>	<b>Variación Anual Patrimonial INABIMA</b>
2013	16.06%	31.23%
2014	15.12%	29.42%
2015	14.04%	28.60%
2016	13.30%	27.28%
2017	12.38%	25.14%
2018	11.53%	20.07%
2019	10.09%	22.10%
2020	9.53%	20.02%
2021	9.11%	16.47%
<b>Total General</b>	<b>12.35%</b>	<b>24.48%</b>

Fuente: SIPEN 2013-2021 e INABIMA

- Otro punto es ver la rentabilidad y el crecimiento patrimonial del INABIMA. Dada la información que vemos en la Tabla 6, podemos de clasificarla de muy buena, cuando se compara con el mercado dedicado a esta actividad<sup>8</sup>.
- De 2013 a 2016 el INABIMA presentó una rentabilidad de sus fondos de 14.63% y un crecimiento de su patrimonio de 29.13%. De 2017 a 2019 estos dos indicadores fueron respectivamente 11.33% y 22.44%. De 2020 a 2021, los mismos han sido 9.32% y 18.25%.
- Para 2022 estos resultados tenderían a incrementar dado dos factores. El primero, los instrumentos que conforman el patrimonio del INABIMA dígame bonos de deuda pública, han incrementado su rentabilidad dado todo el tema del ciclo inflacionario que se ha estado experimentando desde 2020-2021. Segundo, el aumento del personal docente contratado en el primer semestre de 2022 hará que los cotizantes aumenten.

<sup>8</sup> Según la Asociación Dominicana de Administradora de Fondos de Pensiones (ADAFP): “Los fondos de pensiones son fondos de inversión cuyo valor fluctúa en el tiempo y que históricamente ha registrado una rentabilidad positiva de 12.40%”. A septiembre de 2019, los afiliados recibieron en promedio una rentabilidad nominal (lo que incluye la inflación de precios) de 10.75%.

Tabla 7: Distribución del Patrimonio Neto del INABIMA 2021

<b>Detalle del Patrimonio Neto del INABIMA  Ministerio de Educación</b>	<b>Monto en Millones de DOP</b>
Programa Especial de Pensiones y Jubilaciones	91,392.76
Plan de Retiro Complementario	19,471.83
Fondo de Garantía Recapitalizable	251.32
Administradora de Fondo de Pensiones	203.49
Auto Seguro	43.00
Seguro Funerario	183.34
<b>Total Patrimonio Neto INABIMA 2021</b>	<b>111,545.74</b>
Patrimonio Neto INABIMA 2021 /Carga Fija de Pensionados y Jubilados en MINERD 2021 [Equivalente a Períodos]	8.59

Fuente: INABIMA 2021

- Al cierre del 2021, el INABIMA poseía un **patrimonio neto equivalente al 2.09% del PIB Nominal de ese ejercicio**<sup>9</sup>. Lo cual representa 8.59 períodos o años de carga fija de Pensiones y Jubilaciones de 2021<sup>10</sup>.
- Pasemos al componente de salud vía la unidad ejecutora denominada ARS SEMMA.

Tabla 8: Contribuciones al Seguro de Salud y Transferencias al SEMMA desde el Nivel Central 2013-2021

	<b>Contribuciones al Seguro de Salud</b>	<b>Transferencias al SEMMA</b>	<b>Total Gasto relacionados con Salud</b>	<b>% del Total Ejecutado</b>
2013	2,162,307,053	189,692,304	<b>2,351,999,357</b>	<b>2.47%</b>
2014	2,703,430,224	539,600,000	<b>3,243,030,224</b>	<b>3.21%</b>
2015	3,589,186,049	216,188,878	<b>3,805,374,927</b>	<b>3.30%</b>
2016	4,435,330,530	349,161,667	<b>4,784,492,197</b>	<b>3.76%</b>
2017	4,743,552,963	721,208,451	<b>5,464,761,414</b>	<b>3.85%</b>
2018	5,571,203,508	443,601,396	<b>6,014,804,904</b>	<b>3.95%</b>
2019	5,986,190,591	397,451,897	<b>6,383,642,488</b>	<b>3.77%</b>
2020	6,329,098,615	668,569,067	<b>6,997,667,682</b>	<b>3.48%</b>
2021	6,546,958,028	649,402,400	<b>7,196,360,428</b>	<b>3.85%</b>
<b>Total General</b>	<b>42,067,257,562</b>	<b>4,174,876,060</b>	<b>46,242,133,622</b>	<b>3.58%</b>

Fuente: Ministerio de Educación 2013-2021 con informes del SIGEF.

<sup>9</sup> PIB Nominal 2021: 5,328,201.30 millones.

<sup>10</sup> Nomina Pensionados y Jubiladas 2021: 12,987.05 millones.

- Al igual que una AFP, una ARS es un modelo de servicio o negocio de una distribución muy prolija de sus gastos. Obviando los ingresos, los principales gastos de este modelo derivan de los costos por servicios de salud<sup>11</sup>, comisiones a promotores y los gastos generales y administrativos.
- En la práctica, las comisiones y los gastos de gestión y administración deberían tender a un nivel de participación sobre los ingresos, entre un 10.00% y 13.00%<sup>12</sup> y el resto sería la siniestralidad y el monto de beneficio neto del servicio<sup>13</sup>. Al igual que en el esquema de AFP, estas contribuciones, son el principal componente del ingreso operativo.
- Del 2013 al 2021 las contribuciones a salud se han incrementado 3.03 veces con respecto al 2013. Otro punto -ver *Tabla 8*- es que el Ministerio viene aportando al SEMMA un promedio de 463.88 millones de pesos anuales -los cuales suman 4,175 millones en el intervalo<sup>14</sup>- recursos que en la práctica tienen la función de compensar parte del déficit de explotación del modelo de servicios que esta ARS aplica a la fecha, el cual a la postre es la causa de los desbalances financieros en operaciones.
- **El SEMMA es una administradora de riesgo de salud, que a su vez es prestadora de los mismos en cierto grado del total de prestaciones realizadas**, ya que posee bajo su administración varias unidades de servicios (hospitales). Esta es la primera distorsión operativa o del modelo de servicio o negocio. Dicha situación hace que los gastos de operación de esta unidad generen presión sobre los ingresos y gastos que deben ser destinados al servicio de administración de riesgo de salud y/o siniestralidad.
- Por igual, **el SEMMA no se maneja con una cuota reguladora y/o moderadora racionalmente establecida en función de sus límites y posibilidades financieras**. Esto ocasiona un desbalance financiero en términos de los costos reales de operación. Es decir, en la práctica el servicio real que reciben los beneficiarios está por encima de las aportaciones puntuales que estos realizan. Segunda distorsión operativa.
- **La tercera distorsión operativa, surge por el hecho de que el SEMMA no posee una estratificación de su oferta de servicio (Planes)**. Al no tenerlos predeterminados provoca que no exista un parámetro limitante en término de costos reales de la oferta que debe ofrecer dada la contribución individual del afiliado.

---

<sup>11</sup> En el ámbito de los seguros la Siniestralidad, es el conjunto de eventos producidos durante un periodo de tiempo. Es decir, es la frecuencia con la que ocurren los riesgos cubiertos por una determinada póliza. La siniestralidad es una variable clave para la aseguradora, pues le permite saber la probabilidad, por ejemplo, con la que tendrá que desembolsar una indemnización.

<sup>12</sup> En el caso del SEMMA este gasto es nulo.

<sup>13</sup> Al cierre del 2020 las ARS privadas presentaron márgenes de beneficios netos de 8.65% y las públicas de 6.53%. El sistema en conjunto presentó un margen de beneficios netos de 5.86%. SISALRIL 2020.

<sup>14</sup> De 2004 a 2012 los aportes al SEMMA sumaron un total de 1,291 millones de pesos.

- **Dada estas razones, la generación de los déficits operacionales de la suma de estas tres distorsiones operativas se torna permanente en los resultados financieros de dicha unidad de servicios de salud.**
- Analicemos los resultados financieros para ver con mejores detalles estas aseveraciones.

Tabla 9: Resultado Financiero ARS SEMMA 2019-2021 [En millones de DOP]

<b>Estado de Situación</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Acumulativo y Promedio de Indicadores 2019-2021</b>
Ingresos Operacionales	2,938.14	3,402.51	3,918.85	<b>10,259.50</b>
Gastos Operacionales	2,946.91	2,669.15	3,877.01	<b>9,493.07</b>
Gastos Operacionales / Ingresos Operacionales	100.30%	78.45%	98.93%	<b>92.53%</b>
Gastos Generales y Administrativos	292.76	321.57	296.98	<b>911.31</b>
Gastos Generales y Administrativos/Ingresos Operacionales	9.96%	9.45%	7.58%	<b>8.88%</b>
<b>Resultado de Explotación</b>	<b>(301.53)</b>	<b>411.79</b>	<b>(255.14)</b>	<b>(144.88)</b>
<b>Beneficio Neto</b>	<b>(292.79)</b>	<b>419.28</b>	<b>(237.36)</b>	<b>(110.87)</b>
Beneficio Neto/Ingresos Operacionales	-9.97%	12.32%	-6.06%	<b>-1.23%</b>
Resultados Acumulados	(2,230.86)	(1,812.88)	(2,061.85)	<b>(2,035.20)</b>
Resultados Acumulados/Ingresos Operacionales	-75.93%	-53.28%	-52.61%	<b>-60.61%</b>
<b>Balance General</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2021</b>
Activos Totales	796.88	1,184.90	1,319.26	
Pasivos Totales	(1,110.17)	(1,041.73)	(1,232.32)	
<b>Patrimonio Neto</b>	<b>(313.29)</b>	<b>143.17</b>	<b>86.94</b>	
<b>Patrimonio Neto/Activos Totales</b>	<b>-39.31%</b>	<b>12.08%</b>	<b>6.59%</b>	
Aportes MINERD vía el Nivel Central	397.45	668.57	649.40	1,715.42
<b>Aportes MINERD/Ingresos Operacionales</b>	<b>13.53%</b>	<b>19.65%</b>	<b>16.57%</b>	<b>16.72%</b>

Fuente: ARS SEMMA 2019-2021

- En torno a los ingresos podemos ver que los mismos del 2019 al 2021 han crecido en un 33.38%. Es decir, un total de recursos de 10,260 millones en ese intervalo. Ahora bien, los aportes que hace el MINERD que en la práctica entran como parte de los ingresos operacionales, si se les descontasen, provocaría que los ingresos por operaciones en ese intervalo sean realmente de 8,794 millones<sup>15</sup>. Como puede verse en la Tabla 9, los aportes del MINERD en promedio representaron 16.72% de los ingresos del SEMMA. Por extensión y en el mismo intervalo, el resultado de explotación y los beneficios netos fueron negativos, a pesar de que se visualiza un resultado positivo en el período 2020. Si se restasen los aportes del MINERD, los resultados fuesen negativos<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Bajo este escenario de descuento del aporte del MINERD el incremento de los ingresos es de 29.90% del 2019 al 2021.

<sup>16</sup> En vez del resultado observado en el Tabla 9 en el Beneficio de Explotación, serían -651.69, -147.00 y -812.19 millones para los períodos del 2019 al 2021.

- Se puede notar en el resultado patrimonial neto que en 2020 y 2021 fueron positivos, pero la realidad es que dicho resultado está influenciado por el aporte financiero del MINERD.
- Veamos el tercer renglón, los gastos derivados de descuentos voluntarios con terceros. En este renglón los protagonistas son la cooperativa de maestros (COOPNAMA) y la Asociación Dominicana de Profesores (ADP).

Tabla 10: Descuentos voluntarios con terceros 2013-2021

	Descuentos vía ADP a Docentes	% del Total Ejecutado	Descuentos vía COOPNAMA	% del Total Ejecutado	Total Descuentos Voluntarios al Personal	% del Total Ejecutado	Gasto en Sueldos Fijos	Total Descuentos Voluntarios al Personal como % de los Sueldos Fijos
2013	132,267,625	0.14%	8,766,334,411	9.22%	8,898,602,036	9.36%	30,561,382,873	29.12%
2014	167,311,223	0.17%	10,092,995,098	9.99%	10,260,306,322	10.16%	38,331,233,318	26.77%
2015	234,742,038	0.20%	12,256,171,084	10.62%	12,490,913,122	10.82%	50,659,227,888	24.66%
2016	294,717,244	0.23%	14,843,923,116	11.68%	15,138,640,360	11.91%	62,484,613,227	24.23%
2017	317,291,098	0.22%	15,303,224,168	10.77%	15,620,515,266	10.99%	66,753,299,409	23.40%
2018	399,963,178	0.26%	17,528,326,157	11.51%	17,928,289,335	11.78%	77,943,178,529	23.00%
2019	425,777,524	0.25%	19,849,480,693	11.73%	20,275,258,217	11.98%	84,573,088,373	23.97%
2020	464,598,495	0.23%	19,623,153,372	9.76%	20,087,751,867	9.99%	88,850,080,100	22.61%
2021	481,888,755	0.26%	19,602,465,546	10.50%	20,084,354,301	10.75%	90,375,041,055	22.22%
<b>Total General</b>	<b>2,918,557,179</b>	<b>0.23%</b>	<b>137,866,073,646</b>	<b>10.69%</b>	<b>140,784,630,826</b>	<b>10.91%</b>	<b>590,531,144,772</b>	<b>26.77%</b>

Fuente: Dirección General de Recursos Humanos del MINERD 2013-2021

- Como puede apreciarse en la Tabla 10, del 2013 al 2021 por vía de los descuentos de la cuota sindical *-equivalente a un 1.00% del salario docente*<sup>17</sup>- dicho descuento *-2,919 millones* representa el 0.23% de todos los recursos ejecutados. En el caso de la COOPNAMA, en dicho intervalo se realizaron descuentos, tanto a docente y administrativos<sup>18</sup> por un monto de 137,866 millones de pesos, lo cual es equivalente a un 10.69% de todos los recursos ejecutados. Si se ven ambas partidas **como porcentaje de los Sueldos Fijos**<sup>19</sup> ejecutados, el descuento de ADP representa en el intervalo analizado un 0.49% y los descuentos por compromisos con la COOPNAMA un 23.84%<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Según los estatutos de la organización magisterial de una cuota sindical del 1% de la tarjeta de mayor salario bruto del maestro se descontará por vía administrativa de la nómina del MINERD dicho tributo. los estatutos establecen que el 9 % de los recursos debe ir al fondo de reservas que, a su vez, se divide en un 7 % para la reserva general y 2 % para fondo del Congreso Nacional. Del restante, el 40% va al Comité Ejecutivo Nacional (CEN), un 50 % a los Comités Municipales y Zonales y 10 % para un fondo de formación sindical.

<sup>18</sup> Al cierre del 2021, en el sistema se registraban 102,116 docentes (50.76% del total) y 99,042 administrativos (49.24% del total). En total una cantidad de 201,158 personas. Ahora bien, en términos de giro financiero, la nómina docente representa el 78.56% del total pagado en 2021 (121,449 millones) y los administrativos el 21.41%.

<sup>19</sup> Los sueldos fijos no incluyen las contribuciones a la seguridad social.

<sup>20</sup> De 2013 al 2016 ambos descuentos en promedio representaron un 25.76% de la partida de salarios fijos, mientras que de 2017 al 2021 un 22.53%. Este descenso en participación se explica por lo siguiente, en ese intervalo los descuentos de la COOPNAMA crecieron en un 123.49%, una tasa promedio anual de 13.72%. Los descuentos de la ADP en 264.32% una tasa promedio anual de 29.37%. La partida de sueldos fijos en 195.72% o una tasa anual de 21.75%. Siendo la participación de COOPNAMA la mayoría absoluta en el numerador y su tasa de crecimiento inferior a la del denominador, esta singularidad aritmética ocasiona la pérdida de participación relativa del indicador a pesar del aumento significativo en términos absolutos.

- **Como porcentaje del total ejecutado ambas partidas representan el 10.91%<sup>21</sup>.** Veamos hacia donde fueron dirigidos en términos de participación estos recursos captados de los ingresos docentes y administrativos. Aquí solo analizaremos el caso de COOPNAMA, por no contar con información detallada en lo correspondiente a la ADP<sup>22</sup>.

Tabla 11: Resultado Financiero COOPNAMA 2019-2020 [En millones de DOP]

Estado de Situación	2019	2020	Acumulativo y Promedio de Indicadores 2019-2020	Variación Relativa 2020/2019
Ingresos Financieros	4,070.88	3,851.89	<b>7,922.78</b>	-5.38%
Gastos Financieros	477.02	551.99	<b>1,029.01</b>	15.72%
<b>Gastos Financieros/Ingresos Financieros</b>	<b>11.72%</b>	<b>14.33%</b>	<b>12.99%</b>	<b>22.30%</b>
Margen Financiero Bruto	3,593.87	3,299.90	<b>6,893.77</b>	-8.18%
Margen Financiero Neto	3,338.67	3,065.02	<b>6,403.70</b>	-8.20%
<b>Margen Financiero Neto/Ingresos Financieros</b>	<b>82.01%</b>	<b>79.57%</b>	<b>80.83%</b>	<b>-2.98%</b>
Otros Ingresos Operacionales	3,768.27	3,259.80	<b>7,028.07</b>	-13.49%
Costos de Ventas	1,574.02	1,315.10	<b>2,889.13</b>	-16.45%
Gastos Operativos	2,571.48	2,699.92	<b>5,271.40</b>	4.99%
<b>Excedentes después de las reservas [Beneficio Neto]</b>	<b>2,499.91</b>	<b>1,973.84</b>	<b>4,473.75</b>	<b>-21.04%</b>
<b>[Beneficio Neto/Ingresos Financieros]</b>	<b>61.41%</b>	<b>51.24%</b>	<b>56.47%</b>	<b>-16.55%</b>
<b>Balance General</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>		
Activos Totales	47,974.03	54,549.18		<b>13.71%</b>
Pasivos Totales	12,829.62	15,597.54		<b>21.57%</b>
<b>Patrimonio Neto</b>	<b>35,144.41</b>	<b>38,951.64</b>		<b>10.83%</b>
<b>Patrimonio Neto/Activos Totales</b>	<b>73.26%</b>	<b>71.41%</b>	<b>72.33%</b>	<b>-2.53%</b>

Fuente: COOPNAMA 2019-2020

- Los últimos estados financieros publicados por la unidad nos dan un panorama claro de esta instancia, de la cual la clase magisterial es su principal y único accionista. De 2019 al 2020 se puede notar que los ingresos financieros de la COOPNAMA descendieron en un 5.38%. Esto tiene una explicación. En 2020 salieron del sistema un total de 35,013 personas de clasificación netamente administrativa. Este descenso también se nota en el descuento retenido con respecto al 2019 que descendió en 1.14%. En 2021 con respecto al 2020 el descenso registro 0.11%.
- Estos resultados cambiarían en 2022 ya que al mes de septiembre los descuentos acumulados estaban en 15,643 millones, y proyectan cerrar en 20,989 millones a diciembre. Es decir, un incremento de 7.08% con respecto al 2021. Luego de la sumatoria de todos los gastos, podemos apreciar que el margen de beneficio neto es en promedio en ese intervalo de 56.47%.

<sup>21</sup> Este porcentaje puede ser ligeramente mayor si se computan los descuentos de otras cooperativas que accionan en torno a los docentes del MINERD.

<sup>22</sup> Ver para una ilustración al respecto las declaraciones de la ex directora de la ADP Xiomara Guante en: <https://www.diariodigital.com.do/2021/10/05/en-casi-cuatro-anos-la-adp-habria-recibido-mas-de-1600-millones-de-pesos.html>

- Dicho margen dado lo explicado anteriormente descendió en 16.55% con respecto al 2019, el cual fue de 61.41%. A pesar de lo anterior COOPNAMA, pudo hacer crecer su Patrimonio Neto en 10.83% así como sus Activos en 13.71%. Estos resultados operativos, que son la principal causa que hacen aumentar la cuenta patrimonial, han tenido como efecto que la COOPNAMA presente una **razón de patrimonio contra activos de un promedio en el intervalo 2019-2020 de 72.33%**. Pongamos esta cifra en un contexto comparativo para sacar una mejor lectura de esta.

Tabla 12: Resultado Financiero Banco Popular 2019-2020 [En millones de DOP]

Resultados Banco Popular [En millones de DOP]	2019	2020	Acumulativo y Promedio de Indicadores 2019-2020	Variación Relativa 2020/2019
Activos Banco Popular	478,160.99	556,854.78		16.46%
Pasivo Banco Popular	423,738.24	492,879.36		16.32%
Patrimonio Neto Banco Popular	54,422.75	63,975.41		17.55%
<b>Patrimonio/Activos</b>	<b>11.38%</b>	<b>11.49%</b>	<b>11.44%</b>	<b>0.94%</b>
<b>Gastos Financieros/Ingresos Financieros</b>	<b>24.91%</b>	<b>20.96%</b>	<b>22.93%</b>	<b>-15.86%</b>
<b>Margen Financiero Neto/Ingresos Financieros</b>	<b>65.88%</b>	<b>63.39%</b>	<b>64.63%</b>	<b>-3.79%</b>
<b>Beneficio Neto/Ingresos Financieros</b>	<b>23.42%</b>	<b>21.62%</b>	<b>22.52%</b>	<b>-7.68%</b>
ISR/Ingresos Financieros	7.79%	6.27%	7.03%	-19.42%
Elasticidad Activos BPD/COOPNAMA	9.97	10.21	10.09	2.42%
Elasticidad Patrimonio Neto BPD/COOPNAMA	1.55	1.64	1.60	6.06%

Fuente: Banco Popular Dominicano 2019-2020

- **El Banco Popular Dominicano**, es la institución financiera privada más grande del país. Los activos de esta institución para el 2020 representaban **12.49 del PIB**<sup>23</sup>. COOPNAMA, posee activos por **1.22% del PIB**. Es decir, el Banco Popular **multiplica por 10.24 los activos de la cooperativa de maestros con respecto al PIB y 10.09 a valores nominales. En el Patrimonio Neto dicha elasticidad es de 1.60 en valores nominales.** ¿Qué podemos deducir de esta relación? COOPNAMA goza de una liquidez inmediata superior.
- El Banco Popular presenta una **relación patrimonial contra activos de 11.44% en el intervalo**. Esto nos dice que de sus activos totales ese porcentaje pudiese ser liquidado contra patrimonio neto o lo que es lo mismo, con la fuente más líquida de sus recursos. En el caso de COOPNAMA como vimos esta relación es 72.33%. Aun poniendo a dicha unidad que no tiene carga impositiva preestablecida, a que esta pague esta figura impositiva, al mismo porcentaje que ha pagado el Banco Popular en el intervalo *-7.03% de sus ingresos financieros-* dicho indicador sería de 65.30%; un porcentaje aún muy alto. **Este resultado sin dudas nos dice que la COOPNAMA es en la practica la cuarta institución financiera del país en términos de patrimonio neto; solo detrás del Banco Popular, el Banco de Reservas y el Banco BHD respectivamente.**

<sup>23</sup> PIB Nominal 2020: 4,456,657.40 millones según el Banco Central.



- Procedamos a las conclusiones y las reflexiones de las evidencias presentadas.
  1. **Los descuentos voluntarios con terceros en términos de erogaciones presupuestarias son superiores a lo invertido por el MINERD en gasto operativo netamente pedagógico<sup>24</sup> (10.91% contra 3.07% de 2013 a 2021). Por extensión la nómina de Pensionados y Jubilados que es erogada con los recursos de la asignación del MINERD ha sido en promedio 5.66% del 2013 al 2021. En este último ejercicio la Inversión Neta en Pedagogía fue de 4.24% contra 6.95% de recursos ejecutados en nómina de Pensionados y Jubilados.**

Tabla 13: Contribuciones y Descuentos Voluntarios con Terceros 2013-2021

Período	Contribuciones y Gastos relacionados con el Pensiones y Jubilaciones	Contribuciones y Gastos relacionados con Salud	Descuentos Voluntarios con Terceros	Inversión Neta en Pedagogía	Sueldos Fijos	Total Gastos Derivados del Gasto Total del Personal	Gastos Derivados como Porcentaje de los Sueldos Fijos	Inversión Directa a Centros y Estudiantes como % del Total Ejecutado
2013	6.56%	2.47%	9.36%	3.50%	32.15%	18.40%	57.22%	13.55%
2014	8.50%	3.21%	10.16%	4.18%	37.96%	21.87%	57.61%	17.06%
2015	8.78%	3.30%	10.82%	1.94%	43.88%	22.89%	52.17%	14.95%
2016	8.69%	3.76%	11.91%	2.79%	49.15%	24.36%	49.56%	14.77%
2017	8.91%	3.85%	10.99%	2.51%	46.98%	23.75%	50.54%	19.30%
2018	10.59%	3.95%	11.78%	2.28%	51.20%	26.32%	51.40%	17.07%
2019	10.95%	3.77%	11.98%	2.18%	49.97%	26.70%	53.43%	18.13%
2020	9.86%	3.48%	9.99%	4.00%	44.20%	23.34%	52.80%	21.89%
2021	11.21%	3.85%	10.75%	4.24%	48.39%	25.81%	53.34%	22.68%
<b>Promedio 2013-2021</b>	<b>9.62%</b>	<b>3.58%</b>	<b>10.91%</b>	<b>3.07%</b>	<b>45.78%</b>	<b>24.12%</b>	<b>52.68%</b>	<b>17.71%</b>

Fuente: Dirección de Programación Financiera y Estudios Económicos 2013-2021 con datos del SIGEF.

2. Estos mismos descuentos *-los voluntarios con terceros-* si se compara con el gasto operativo total *-corriente y capital-* que va a los centros y estudiantes *-inversión operativa directa-* equivale a un 61.60% de esta cantidad que en promedio de 2013 al 2021 fue de 17.71%. En 2021 esta relación cerro en 47.40%.
3. Si consolidamos a manera de un conglomerado, las instituciones financiadas por el personal docente y en menor parte por el administrativo, que forman parte del Ministerio de Educación; **en 2020 estas instancias poseían activos por 155,149.88 millones. Esta cantidad es equivalente al 3.48% del PIB del 2020<sup>25</sup>.**

<sup>24</sup> 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 docentes y personal contratado para labores de asesoría docente y administrativa.

<sup>25</sup> Activos que en un promedio de 85.06% son líquidos, principalmente por la participación del INABIMA y la COOPNAMA.

4. De este gran total un 63.99% pertenece al INABIMA (administración de fondos de pensiones), un 35.16% a la COOPNAMA (servicios financieros) y 0.85% al SEMMA (administración de riesgo y prestación de servicios de salud). **En términos de Patrimonio Neto en 2020 es 2.96% del PIB.**
5. El primero de los puntos nos debe llevar a que desde el MINERD se dé un espacio para comenzar a debatir con miras a direccionar la asignación operativa del servicio hacia una configuración más eficiente. Aquí algunas recomendaciones:
  - I. Dado los aumentos registrados en la era del 4.00% en torno al gasto total de personal, que ya al cierre del 2021 representaba 71.79% del total de recursos, y en promedio del 2017-2020 como porcentaje del PIB Nominal de 2.63%; **se hace necesario que se piense en establecer una comisión de salarios para el sector**, donde a la hora de negociar variaciones salariales, participen junto al Ministro de Educación, los principales representantes del Poder Ejecutivo, reguladores estatales financieros (Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) y el principal regulador normativo de los recursos humanos (Ministerio de Administración Pública). Ya que en un país de una fiscalidad que no supera el 15% del PIB, a la hora de hablar de una partida que en solitario representa cerca del 18.79% de la presión tributaria<sup>26</sup>, debe involucrar a semejantes actores.

Tabla 14: Renglones del Gasto Total del MINERD 2012-2021

Como % del PIB Nominal	Presupuesto Total Ejecutado	Presupuesto Operativo Ejecutado	Gasto Total en Personal Ejecutado	Participación Gasto Total Personal del Total Ejecutado
2012	2.16%	0.86%	1.30%	60.19%
2013	4.00%	2.40%	1.60%	40.00%
2014	3.80%	2.08%	1.72%	45.26%
2015	3.78%	1.68%	2.09%	55.29%
2016	3.85%	1.45%	2.40%	62.34%
2017	3.93%	1.38%	2.55%	64.89%
2018	3.60%	1.00%	2.60%	72.22%
2019	3.71%	1.08%	2.63%	70.89%
2020	4.35%	1.63%	2.72%	62.53%
2021	3.51%	0.98%	2.52%	71.79%
<b>2012-2021</b>	<b>3.82%</b>	<b>1.43%</b>	<b>2.40%</b>	<b>62.83%</b>
<b>2013-2016</b>	<b>3.85%</b>	<b>1.86%</b>	<b>1.99%</b>	<b>51.69%</b>
<b>2017-2020</b>	<b>3.90%</b>	<b>1.27%</b>	<b>2.63%</b>	<b>67.44%</b>

Fuente: Dirección de Programación Financiera y Estudios Económicos 2013-2021 con datos del SIGEF.

<sup>26</sup> De 2000 al 2011, el gasto ejecutado del MINERD representó 15.25% de los Ingresos Tributarios. En 2012 este porcentaje incremento a 25.79%. De 2013 al 2019 este promedio incremento a 29.63%. En 2019 cerró en 30.15%. Durante la pandemia de 2020, representó un 37.89%

- II. **El INABIMA debe ir asumiendo gradualmente la carga fija de la nómina de Pensionados y Jubilados, así como sus gastos operativos**, que a la fecha es deducida de las asignaciones que hace el Estado Dominicano al Ministerio. Como vimos su crecimiento patrimonial y rendimientos pudiesen permitir este desmonte. Y así, el MINERD reenfocar estos recursos en fortalecer muchas de las funciones operativas de creación de valor en función de aprendizajes y de operación vital de los centros, que en última década fueron afectada por el fenómeno de concentración estructural vista en esta etapa y en la actualidad. Como vemos en la Tabla 14, la participación del gasto operativo total en 2021 llegó a un nivel parecido al del 2012 en relación del PIB. Por igual, ha ido bajando de 1.86% del PIB entre 2013-2016 a 1.27% del PIB entre 2017-2020. Este porcentaje más reciente está por debajo del promedio de la década que se ubica en 1.43% para gastos operativos. Una situación que es irracional, dado que tenemos un sistema con más unidades de servicios y por extensión un esquema de administración de los centros más caro (Tanda Extendida).
- III. **Se debe de hacer una reforma inmediata del servicio de salud en el Ministerio de Educación, que racionalice el modelo de servicio del SEMMA y haga rentable en términos financieros a esta importante unidad patrimonio de la clase docente.**
- IV. **Se amerita establecer un límite de no más del 15% del salario total docente -salario base más incentivos- al endeudamiento con la COOPANAMA y cualquier otra institución crediticia que use al MINERD como mecanismo de retención de pasivos financieros.** Por extensión, se debe de tratar de **establecer un consenso entre MINERD y ADP con COOPNAMA, para buscar mecanismos financieramente viables de llevar mayores beneficios colaterales a la clase docente** en función de esas amplias reservas patrimoniales que hoy presenta la cooperativa de maestros y al parecer seguirán evolucionando a crecimientos mayores.
- V. **Debe ser una meta del MINERD en el corto y mediano plazo, el reducir el margen de participación del conjunto de las intervenciones de gastos analizadas<sup>27</sup>, que de 2013 al 2021 representaron un monto de 218,050 millones de pesos de los recursos ejecutados por el ministerio -16.90% del total<sup>28</sup> - con miras a enfocar los mismos a las intervenciones de creación de valor real del servicio, es decir aprendizajes de los estudiantes, aumento de las competencias y habilidades docentes y gastos operativos directos a los centros educativos.**

---

<sup>27</sup> **Nómina de Pensionados y Jubilados, Aportes al SEMMA, Descuentos ADP y Descuentos COOPANAMA.**

<sup>28</sup> Para tener un orden de magnitud: De 2013 a 2021 se invirtieron 118,242 millones de infraestructura escolar (9.17% del total ejecutado), Se invirtieron en alimentación y útiles escolares un monto de 135,665 millones (10.52% del total ejecutado). Se invirtieron en textos de enseñanza 10,167 millones (0.79% del total ejecutado). Estos son insumos o productos intermedios. Si vemos funciones pedagógicas básicas como la formación docente en ese intervalo, se invirtieron 18,194 millones (1.41% del total ejecutado), primera infancia 7,838 millones sin contar las estancias infantiles que se computan en el rublo de infraestructura escolar (0.61% del total ejecutado). **Por tanto, estas 4 partidas mencionadas en la nota 27 -visto como una unidad o rublo- que denominaremos Gasto Derivado del Salario Fijo; representa a la fecha el mayor gasto unitario con respecto a cualquier intervención en productos intermedios (insumos) o función derivada del accionar pedagógico en términos individuales.**