Nota de trabajo #63

Siete años del Pacto Nacional para la Reforma Educativa: la dimensión presupuestaria (II)

Autores: Lorena Ramírez, Manuel Castellanos, Alexander Castillo y Darwin Caraballo

Las Notas de Trabajo son instrumentos que utiliza el Equipo Técnico de EDUCA a la hora de investigar sobre un determinado tema vinculado a la educación. Las Notas de Trabajo constituyen insumos fundamentales para posiciones institucionales reflejadas en productos publicables de la institución. Las Notas de Trabajo no necesariamente comprometen la opinión de la institución ni de los miembros de su Junta Directiva.

La Ley de Educación 66-97, aún vigente, determinó que el presupuesto del sector estuviera amarrado al 16% del gasto público o al 4% del Producto Bruto Interno (PBI), "...el que fuera mayor", según versa la norma[1]. Como esta asignación no ocurrió sino hasta 2013, EDUCA estimó que el sistema educativo dejó de percibir más de US$10,500 millones desde que la Ley fuera aprobada (EDUCA, 2016). Lo anterior, con las consecuencias sobre la acumulada desinversión por estudiante y sus efectos en los aprendizajes.

La conquista del pueblo dominicano, materializada en el primer presupuesto de los años de gobierno del presidente Medina, quiso blindar dicha asignación más allá de la Ley. Por esa razón en el Pacto Nacional para la Reforma Educativa -que el 1° de abril cumplió 7 años de su firma- se ratificó "...*el compromiso de mantener como mínimo los niveles actuales de inversión del Estado dominicano en la función de educación como porcentaje del PIB, incluido el nivel de 4% del PIB a la educación pre-universitaria.*"

Cada año, las administraciones del Ministerio de Educación (MINERD) que se sucedieron entre los años 2013 y 2020 presentaron ante el Consejo Nacional de Educación y la opinión pública los ejercicios presupuestarios con base en un estimado del comportamiento de la economía, que permitía fundamentar que el compromiso asumido en el Pacto se estaba cumpliendo de forma cabal.

Sin embargo, a la luz de los análisis consolidados que reporta el Banco Central, el cumplimiento de este compromiso por parte del Estado dominicano, tal y como fue redactado, queda en entredicho.

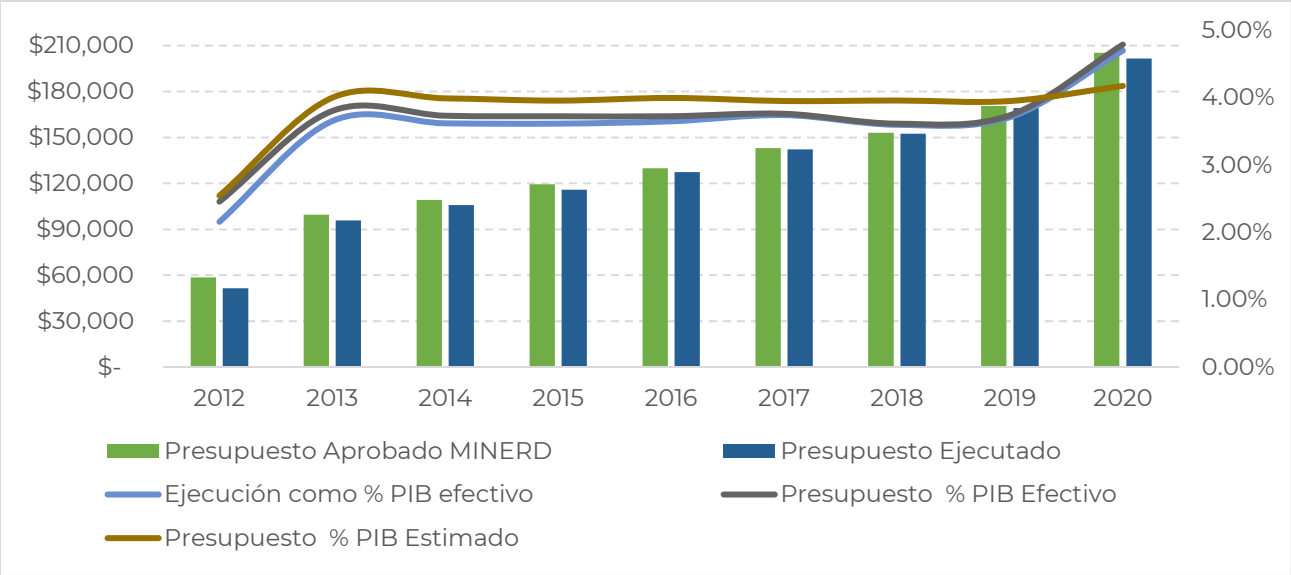
En primer término, durante el periodo 2013-2020, el presupuesto efectivamente asignado al MINERD ha sido levemente inferior al 4% del PIB estimado para el ejercicio fiscal al que se asignan los recursos. Únicamente durante los años 2013, 2016 y 2020 el

[1] Véase Articulo 197 de la Ley General de Educación 66'97

monto ha sido igual o superior al 4% del PIB estimado en las proyecciones económicas establecidas en la Ley de Presupuesto anual. Durante el resto de los años de la serie el valor de recursos alcanzó entre un 3.95% y 3.99% del PIB estimado. Esto representa un acumulado de alrededor de US$ 150 millones corrientes que se dejaron de transferir al MINERD durante este periodo.

En segundo término, se encuentra que las proyecciones del Producto Interno Bruto sobre las cuales se presupuestan los recursos para la educación son moderadamente inferiores al PIB de cierre de cada año reportado por el Banco Central. De esta manera el monto asignado para el presupuesto de educación resulta ser sensiblemente inferior al 4% frente al tamaño de la economía efectivamente alcanzado al cierre de cada ejercicio fiscal. A excepción del año 2020, ninguno otro año de la serie 2013- 2020 culmina con una transferencia hacia el MINERD equivalente o superior al 4% del tamaño de la economía. Durante la serie 2013-2019, las transferencias para la educación alcanzaron en promedio un 3.73% del PIB[2] al final de cada ejercicio. Esta situación representa una diferencia acumulada cercana a los US$ 1,464 millones corrientes.

Gráfica N° 1. Evolución de la asignación y ejecución de recursos para la educación frente al PIB



Fuente: Banco Central, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación. Elaboración propia.

En tercer término, la ejecución financiera del presupuesto en ninguno de los años de la serie 2013-2019 ha alcanzado la totalidad de la asignación. Durante este periodo, el MINERD dejó de ejecutar cada año, en promedio, 2% de los recursos del presupuesto, lo que en los hechos representa un acumulado por valor de RD$16,150 millones de pesos corrientes equivalentes a US$ 360 millones corrientes.

[2] PIB en valores corrientes. La tasa de crecimiento durante la última década superó siempre las proyecciones. Para el año 2020, debido a la pandemia el crecimiento proyectado fue superior al efectivo, inflando la ratio Presupuesto Educación-PIB.

Es decir, que entre el año 2013 -2019, el gasto público ha dejado de agregar a la educación administrada a través del MINERD, sea por falta de transferencias o de ejecución, alrededor de 0.35% del PIB anualmente, equivalentes a un promedio de 9.3% anual del presupuesto para la educación. Esto representa una suma acumulada cercana a los US$ 1,825 millones corrientes.

Por último, el año 2020 presenta un comportamiento atípico como consecuencia de la desaceleración económica provocada por la pandemia de la Covid-19. Para este año, el presupuesto administrado por el MINERD representó el 4.17% del PIB. En términos sectoriales, esta situación representó un aumento del 20.4% frente al ejercicio del año anterior debido a la implementación del *Plan educación para todos preservando la salud,* el aumento de los costos del Programa de Alimentación escolar, reparación de centros educativos, entre otros.

A 7 años de la firma, uno de los compromisos más emblemáticos del Pacto para la Reforma Educativa, es decir la asignación del 4%del PIB, a la educación pre-universitaria, presenta signos de incumplimiento, al menos con la forma en como este fue redactado y en relación con el espíritu y voluntad de la mayoría de los compromisarios.

Referencias

Digepres. (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020). Obtenido de Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto: https://www.digepres.gob.do/presupuesto/gobierno-general-nacional/#

MINERD. (2020). Obtenido de Portal Transparencia. Disponible en: http://regional17.gob.do/transparencia/index.php/plan-estrategico-de-la-institucion/plan-nacional