

Nota de trabajo #87 (14 de agosto de 2023)

Efectos del Acuerdo ADP-MINERD sobre el presupuesto- Escenarios posibles

Autora: Lorena Ramírez

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.

Resumen

La Nota dimensiona el impacto económico del reciente acuerdo MINERD-ADP. Para 2023 se estima un gasto de RD\$ 1,413 millones. Para 2024, bajo diferentes escenarios, también se estima un gasto adicional que oscilaría entre los RD\$ 15,806 millones y los RD\$ 20,806 millones.

El pasado 24 de julio del presente año, el Ministerio de Educación (MINERD) y la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) firmaron un acuerdo bajo el cual han determinado ratificar y ampliar el *Acuerdo por una Educación de Calidad* firmado en el 2021. Si bien, ambas partes reconocieron que lo pactado en esa oportunidad se ha venido cumpliendo; concuerdan que aún permanecen retos pendientes, y que los cambios que se han producido como resultado del devenir histórico de la sociedad, en particular, aquellos en el Sistema Educativo Dominicano, hacen necesario y oportuno incorporar nuevas acciones orientadas a profundizar el propósito fundamental de proveer educación con altos estándares de calidad para toda la población. Asimismo, en este acuerdo se profundizan las acciones orientadas a mejorar las condiciones laborales para que los maestros desempeñen su labor de manera digna. No es la primera vez que se firma un acuerdo de esta naturaleza, pues ya en el año 2017, ambas partes habían firmado un acuerdo en respuesta a las demandas laborales del gremio; el cual marcó un punto de inflexión en el conflicto que mantenía interrumpido el servicio de docencia en diversos centros educativos del país.

De los 14 puntos del Acuerdo del 2023, se identificaron 5 que tienen un impacto importante en las finanzas del Ministerio, en particular aquellos destinados a aumentar el bienestar y responsabilidad magisterial; a saber: 1) Incrementar el monto del salario de aquellos maestros jubilados y pensionados por debajo de RD\$26,000, RD\$30,000, RD\$35,000 y RD\$50,000 mensuales, 2) Aumento salarial de los docentes activos, 3) Construcción de dos hospitales con atención prioritaria en sus servicios a los docentes y 4) Desarrollo de 5 centros recreativos magisteriales y 5) Incentivos a partir de evaluación docente. Si bien varios de los numerales del acuerdo tienen efectos en el corto, mediano y largo plazo, esta nota de trabajo presenta un ejercicio de proyección del gasto que simula los posibles efectos del Acuerdo sobre el presupuesto educativo únicamente en el corto plazo, para los años 2023 y 2024.

Ajuste de pensiones y jubilaciones

El acuerdo plantea aumentos escalonados de acuerdo con el monto de pensión de los maestros jubilados y pensionados. Según datos del Ministerio de Finanzas e INABIMA, para el año 2023, el magisterio cuenta con un total de 33,749 docentes retirados recibiendo su pensión más un conjunto de 1,090 sobrevivientes a pensión que totalizan 34,839 de beneficiarios de esta. La tabla N°1. presenta el número de pensionados según las categorías de pensión que devengan, así como la participación de cada uno de estas dentro del total. La mayor proporción de pensionados (44%), corresponde a la escala pensional inferior a RD\$26,000, seguido por aquellos cuya pensión no supera los RD\$50,000 (39%). El resto de las demás categorías de docentes jubilados según su nivel de pensión, suman 5,794 beneficiarios, los cuales representan el 17% de total.

Tabla N°1. Escala de incrementos en pensiones

Tipo de ajuste	Número de beneficiarios	% Participación
Ajuste a RD\$ 26,000	15,338	44%
Ajuste a RD\$ 30,000	1,932	6%
Ajuste a RD\$ 35,000	3,862	11%
Ajuste a RD\$ 50,000	13,707	39%
Total	34,839	100%

Dado que el acuerdo establece que los incrementos contemplados serán aplicables a partir del mes de junio del año 2023, se ha estimado una erogación adicional de 7 meses para este año, así como sus efectos durante los 12 meses del 2024. Considerando los ajustes por escala previstos en el acuerdo y contemplando 7 meses de pensiones (junio a diciembre 2023), se ha estimado un presupuesto adicional total por valor de RD\$ 573 millones para el año 2023. Además, se prevé que para el año 2023, ingresarán 3,500 nuevos pensionados, los cuales comenzarán a recibir su pensión a

partir del mes de septiembre; por este concepto se estimó un desembolso adicional por valor del RD\$ 840 millones.

La tabla N°2, presenta los montos adicionales de gasto por concepto de pensiones para los años 2023 y 2024. Como se observa, el gasto total estimado para el presupuesto 2023 asciende a un valor de RD\$1,413 millones y RD\$3,667 millones para el año 2024.

Tabla N° 2. Erogaciones adicionales por concepto de pensiones

	2023	2024
Ajuste a Pensiones	\$ 573,907,791	\$1,147,815,581
Nuevos pensionados	\$840,000,000	\$2,520,000,000
Total	\$1,413,907,791	\$3,667,815,581

Para el año 2024, el monto por pensiones se ha estimado en un valor total de RD\$1,147 millones que incluirá los aumentos para aquellos docentes pensionados que reciben más de RD\$35,000 pero menos que RD\$50,000. En cuanto a los 3,500 nuevos pensionados se ha estimado un valor de RD\$ 2,520 millones adicionales.

Si bien en valores absolutos, el valor total del gasto adicional por concepto de pensiones y jubilaciones es relevante; para el año 2023 en términos relativos representa apenas el 1% del rubro denominado *Remuneraciones y Contribuciones* y el 0,5% del valor total del presupuesto. Para el año 2024, a partir de un presupuesto proyectado por valor de RD\$305,670 millones, el valor adicional por concepto de pensiones representaría 1.2 % del valor total de este y el 2.1% de Remuneraciones y Contribuciones.

Es importante resaltar que, aunque el presente análisis se ha limitado al presente año y al siguiente; las pensiones y jubilaciones constituyen un gasto recurrente, y por ende se deberá proyectar un gasto adicional anual por valor de RD\$3.667 millones por este concepto durante al menos 30 años, de acuerdo con la esperanza de vida del país.

Aumento salarial de los docentes activos

Si bien el acuerdo ha previsto un aumento salarial para el 2024, hasta abril de ese año será definida su proporción y se dará su aplicación; en consecuencia, se han proyectado tres escenarios diferentes de aumento salarial, un 5%, un 10% y un 15%. Tomando como referencia un salario base promedio de RD\$ 60,000 y un conjunto de 125,000 docentes activos, se ha calculado su impacto en el presupuesto 2024. En la Tabla N°3 se presentan los resultados de los distintos escenarios.

Tabla No 3. Simulación de escenarios aumento salarial

Escenarios	Aumento salarial mensual	Gasto adicional 2024
Escenario 1 (15%)	\$9,000	\$10,125,000,000
Escenario 2 (10%)	\$6,000	\$6,750,000,000
Escenario 3 (5%)	\$3,000	\$3,375,000,000

De acuerdo con estos escenarios, bajo el escenario 1, se requerirá un monto adicional de RD\$10,125 millones que representan un 3.3% del valor total del presupuesto proyectado para ese año (RD\$ 305,670 millones), bajo este escenario el rubro de remuneraciones y contribuciones representaría el 61.4% del valor total del presupuesto de 2024. En un escenario opuesto que contemple un incremento salarial del 5%, se requerirá un monto adicional por valor de RD\$3,375 millones, los cuales representan el 2% del valor total del presupuesto. Bajo este escenario el rubro de remuneraciones y contribuciones representaría el 57,5% del valor total del presupuesto.

Construcción de dos hospitales con atención prioritaria en sus servicios a los docentes

El acuerdo contempla la construcción de dos hospitales con servicio prioritario para los docentes, uno en la región sur y otro en la región este del país, los cuales serán construidos por el Servicio Nacional de Salud. Con base en un valor estimado de RD\$2,958 millones por hospital, se proyectó un valor total de RD\$5,916 millones. Si bien será con cargo al presupuesto del Servicio Nacional de Salud que se cubrirá el costo de construcción; una vez construidos los hospitales, es importante estimar los gastos de operación y mantenimiento anuales, los gastos de depreciación y reposición de equipos hospitalarios, así como definir, bajo el presupuesto de que organismo del gobierno estará contemplado estos costos de naturaleza recurrente.

Desarrollo de cinco (5) centros recreativos magisteriales que serán reconocidos como Casa del Maestro

Para su desarrollo se ha previsto que la Presidencia de la República y el MINERD establecerán una reserva presupuestaria en función del presupuesto estimado para cada obra. En el acuerdo firmado en año 2017-2018, la construcción de estos centros se estimó por un valor de RD\$300 millones. A la fecha se acumula un aumento de precios cercano al 29.31%, por lo cual se proyecta un valor de RD\$ 388 millones para su construcción actual, los cuales representan 0,13% del presupuesto proyectado para el año 2024.

Asimismo, es indispensable una cuidadosa consideración de las implicaciones que su financiamiento y funcionamiento pudieran tener. La inversión acordada para este fin representa una carga no insignificante para el presupuesto público educativo. La Constitución de la República Dominicana, en su Artículo 238, establece que la

planificación, programación, ejecución y evaluación del gasto público deben responder a los principios de subsidiaridad y transparencia, así como a los criterios de eficiencia, prioridad y economía. El otorgamiento de un beneficio de este tipo exclusivamente para un sector y que este sea financiado con el presupuesto del Estado, crea el precedente para que otros sectores del servicio público exijan un trato similar. Por último, se debe considerar que la inversión acordada para las Centros Recreativos Magisteriales no contempla el gasto en mantenimiento y administración de estas, lo cual seguirá ejerciendo presión sobre los recursos fiscales más allá del período de construcción de estos recintos.

Por estos motivos, es recomendable considerar formas alternativas de financiamiento de este beneficio para los maestros. Una posibilidad es que los beneficios excedentes que pudiera tener a su disposición la Cooperativa Nacional de Servicios Múltiples de los Maestros (COOPNAMA), sean invertidos en este proyecto. Esto va en línea con los principios del cooperativismo establecidos en la Ley 127 de 1964, de procurar el mejoramiento social y económico de sus asociados, y repartir sus rendimientos o excedentes netos entre los asociados. Además, los costos de mantenimiento y administración a través del tiempo de las Casas club podrían ser obtenidos, al menos parcialmente, de un aporte representativo por parte de los maestros y sus familiares por el disfrute de este beneficio.

Efectos globales en el presupuesto

Como se ha presentado a lo largo de esta nota de trabajo, el acuerdo contempla varios numerales que tiene un efecto de corto y largo plazo sobre las finanzas del MINERD. Al respecto, para este año 2023, se ha estimado un gasto total por valor de RD\$1,413 millones que incluye los aumentos a los pensionados antiguos y nuevos pensionados. Estos valores representan un aumento del 1% del rubro denominado Remuneraciones y Contribuciones.

Con respecto al año 2024, la tabla N°4 recoge los efectos de la construcción de los centros de recreación, las pensiones con sus nuevos valores a partir de los aumentos del 2023, los 3,500 jubilados que ingresaron al sistema y tres escenarios de aumento de la remuneración docente. El escenario N°1, proyecta un incremento del 15% en el salario docente; como resultado se ha estimado un gasto adicional por valor de RD\$13,751 millones (aumento salarial más jubilaciones), los cuales representan 8.14% del monto proyectado para el rubro de remuneraciones y contribuciones. En un escenario de menor aumento salarial (5%), se estima un gasto adicional por valor de RD\$7,001 millones (aumento salarial más jubilaciones), que representan 4.4% del monto proyectado para el rubro de remuneraciones y contribuciones.

Tabla No 4. Escenarios de gasto adicional 2024, cifras en millones de pesos

Escenarios	Aumento salarial	Jubilaciones	Centros Recreativos	Total	% presupuesto total
Escenario 1 (15%)	\$10.125	\$3.626	\$388	\$14.139	8,3%
Escenario 2 (10%)	\$6.750	\$3.626	\$388	\$10.764	6,3%
Escenario 3 (5%)	\$3.375	\$3.626	\$388	\$7.389	4,4%

De acuerdo con estas proyecciones, en el primer escenario el rubro de remuneraciones y contribuciones aumentaría un 8.1% pasando de RD\$169,683 millones a RD\$183,434 millones en 2024. En el segundo escenario aumentaría 6.1% equivalente a RD\$ 10,376 millones, pasando de RD\$169,683 millones a RD\$180,059 millones en 2024 y bajo el 3er escenario aumentaría 4.12%, pasando de RD\$169,683 millones a RD\$ 176,684 millones en 2024. Una vez agregado el valor estimado para la construcción de los centros recreativos para docentes, el gasto total aumenta. El conjunto de estos gastos representaría 8.3% en el escenario 1, 6.3% en el escenario 2 y 4.4% en el escenario 3.

Adicionalmente, por concepto de incentivos, con base en los resultados de la evaluación docente, se ha estimado un gasto adicional, pagable a partir del año 2024, entre RS\$5,000 y RD\$10,000 millones.

En la tabla N°5 se presenta el efecto de todos los gastos estimados que afectan el presupuesto 2024, en los tres escenarios definidos y bajo el supuesto de que el monto por incentivos se ubique en el límite inferior de los RD\$5,000 millones o en el límite superior de los RD\$10,000 millones.

Tabla N°5, gastos por incentivos de evaluación docente con respecto a los 3 escenarios. Valores en millones RD\$

Escenarios	Subtotal	Incentivos evaluación docente	Total	Escenarios	Subtotal	Incentivos evaluación docente	Total
Escenario 1 (15%)	\$14.139	\$5.000	\$19.139	Escenario 1 (15%)	\$14.139	\$10.000	\$24.139
Escenario 2 (10%)	\$10.376	\$5.000	\$15.376	Escenario 2 (10%)	\$10.376	\$10.000	\$20.376
Escenario 3 (5%)	\$7.001	\$5.000	\$12.001	Escenario 3 (5%)	\$7.001	\$10.000	\$17.001

De acuerdo con las cifras aquí presentadas, bajo el segundo escenario, se ha estimado un gasto adicional para el año 2024 que oscilaría entre los RD\$ 15,376 millones y los RD\$ 20,376 millones, los cuales representan el 5.7% y 6.8% respectivamente, del valor total del presupuesto previsto para ese año.

Como se observa, el acuerdo tiene un impacto relevante en las finanzas del MINERD, puesto que representan un aumento adicional al que históricamente viene registrando en la última década. Además, tanto las pensiones como salarios y la operación y mantenimiento de los centros recreativos son un gasto recurrente con efectos a largo plazo. Teniendo en cuenta que los recursos públicos son limitados, y su uso, entre otros, debe cumplir una función redistributiva, cada modificación debe realizarse a la luz de un análisis que busca fortalecer aquellos gastos que se han demostrado que contribuyen en mayor medida a mejorar la calidad de los aprendizajes.

A menos que al aumento orgánico previsto para el presupuesto del año 2024 se adicionen los recursos que cubrirán estas nuevas necesidades, deberán destinarse aquellos recursos ya previstos para cubrir otros rubros de inversión, tales como son el bienestar estudiantil o las transferencias destinadas para que las regiones tengan mayor autonomía administrativa.