

La Eficiencia del Gasto Público en Educación y Salud en República Dominicana, 2003 - 2013

Pavel Isa Contreras
Miguel Ceara Hatton

El Departamento de Países de
Centroamérica, México,
Panamá y la República
Dominicana (CID)

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-980

La Eficiencia del Gasto Público en Educación y Salud en República Dominicana, 2003 - 2013

Pavel Isa Contreras
Miguel Ceara Hatton

Grupo Consultoría Pareto

Abril 2016



Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Isa Contreras, Pavel.

La eficiencia del gasto público en Educación y Salud en República Dominicana, 2003-
2013 / Pavel Isa Contreras, Miguel Ceara Hatton.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 980)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Government spending policy-Dominican Republic. 2. Education-Dominican Republic-
Finance. 3. Public health-Dominican Republic-Finance. I. Ceara Hatton, Miguel. II.
Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países de Centro América,
México, Panamá y la República Dominicana. III. Título. IV. Serie.
IDB-TN-980

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Abstract

La eficiencia del gasto público constituye un elemento fundamental para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social de los países. Este estudio tiene como objetivo analizar los niveles y tendencias del gasto público en los sectores de educación y salud de República Dominicana. De igual forma, este documento da una primera aproximación para evaluar la eficiencia de dicho gasto en relación al desempeño de los principales indicadores de resultados en ambos sectores. El estudio contribuye a la literatura existente al utilizar una nueva base de datos que le permite explorar un enfoque territorial, documentando las disparidades de gasto y resultados sectoriales a nivel nacional y entre las distintas unidades político-administrativas (provincias) para el periodo 2003 - 2013. Con base en lo anterior, se identificaron algunos espacios de mejora y se presentan algunas recomendaciones de política a nivel territorial. Dada la limitada información disponible en los países centroamericanos, este análisis se enmarca dentro de un esfuerzo regional de sistematización y homologación de los datos de gasto público e indicadores de insumo y resultados en estos dos sectores.

Clasificación JEL: H11, H51, H52

Palabras claves: Eficiencia, Gasto público, Gasto en Educación, Gasto en Salud, República Dominicana

Contenido

Índice de Cuadros.....	3
Índice de Gráficos.....	5
I. Introducción	1
II. Dinámica del Gasto Público 2003-2013	4
II.1 Clasificación económica del gasto público.....	6
II.2 Distribución territorial de la inversión pública.....	9
II.3 El comportamiento del gasto por funciones.....	18
II.4 La gestión y el ciclo presupuestario	25
II.4.1 El ciclo y la estructura presupuestaria.....	26
II.4.2 Gestión presupuestaria	27
III. El gasto público en salud y educación.....	31
III.1 Gasto público y desempeño educativo	32
III.1.1 El gasto público en educación	32
III.1.2 Clasificación económica del gasto en educación	37
III.1.3 Gasto en educación por niveles/programas	40
III.2 Indicadores globales de desempeño en educación	42
III.3 El gasto por alumno según nivel educativo y programa	59
III.4 El gasto en educación: la dimensión territorial.....	62
III.5 2013 en adelante: ¿nueva era en la educación pública?	67
III.6 El gasto en salud.....	71
III.6.1 Clasificación económica del gasto en salud	73
III.6.2 El gasto por programa en salud.....	75
III.6.3 La situación general de salud	79
IV. Conclusiones.....	88
Anexos.....	96
Anexo 1. Composición del gasto público social por funciones 2000-2013	96
Anexo 2. Número de estudiantes pre-universitarios por año lectivo y según sector (miles).....	96
Anexo 3. Estructura estudiantes pre-universitarios por año lectivo según sector	97
Anexo 4. Tasa de crecimiento en % del total de estudiantes por año lectivo por sector.....	97
Anexo 5. Matricula por sector y nivel educativo.....	98

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Participación del gasto social en el PIB en % de valores reales en US\$	2
Cuadro 2. Gasto público en la República Dominicana (2003-2008 y 2009-2013).....	6
Cuadro 3. Comportamiento del gasto público corriente y de capital, nominal y real, en RD\$ y US\$	7
Cuadro 4. Comportamiento del gasto público como % del gasto total y PIB	7
Cuadro 5. Inversión según destino en RD\$ millones.....	9
Cuadro 6. Distribución de la inversión pública por provincia	10
Cuadro 7. Inversión pública per cápita por provincia	12
Cuadro 8. Índices de concentración de la inversión pública por población total	15
Cuadro 9. Relación entre la inversión por persona pobre e la inversión per cápita total 2011-2013	16
Cuadro 10. Composición del gasto público (sin aplicaciones financieras).....	20
Cuadro 11. Explicación del aumento del gasto público por funciones	22
Cuadro 12. Gasto público en educación (2000-2013).....	34
Cuadro 13. Contribución del gasto de capital al incremento en el gasto total en educación	38
Cuadro 14. Dos series oficiales de la matrícula en educación pública (2000-2013).....	43
Cuadro 15. Matrícula estudiantil por sector: algunos indicadores.....	45
Cuadro 16. Matrícula: algunos indicadores comparados (bienios 2000-03 y 2011-13)	45
Cuadro 17. Tasa bruta y neta de ingreso al primer grado de educación básica	47
Cuadro 18. Algunos indicadores de la cobertura neta en las 32 provincias en %	47
Cuadro 19. Tasa de sobre-edad por sexo, zona, sector, según nivel y grado. 2012-2013	51
Cuadro 20. Porcentaje de retención o sobrevivencia escolar en el 8vo grado.....	55
Cuadro 21. Promedios de puntajes (0-30) de los estudiantes del Nivel Básico según sector, zona de residencia y sexo 2013 (primera convocatoria)	58
Cuadro 22. Promedios de puntajes (0-30) de los estudiantes del Nivel Medio según sector, zona de residencia y sexo. 2013	58
Cuadro 23. Gasto nominal por alumno según la metodología de la UNESCO	60
Cuadro 24. Índice de gasto real por alumnos según estimaciones de la matrícula.....	60
Cuadro 25. Estructura del cambio del gasto asignable por programa.....	61
Cuadro 26. Gasto por alumno y Estudiantes con rezago, promovidos y en riesgo como porcentaje del total de estudiantes	63
Cuadro 27. Gasto por alumnos (según diferentes métodos) RD\$	63
Cuadro 28. Algunos indicadores sobre la dispersión interprovincial alrededor del gasto medio nacional por alumno	64
Cuadro 29. Algunos indicadores de la estructura del gasto por alumno por las 32 provincias (promedio 2010-2013)	65
Cuadro 30. Gasto público en salud (2000-2013).....	71
Cuadro 31. Composición del gasto corriente en salud	74
Cuadro 32. Ejecución presupuestaria por programa del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (millones de RD\$).....	76
Cuadro 33. Ejecución presupuestaria por programa del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (% del presupuesto total).....	76
Cuadro 34. Ejecución presupuestaria del Ministerio de Salud y Asistencia Social por programa, subprograma y actividad.....	77
Cuadro 35. Porcentaje de la población total de jure que tuvo alguna enfermedad	79
Cuadro 36. Tipo de enfermedad o problemas de salud en los últimos 30 días.....	80

Cuadro 37. Porcentaje de la población de jure, de 15 años y más de edad, con enfermedades crónicas específicas diagnosticadas por un(a) médico(a) 2013	81
Cuadro 38. Porcentaje de la población de jure, 15 años y más de edad, que padece de deficiencias o discapacidades específicas (2013)	81
Cuadro 39. Diferencias interregionales y por quintil de ingreso y riqueza.....	82
Cuadro 40. Evolución de las tasas de mortalidad en la niñez República Dominicana, 1991-2013 ..	83
Cuadro 41 Porcentaje de mujeres adolescentes de 15-19 años que han tenido un nacido vivo o que están embarazadas por primera vez 1986-2013	87

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Índice de gasto público total, excluyendo aplicaciones financieras (2000=1)	4
Gráfico 2. Ciclo del gasto público real y del PIB real 2001-2013	5
Gráfico 3. Índice de gasto real corriente y de capital	8
Gráfico 4. Distribución de la inversión pública y de la población por provincia	13
Gráfico 5. Relación del nivel de inversión por provincia y nivel de población por provincia	14
Gráfico 6. Relación entre pobreza e inversión pública por provincia	18
Gráfico 7. Índice de gasto público real según funciones.....	20
Gráfico 8. Índice de gasto público real según funciones.....	21
Gráfico 9. Ciclo del gasto público, del gasto público social y del PIB.....	23
Gráfico 10. Reestructuración del gasto público en servicios sociales.....	23
Gráfico 11. Gasto público social y total en % del PIB 2000-2013.....	25
Gráfico 12. Participación del gasto público en educación y salud en el gasto público social	25
Gráfico 13. Gasto público en educación 2000-2013	33
Gráfico 14. Explicación del crecimiento nominal del gasto en educación en % del PIB: efecto inercial (GP/PIB) o Prioridad Educativa (GE/GP)	36
Gráfico 15. Variación del GE/PIB y variación de la prioridad presupuestaria de la educación.....	37
Gráfico 16. Gasto público real en educación, corriente y de capital	38
Gráfico 17. Composición del gasto corriente en educación	40
Gráfico 18. Gasto asignable real en educación por nivel/programa.....	42
Gráfico 19. Composición del gasto en educación asignable por niveles/programas	42
Gráfico 20. Participación del estudiantado matriculado en el sector público en % del total y tasa de crecimiento de la matrícula pública	44
Gráfico 21. Tasa neta de matriculación o cobertura.....	48
Gráfico 22. Asociación entre la pobreza provincial (2010) y la tasa neta de por niveles educativos (2012-2013).....	49
Gráfico 23. Tasa bruta de matriculación o cobertura	50
Gráfico 24. Incidencia de la sobre-edad en la educación pública.....	51
Gráfico 25. Relación entre tasa de pobreza y sobreedad en la educación básica y media por provincia.....	52
Gráfico 26. Tasa de promoción por nivel en el sector público.....	53
Gráfico 27. Tasa de repetición (Educación pública básica y media)	53
Gráfico 29. Porcentaje de estudiantes inscritos que abandonan la escuela pública 2000-2013.....	54
Gráfico 30. Número de estudiantes por docente en la escuela pública,	56
Gráfico 31. Porcentaje de estudiantes aprobados en las Pruebas Nacionales, Primera Convocatoria 2010-2013, promedios nacionales.....	57
Gráfico 32. Relación entre número de estudiantes y gasto asignable por provincia	65
Gráfico 33. Gasto en personal docente por estudiante y alumnos por docente,	66
Gráfico 34. Incidencia del analfabetismo	70
Gráfico 35. Gasto público en salud	72
Gráfico 36. Crecimiento del coeficiente GS/PIB y aporte "autónomo" GS/GP	73
Gráfico 37. Gasto corrientes y de capital en el Ministerio de Salud	74
Gráfico 38. Porcentaje de población con problemas de salud en el último mes, enfermedades crónicas o discapacidades, por grupos de edad.....	82
Gráfico 39. Tasa de mortalidad materna estimada (x 100,000 nacidos vivos).	85
Gráfico 40. Porcentaje de toxemia como causa de muertes maternas. 1998-2012.....	86
Gráfico 41. Aborto como causa de muerte en %	86

Gasto público en educación y salud en la República Dominicana 2003-2013

I. Introducción

1. En años recientes, la sociedad dominicana en general, y el Estado en particular, han mostrado un creciente interés por robustecer la política social. En adición a una intensificación del debate en esta materia, este interés se ha expresado en la política pública en al menos tres maneras. Primero, se impulsó una racionalización del gasto en asistencia social a través de la reducción de la dispersión de este tipo de intervenciones, y se ha logrado un mayor grado de consolidación a través del programa de transferencias condicionadas y no condicionadas. Segundo, en un aumento del gasto público en servicios sociales, y específicamente en educación. Tercero, en la articulación de un sistema de seguridad social con pretensiones de lograr universalidad en su cobertura.
2. A pesar de eso, según datos de la CEPAL¹, el gasto público social² en porcentaje del PIB de la República Dominicana observa brechas significativas cuando se le compara con el promedio de los países de la región. En efecto, el gasto social en porcentaje del PIB (educación, salud, protección y seguridad social y vivienda) de la República Dominicana representaba al inicio de la década el 5.6% del PIB, generando una brecha de casi 10 puntos porcentuales con el

¹ CEPALSTAT. Consultada el 15 diciembre de 2014.
<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=134&idioma=e>

² Sobre la comparabilidad de las cifras la CEPAL en la nota técnica que acompaña la publicación de esta información se indica:

“El gasto público social incluye gasto público en educación, salud y nutrición, seguridad social, trabajo, asistencia social, vivienda, agua y alcantarillado. Las cifras presentadas corresponden a información oficial publicada por cada uno de los países. A nivel regional existen diferencias metodológicas y particularmente de cobertura de las series de gasto público total y de gasto público social. Las más importantes de las primeras se asocian al registro contable de los gastos y a la definición de gasto público social. En las segundas, las discrepancias se vinculan a las distintas características institucionales de los Estados, así como con la posibilidad de incorporar los gastos efectuados por los gobiernos locales y entidades cuyo presupuesto es autónomo. Teniendo presente el registro contable del gasto público total que se observa en las series de estos 21 países, y de acuerdo a las características que presentan tanto el financiamiento como la ejecución del gasto social en cada uno de ellos, es posible considerar que las cifras del gasto público social que se presentan en este indicador sean razonablemente comparables para 20 países”

http://interwp.cepal.org/sisgen/SisGen_MuestraFicha.asp?indicador=134&id_estudio=6

promedio de América Latina (17 países con información)³, la cual se ensancha a casi 13 puntos porcentuales al final de la década, ocupando el país la última posición en 2010-2011.

- El gasto en educación, según la clasificación funcional de la República Dominicana se deterioró en términos relativos a lo largo de la década, pues se mantuvo en el 2.5% del PIB mientras en América Latina subía de 4.4% al inicio de la década a casi 5% al final. Esta tendencia determina que la posición relativa del país pasa del lugar 17 a la 19 de 19 países y genera una divergencia creciente entre el valor del país y la media de la región, la cual aumentó en 1.16 veces entre el inicio y el final de la década. Es de notar que a partir del 2013 hay un cambio radical en la política de gasto en educación, cuando el gobierno dominicano empieza a cumplir la Ley de Educación que establece el 4% del PIB para educación pre-universitaria, sin embargo ya el promedio de América Latina había superado el 4% al inicio de la década (Cuadro 1).

Cuadro 1. Participación del gasto social en el PIB en % de valores reales en US\$

Sectores seleccionados según la clasificación funcional del presupuesto	RD				América Latina (1)			
	2000-01	Posición	2010-11	Posición	2000-01	Cantidad de países	2010-11 (2)	Cantidad de países
Total	5.60	17	5.56	17	15.6	18	18.50	17
Educación	2.50	17	2.48	19	4.36	18	4.95	19
Salud	1.55	15	1.78	15	3.11	18	3.79	19
Protección y seguridad social	1.10	15	0.91	17	6.75	17	7.95	18
Vivienda	0.45	11	0.39	13	0.90	18	1.27	18

Fuente: CEPALSTAT http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

Asignación según la clasificación funcional de gasto

Ver ficha técnica: http://interwp.cepal.org/sisgen/SisGen_MuestraFicha.asp?indicador=134&id_estudio=6

(1) Se calculó ponderada por la población

(2) Datos corresponden al promedio 2010-2011 o al promedio de los dos últimos años disponibles

- El gasto en salud mantuvo el mismo patrón de divergencia aunque con menor intensidad con respecto al promedio latinoamericano, manteniéndose en la vecindad del 2.5% del PIB, la mitad del promedio regional y ocupando el lugar 15 de 19.
- El propósito de este informe es proveer información, describir y analizar el comportamiento del gasto público en educación y salud en la República Dominicana. El análisis abarca desde

³ Los países con información disponibles y comparables: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela

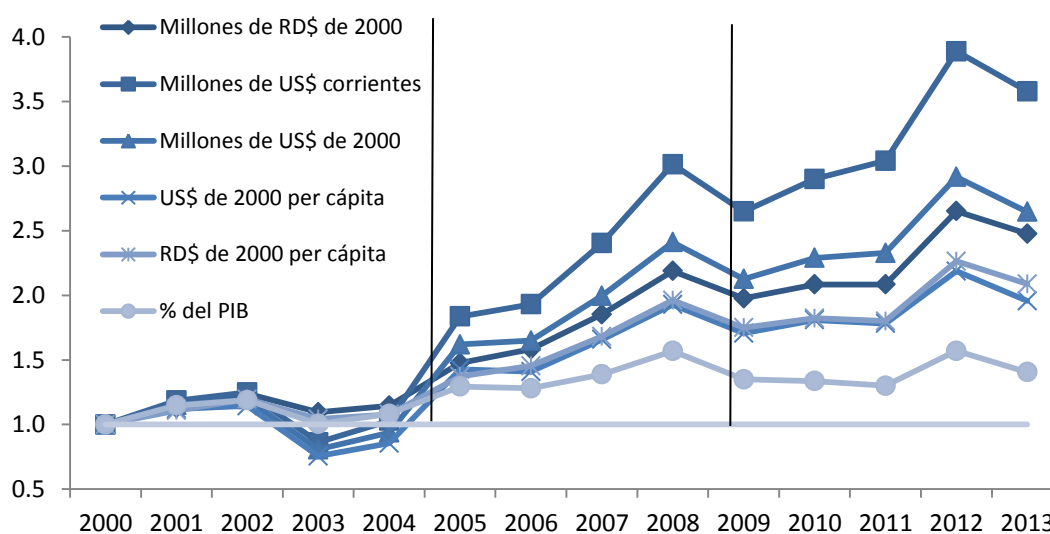
2003 hasta 2013, aunque en algunos casos, dependiendo de la información disponible de la ejecución presupuestaria, se extiende hasta 2000 o se limita al período 2010-2013.

6. La segunda parte describe el comportamiento del gasto público total, procura establecer un patrón de comportamiento desde 2000 hasta 2013 y detalla los cambios que ha experimentado en términos de su estructura, tanto en la clasificación económica como en la clasificación funcional. Una sección de esta parte se dedica al análisis de la distribución de la inversión pública a nivel territorial. Otra sección describe la dinámica general que ha seguido el gasto social, con especial atención al gasto en salud y educación. Por último, provee información sobre la gestión presupuestaria.
7. La tercera parte se divide en dos. La primera analiza el comportamiento del gasto público en educación y la segunda el gasto público en salud. Con respecto al gasto en educación, una primera sección describe el comportamiento a lo largo de la década a nivel general y su relación con el gasto público total y con el PIB. Una segunda sección analiza el comportamiento de la estructura del gasto en educación por la clasificación económica y por programas. Una tercera analiza el gasto público por estudiante y por territorio procurando establecer algún patrón de distribución espacial del gasto y analizar las implicaciones del gasto en términos de cobertura del sistema público. Una última sección vincula el gasto por estudiante y por provincia con indicadores seleccionados de desempeño educativo.
8. La segunda parte del tercer capítulo procura replicar el análisis antes mencionado para el caso del gasto en salud. Sin embargo, como se verá más adelante, la calidad de la información de la ejecución presupuestaria en salud sólo permite desarrollar el ejercicio hasta el análisis del comportamiento del gasto a nivel de clasificación económica. La última sección resume los hallazgos más destacados.

II. Dinámica del Gasto Público 2003-2013

9. Medido por diferentes variables, el gasto público en la República Dominicana se expandió notablemente entre 2000 y 2013. El Gráfico 1 muestra que, en dólares corrientes, el gasto total fue 3.5 más elevado en 2013 que en 2000; en pesos y dólares reales de 2000, se multiplicó por cerca de 2.5, y como proporción del PIB, fue 1.4 veces mayor en 2013 que en 2000.

Gráfico 1. Índice de gasto público total, excluyendo aplicaciones financieras (2000=1)



Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda, del Banco Central, ONE y US Census Bureau.

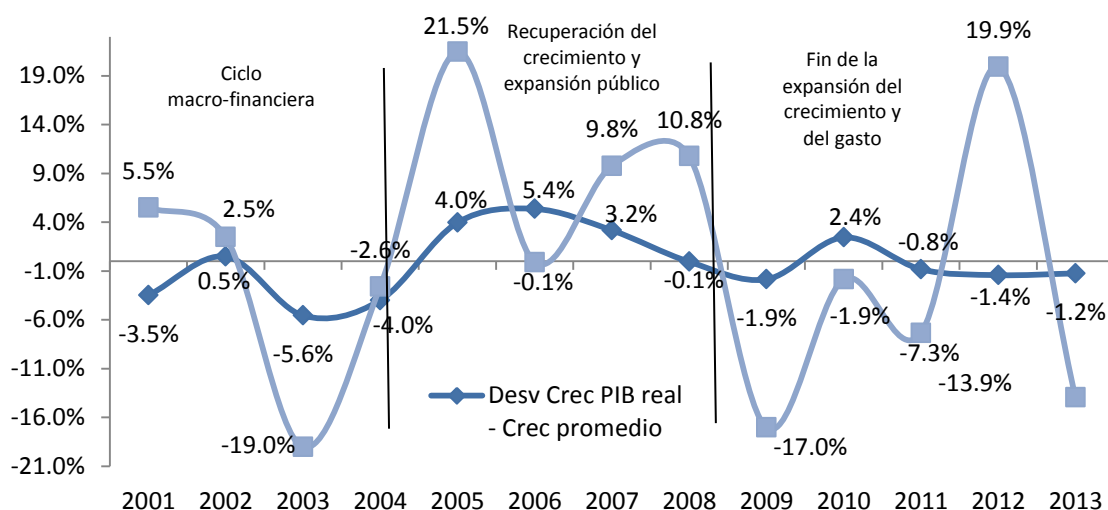
10. Al mismo tiempo, a lo largo de ese período se pueden distinguir tres etapas claramente diferenciadas. Una primera es la comprendida entre 2000 y 2004, caracterizada por un estancamiento y declive del gasto público. En 2004 el gasto público medido en términos nominales y reales, per cápita y como porcentaje del PIB cerró en un nivel similar al observado en 2000. Durante los dos primeros años del período, se observó una expansión de los indicadores del gasto, pero en 2003, en el marco de la crisis macroeconómica y financiera que vivió el país, el gasto retrocedió notablemente.
11. Una segunda etapa discurrió entre 2005 y 2008, y se caracterizó por una vigorosa recuperación del gasto público. La tercera etapa comprende el período 2009-2013 en la que

se evidenció una desaceleración del crecimiento del gasto público, a excepción de 2012 cuando el gasto público se disparó en el marco del proceso electoral de ese año.

12. El Gráfico 2 vincula el comportamiento del gasto al nivel de actividad económica. Muestra el ciclo del gasto público y el ciclo del PIB desde 2001 hasta 2013. El ciclo se obtiene de calcular la diferencia entre la tasa de crecimiento media de las variables a lo largo del período (2001-2013) y la tasa de crecimiento observada en el año en cuestión. Es una medida de la desviación del comportamiento de la variable respecto a su tendencia.
13. El Gráfico 2 tiene una doble utilidad. Por un lado, ilustra la periodización arriba descrita. Por otro lado, evidencia que a lo largo de los últimos doce años, el gasto público ha sido procíclico. En el período 2000-2004 se advierte una intensa caída en el crecimiento del gasto público y del PIB. Entre 2005 y 2008 se registró una recuperación del gasto público a la par de una vigorosa expansión del nivel de actividad. Por último, en el período 2009-2013 se evidencia una desaceleración tanto del crecimiento del PIB como del gasto público, a excepción de 2012 cuando el gasto público se disparó en el marco del proceso electoral de ese año.

Gráfico 2. Ciclo del gasto público real y del PIB real 2001-2013

(Diferencia entre tasa de crecimiento observada y tasa de crecimiento medio del período)



Elaborado con información del Ministerio de Hacienda y Banco Central de RD

14. Al focalizar la atención en el período a investigar en este trabajo (2003-2013), emerge evidencia adicional respecto al comportamiento marcadamente diferenciado del gasto público entre los períodos 2003-2008 y 2009-2013 (ver Cuadro 2). Mientras en 2003-2008, la tasa de crecimiento promedio anual del gasto público total medido de diversas maneras fue en general de dos dígitos, para el período 2009-2013 se advierten tasas notablemente menores, todas de un dígito y una de ellas negativa.

Cuadro 2. Gasto público en la República Dominicana (2003-2008 y 2009-2013)

	Millones de RD\$ corrientes	Millones de RD\$ de 2000	Millones de US\$ corrientes	Millones de US\$ de 2000	US\$ de 2000 per cápita	RD\$ de 2000 per cápita	% del PIB
Unidades monetarias							
2003-2008	180.665	74.328	5.403	4.595	3.918	8.276	15,6%
2009-2013	363.035	107.662	9.400	7.204	5.527	11.242	17,1%
Tasas anuales de crecimiento							
2003-2008	29,3%	10,7%	20,3%	16,7%	13,2%	9,4%	5,4%
2009-2013	8,4%	3,3%	4,4%	2,7%	1,0%	2,0%	-1,5%

Fuente: elaborado con información del Ministerio de Hacienda, del Banco Central, de la ONE y del US Census Bureau.

Nota 1: los datos de gasto público total no incluyen aplicaciones financieras.

Nota 2: los datos de las tasas de crecimiento como % del PIB se refieren al crecimiento porcentual del cociente, no al crecimiento absoluto (puntos porcentuales).

Nota 3: para calcular los datos reales en RD\$ y US\$ de 2000, se usaron los Índices de Precios al Consumidor (IPC) de Estados Unidos y la República Dominicana.

15. Entre 2003 y 2008, el gasto nominal creció a una tasa promedio anual de 29.3%, y el gasto real (medido en RD\$ de 2000) lo hizo a un ritmo de 10.7% por año. Medido en US\$, en términos nominales creció en 20.3% por año y en términos reales en 16.7%. En contraste, ente 2009 y 2013, el gasto real en RD\$ y US\$ creció a una tasa promedio anual de 3.3% y 2.7% respectivamente, y en términos de la participación del gasto en el PIB, se contrajo.

II.1 Clasificación económica del gasto público

16. Por otra parte, una descomposición del comportamiento del gasto total en gasto corriente y gasto de capital (clasificación económica) a lo largo del período permite obtener las siguientes conclusiones:

- a. En términos generales, el gasto corriente y el gasto de capital se comportaron de manera similar en los períodos considerados. En ambos casos se advierte un fuerte aumento entre 2003 y 2008, siendo casi todas las tasas medias anuales de dos dígitos

para casi todos los indicadores, seguido de una notable desaceleración del crecimiento en 2009-2013 (Cuadro 3).

Cuadro 3. Comportamiento del gasto público corriente y de capital, nominal y real, en RD\$ y US\$

Período	RD\$ corrientes		RD\$ de 2000		RD\$ de 2000 per cápita		US\$ corrientes	
	Gastos Corrientes	Gastos de Capital	Gastos Corrientes	Gastos de Capital	Gastos Corrientes	Gastos de Capital	Gastos Corrientes	Gastos de Capital
2003-2008	135.482	45.023	55.836	18.383	6.218	2.045	4.051	1.347
2009-2013	279.064	83.971	82.809	24.853	8.648	2.594	7.226	2.174
Tasas de crecimiento anual								
2003-2008	29,7%	30,2%	10,9%	11,9%	9,5%	10,5%	20,0%	23,4%
2009-2013	9,6%	10,0%	4,4%	4,9%	3,1%	3,6%	5,4%	6,2%

Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda, del Banco Central, de la ONE y del US Census Bureau

Nota: para calcular los datos reales en RD\$ y US\$ de 2000, se usaron los índices de Precios al Consumidor (IPC) de Estados Unidos y la República Dominicana.

Nota 1: los datos de gasto público total no incluyen aplicaciones financieras.

Nota 2: los datos de las tasas de crecimiento como % del PIB se refieren al crecimiento porcentual del cociente, no al crecimiento absoluto (puntos porcentuales).

Nota 3: para calcular los datos reales en RD\$ y US\$ de 2000, se usaron los índices de Precios al Consumidor (IPC) de Estados Unidos y la República Dominicana.

- b. A pesar de la reducción del dinamismo del gasto total entre los dos períodos, la composición entre gastos corrientes y de capital no cambió de manera significativa (Cuadro 4). Durante el período expansivo (entre 2003 y 2008), el gasto de capital representó casi un 25% del gasto total y el gasto corriente cerca de un 75%. En el período de estabilización (fin de la expansión) el gasto de capital redujo su participación hasta algo menos del 23%.

Cuadro 4. Comportamiento del gasto público como % del gasto total y PIB

Años	Composición		% PIB	
	Gastos Corrientes	Gastos de Capital	Gastos Corrientes	Gastos de Capital
% del total				
2003-2008	75,5%	24,5%	11,7%	3,8%
2009-2013	77,2%	22,8%	13,2%	3,9%
Tasa de crecimiento				
2003-2008	0,6%	-0,2%	5,6%	6,5%
2009-2013	2,1%	-1,9%	-0,4%	-0,1%

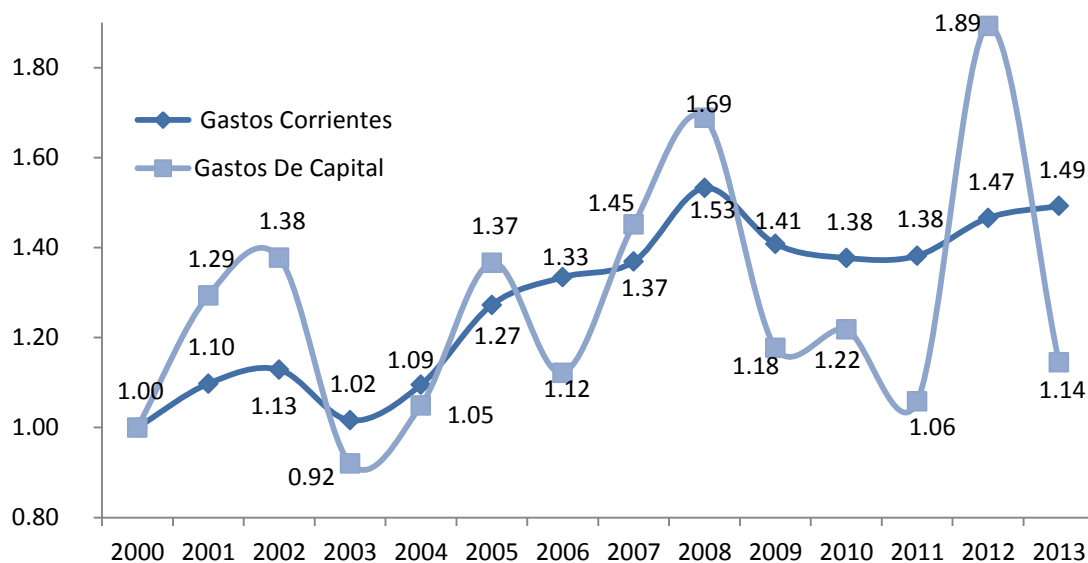
Fuente: elaborado con información del Ministerio de Hacienda.

- c. En términos de la participación en el PIB, entre ambos períodos sólo se advierte un moderado incremento en el gasto corriente, mientras el gasto de capital mantiene su peso en el PIB estable.

d. En términos de la participación en el PIB, entre ambos períodos sólo se advierte un moderado incremento en el gasto corriente, mientras el gasto de capital mantiene su peso en el PIB estable.

17. A pesar de que las participaciones relativas de ambos gastos no cambia de manera significativa, el Gráfico 3 muestra que, a lo largo del período, el gasto de capital fue mucho más volátil que el gasto corriente. Esto sugiere que el gasto de capital fue una variable de ajuste de corto plazo de las finanzas públicas. Por ejemplo, es notable la caída del gasto de capital en 2009 y 2010 respecto a 2008. El gasto corriente también parece haberse contraído en términos relativos, pero no tanto como el de capital. En 2012 se advierte el intenso incremento del gasto de capital para posteriormente ajustarse a la baja de manera drástica en 2013, mientras el gasto corriente mantiene un curso relativamente estable en el tiempo.

Gráfico 3. Índice de gasto real corriente y de capital (RD\$ de 2000, 2000=1)



Elaborado con información del Ministerio de Hacienda y Banco Central de RD

18. No obstante, este comportamiento es entendible dado que el gasto corriente tiende a ser mucho más rígido que el gasto de capital en la medida en que incluye partidas para el mantenimiento de servicios públicos fundamentales de instituciones del Gobierno Central y Descentralizadas, así como el pago por intereses de la deuda pública.

II.2 Distribución territorial de la inversión pública

19. La información sobre la distribución territorial del gasto público en la República Dominicana es escasa. El gobierno no clasifica ni publica la distribución del gasto público total por provincias o regiones a excepción de la inversión pública por provincia que es presupuestada por el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo y cuya ejecución es registrada por el Ministerio de Hacienda. Actualmente hay información de inversión desde 2011, a nivel provincial, todavía con poco detalle al interior de cada provincia. Se trata de inversión financiada con recursos del gobierno central y no incluye las financiadas por recursos propios de los municipios o por transferencias del gobierno en el marco de la Ley 166-03 y la Ley 176-07, que establece los criterios de las transferencias públicas a los municipios y el uso de estas. Estos recursos (propios y las transferencias) son muy exiguos y apenas cubren los gastos corrientes y obras menores de las entidades municipales.
20. La inversión pública total en porcentaje del gasto total se ha movido de un 12% en 2011 a un 19% en 2012 para volver a caer en 2013. La estructura espacial ha sido volátil, ya que la inversión en provincias fluctúa de un 65% (2011) a un 98% (2013). (Cuadro 5).

Cuadro 5. Inversión según destino en RD\$ millones

Destino de la inversión	2011	2012	2013	2014 Presupuestado	2014 (Ejecutado a Septiembre)
En RD\$ millones					
Provincias	25.929	79.990	50.458	41.637	21.593
Multi-regional	8.075	665	0	0	0
Nacional	309	5.606	947	2.353	410
Binacional	5.602	12	2	30	2
TOTAL GENERAL	39.915	86.273	51.407	44.020	22.006
En % del total					
Provincias	65,0%	92,7%	98,2%	94,6%	98,1%
Multi-regional	20,2%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%
Nacional	0,8%	6,5%	1,8%	5,3%	1,9%
Binacional	14,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
TOTAL GENERAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
En % del Gasto Público Total					
Provincias	7.7%	17.9%	11.5%	8.2%	6.2%
Multi-regional	2.4%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Nacional	0.1%	1.3%	0.2%	0.5%	0.1%
Binacional	1.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
TOTAL GENERAL	11.8%	19.3%	11.7%	8.7%	6.3%
Total del Gasto Público	338.899	447.232	437.871	506.863	349.216

Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda

21. Con respecto al gasto corriente, algunos ministerios clasifican su gasto a nivel territorial por razones de conveniencia en el manejo de información, pero no porque existan directrices o

prácticas institucionales generalizadas. La disponibilidad de información sobre el gasto en inversión pública por provincias permite hacer un ejercicio de análisis de la distribución espacial de ese gasto.

22. Una primera aproximación se puede apreciar en el Cuadro 6 que muestra la distribución provincial de la inversión pública para 2011, 2012 y 2013⁴.

**Cuadro 6. Distribución de la inversión pública por provincia
(% inversión total) 2011-2013**

Provincias	2011	2012	2013	Promedio
Distrito Nacional	77.7%	21.4%	7.5%	26.3%
Santo Domingo	4.6%	29.1%	23.7%	23.3%
La Romana	0.0%	15.5%	4.2%	9.3%
Santiago	3.2%	3.5%	6.6%	4.4%
La Vega	1.8%	4.2%	3.9%	3.7%
Duarte	0.2%	3.3%	3.4%	2.8%
Barahona	1.7%	1.7%	4.9%	2.7%
Monte Cristi	0.1%	3.7%	1.9%	2.5%
San Cristóbal	0.9%	1.2%	5.5%	2.5%
La Altagracia	0.4%	2.4%	3.7%	2.5%
Azua	1.7%	1.7%	3.4%	2.2%
Puerto Plata	0.2%	1.8%	2.6%	1.8%
María Trinidad Sánchez	0.0%	2.1%	2.0%	1.7%
Valverde	2.6%	1.2%	1.9%	1.7%
Monte Plata	1.8%	0.2%	3.3%	1.5%
Españillat	1.2%	1.2%	1.3%	1.2%
San Juan	0.4%	0.4%	2.5%	1.1%
Peravia	0.2%	0.3%	2.2%	0.9%
San Pedro de Macorís	0.0%	0.4%	2.0%	0.9%
Dajabón	0.0%	0.8%	0.9%	0.7%
Sánchez Ramírez	0.1%	0.4%	1.5%	0.7%
Santiago Rodríguez	0.0%	0.9%	0.5%	0.6%
Monseñor Nouel	0.4%	0.3%	1.1%	0.6%
Baoruco	0.0%	0.4%	1.1%	0.5%
Hermanas Mirabal	0.3%	0.2%	1.1%	0.5%
Samaná	0.1%	0.4%	1.0%	0.5%
El Seibo	0.0%	0.1%	1.4%	0.5%
Hato Mayor	0.0%	0.3%	1.0%	0.5%
Elías Piña	0.0%	0.2%	1.3%	0.5%
San José de Ocoa	0.0%	0.3%	0.8%	0.4%
Independencia	0.0%	0.1%	1.0%	0.4%
Pedernales	0.2%	0.1%	0.8%	0.4%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda

Dos hechos son evidentes:

- a. La volatilidad anual de inversión en una provincia. Por ejemplo en 2011, el 77% de la inversión territorial se hizo en el Distrito Nacional donde reside alrededor de un millón de personas. En el año siguiente esa proporción disminuyó a 21.4% y en 2013 fue 7.5%. Lo mismo ocurrió con la provincia de Santo Domingo (más de 2 millones de

⁴ Los datos no incluyen la inversión multi-provincial.

personas) con una alta inversión en 2012 y 2013. La Romana es otro caso similar. Esta volatilidad de inversión refleja la inversión en proyectos puntuales como el Metro de Santo Domingo o la autopista del Coral en La Romana.

- b. No obstante estas inversiones coyunturales, se aprecia que en general para el período ha habido una gran concentración de inversiones. El Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo, en conjunto, concentraron el 49.6% de la inversión total, seguidas de La Romana, Santiago, La Vega, Duarte y Barahona entre 2011-2013.
 - c. También se advierte que en 2013, la inversión pública se desconcentró de manera notable. Mientras en 2011, el 77.7% del gasto en inversión se realizó en el Distrito Nacional, en 2012 este porcentaje cayó hasta 21.4% y en 2013 hasta 7.5%. En contraste, en la provincia Santo Domingo, la inversión pasó desde el 4.6% en 2011 hasta 29.1% en 2012 y hasta 23.7% en 2013. En La Romana subió desde 0% en 2011 hasta 15.45% en 2012 y a 4.2% en 2013. En Santiago, la participación se duplicó entre 2011 y 2013 para alcanzar 6.6%, y en La Vega se multiplicó por 2.2 para llegar a 3.9%. De esta forma, en casi todas las provincias se registró un incremento de la participación en la inversión total, lo que supone un proceso de desconcentración notable.
23. Sin embargo, el grado de concentración de la inversión pública a nivel territorial puede asociarse a la concentración de población o de actividad económica, o a intervenciones dirigidas a promover el desarrollo en provincias específicas. El Cuadro 7 muestra el monto de la inversión per cápita por provincia y revela que las que mayor nivel de inversión recibieron entre 2011 y 2013 fue La Romana (con RD\$ 19,488 por habitante), el Distrito Nacional (con más de RD\$ 14 mil) y Monte Cristi con poco menos de RD\$ 12 mil. Vale indicar que las dos primeras estuvieron entre las primeras provincias en recibir más inversión pública en el período.

**Cuadro 7. Inversión pública per cápita por provincia
(Promedio anual 2011-2013)**

Provincia	RD\$ per cápita
La Romana	19.488
Distrito Nacional	14.078
Monte Cristi	11.964
Barahona	7.508
María Trinidad Sánchez	6.358
Santiago Rodríguez	5.854
Pedernales	5.751
Dajabón	5.633
Azua	5.363
Valverde	5.279
Duarte	5.031
La Vega	4.889
Monte Plata	4.148
Independencia	3.668
Españat	2.726
Santiago	2.366
San Cristóbal	2.268
Santo Domingo	4.920
La Altagracia	4.521
Elías Piña	4.014
San José de Ocoa	3.800
Hermanas Mirabal	3.057
El Seibo	3.044
Hato Mayor	3.041
Baoruco	2.885
Puerto Plata	2.834
Samaná	2.693
Peravia	2.579
San Juan	2.374
Sánchez Ramírez	2.327
Monseñor Nouel	1.906
San Pedro de Macorís	1.571
Promedio provincial	5.426

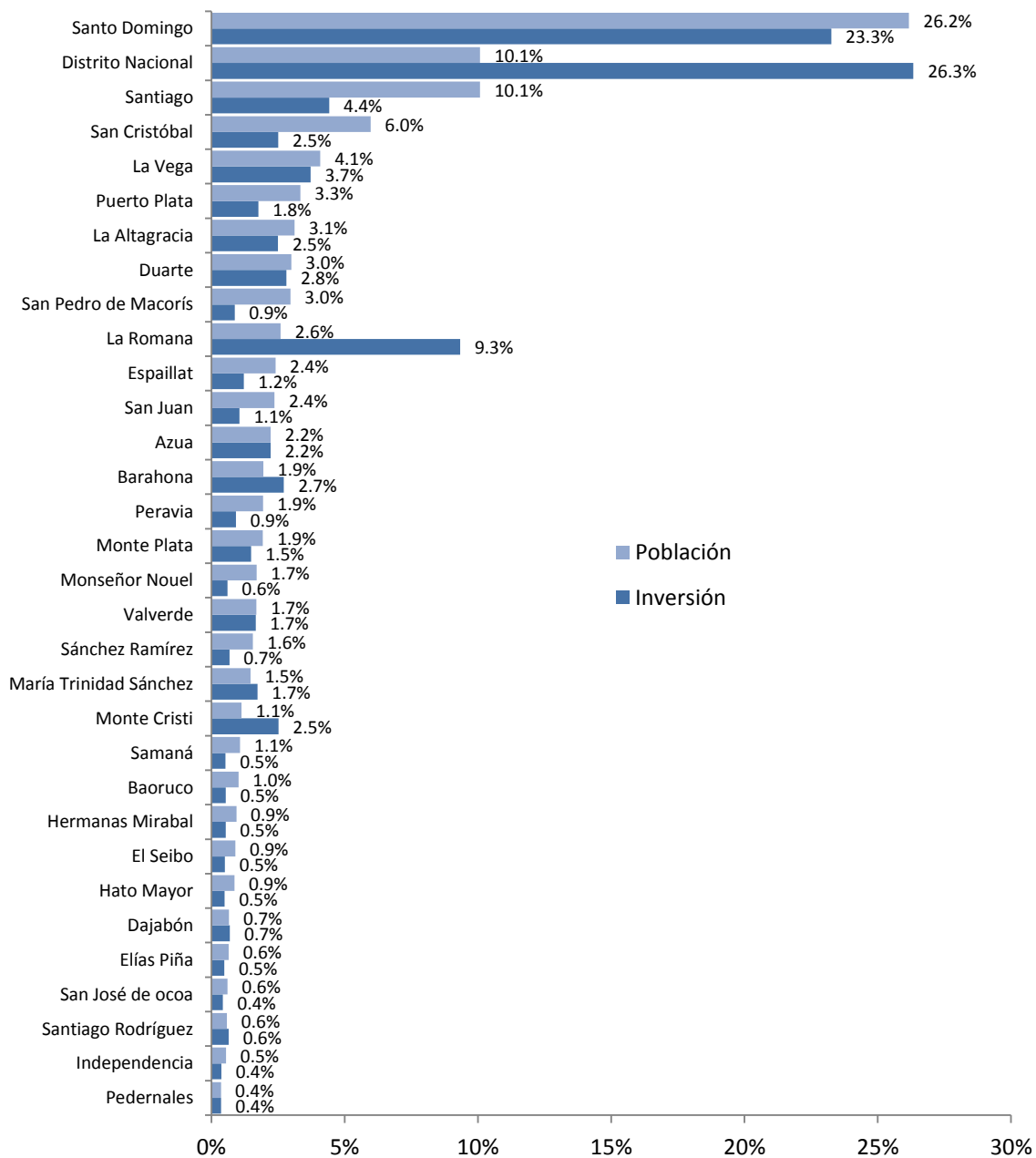
Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda y de ONE.

24. Además de revelar el orden de prioridad territorial de la inversión, el cuadro también muestra que para el período hay una distribución relativamente desigual de ésta. En ese período, La Romana, con el mayor nivel per cápita, recibió un monto de inversión estatal por habitante que fue 12 veces más que San Pedro de Macorís, la provincia que recibió menos y que es territorialmente contigua a La Romana. Igualmente, en el Distrito Nacional el Gobierno invirtió más de siete veces por habitante lo que invirtió en Monseñor Nouel (Cuadro 7).

25. Para fines de ilustración, el Gráfico 4 ordena las provincias de mayor a menor por el porcentaje de la población que reside en ella respecto a la población nacional total, y grafica dicho porcentaje junto al porcentaje de la inversión pública que la provincia recibió. Se advierte una correspondencia gruesa entre ambos indicadores. Sin embargo, una mirada más detenida revela que hay notables excepciones que muestran la inequidad territorial de la

inversión pública. El Distrito Nacional, La Romana y Monte Cristi recibieron porcentajes de la inversión total muy por encima de su participación en la población total del país, mientras las provincias de Santiago, San Cristóbal, Puerto Plata, Espaillat, San Juan, Peravia, Monseñor Nouel y Sánchez Ramírez recibieron mucho menos.

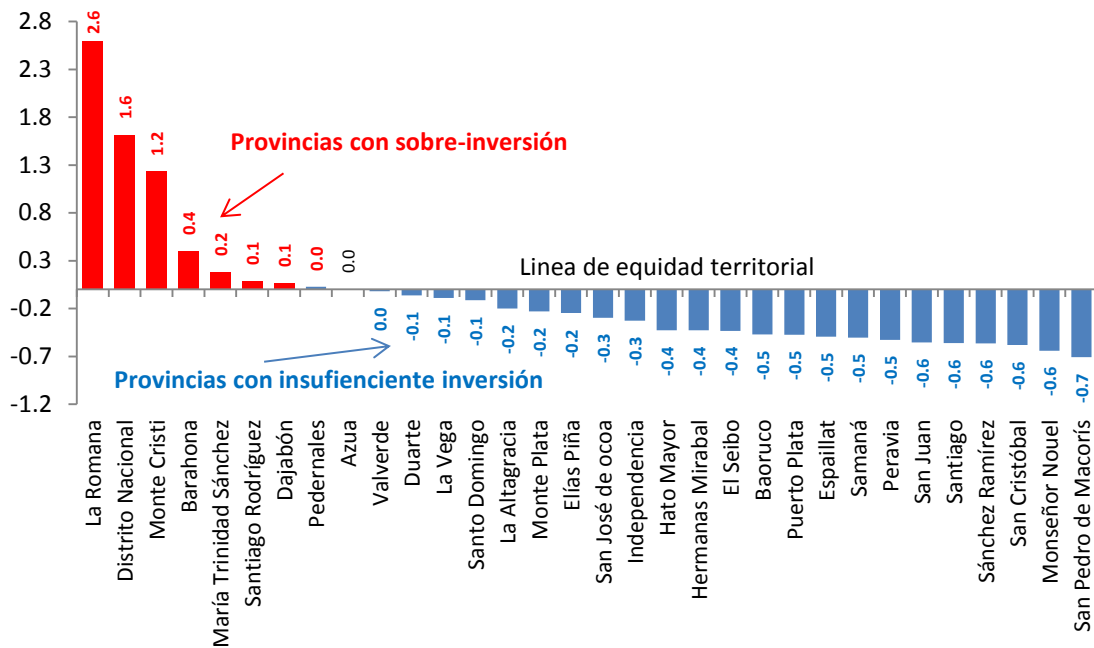
Gráfico 4. Distribución de la inversión pública y de la población por provincia (2011-2013) en %



Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda y ONE

26. En general se puede establecer que hay 7 provincias con sobre acumulación de inversión, es decir, reciben una inversión mayor que lo que les correspondería por población, las cuales concentran el 18.8% de la población, pero reciben el 44.4% de la inversión. Una de ellas recibe en proporción a la población (Azua) y 23 que concentran el 78% de la población pero apenas reciben el 53% de la inversión (Gráfico 5).

Gráfico 5. Relación del nivel de inversión por provincia y nivel de población por provincia



Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda y ONE

27. Dos medidas más precisas del grado de equidad territorial-poblacional de la inversión pública son el Índice de Gini y el Índice de Florence. El Índice de Gini es un indicador bien conocido y mide la distribución de la inversión en relación a la población por provincia, mientras el Índice de Florence correlaciona la distribución de la inversión con la de la población por territorio. Ambos índices se ubican entre 0 y 1, siendo 0 el nivel más extremo de inequidad y 1 el nivel de equidad absoluta (Cuadro 8).

Cuadro 8. Índices de concentración de la inversión pública por población total y población pobre por provincia (2011—2013)

Población total	
Índice de Gini	0,774
Índice de Florence	0,745
Población pobre	
Índice de Gini	0,681
Índice de Florence	0,707

Fuente: elaborado con información del Ministerio de Hacienda y ONE.

28. Los resultados de la estimación de ambos indicadores tanto para la población total del país por provincia como para la población pobre por provincia refleja que para ambas poblaciones los índices se acercan mucho uno de otro. Para la población total se ubican en la vecindad de 0.76, y para la población pobre cerca de 0.69. Esto sugiere dos cosas. Primero, para el período considerado 2011-2013, con excepción de los extremos de La Romana, el Distrito Nacional y Monte Cristi (que concentra el 38.2% de la inversión total y el 13.8% de la población) la desviación de la inversión por provincia sigue un patrón cercano a la distribución de la población por provincia, aunque hay espacios importantes para mejorar. Es muy probable que esto sea el resultado de la significativa desconcentración territorial de la inversión que ocurrió a partir de 2012. Segundo, la inversión pública es territorialmente más inequitativa para la población pobre que para la población general. Se trata, sin embargo, de diferencias moderadas.
29. Como fue indicado no se dispone de información sobre la ejecución de los proyectos por provincias ni en los municipios y en las mayorías de las provincias las inversiones se cargan al municipio cabecera. No se puede determinar el impacto de inversión en la población ni si afecta un área urbana o rural. Solamente se puede asociar la inversión en la provincia con los niveles de pobreza.

Cuadro 9. Relación entre la inversión por persona pobre e la inversión per cápita total 2011-2013
Baja inversión per cápita <RD\$ 3,907 < Alta inversión per cápita

Baja inversión por persona pobre <RD\$ 7,893 < Alta inversión por persona pobre	Alta inversión por persona pobre y baja inversión per cápita		Alta inversión por persona pobre y alta inversión per cápita		
	Inversión por persona pobre	Inversión per cápita total		Inversión por persona pobre	Inversión per cápita total
	Hermanas Mirabal	8.370	3.057	Distrito Nacional	50.168	14.078
Españat	8.337	2.726	La Romana	44.148	19.488
Puerto Plata	8.006	2.834	Monte Cristi	20.078	11.964
			La Vega	16.166	4.889
			María Trinidad Sánchez	15.392	6.358
			Santo Domingo	14.740	4.920
			Santiago Rodríguez	12.131	5.854
			Duarte	12.113	5.031
			Barahona	11.605	7.508
			Dajabón	10.562	5.633
			Valverde	9.750	5.279
			La Altagracia	9.445	4.521
			Azua	8.284	5.363
Baja inversión por persona pobre y baja inversión per cápita		Baja inversión por persona pobre y alta inversión per cápita			
	Inversión por persona pobre	Inversión per cápita total		Inversión por persona pobre	Inversión per cápita total
Santiago	7.576	2.366	Pedernales	7.780	5.751
Monseñor Nouel	7.281	1.906	Monte Plata	5.976	4.148
San José de Ocoa	6.381	3.800	Elías Piña	4.787	4.014
San Cristóbal	6.372	2.268			
Samaná	5.742	2.693			
Peravia	5.513	2.579			
Sánchez Ramírez	5.204	2.327			
Independencia	5.041	3.668			
Hato Mayor	4.927	3.041			
El Seibo	4.397	3.044			
Baoruco	3.911	2.885			
San Juan	3.801	2.374			
San Pedro de Mac.	3.356	1.571			

Fuente: elaborado con información del Ministerio de Hacienda, ONE y MEPyD.

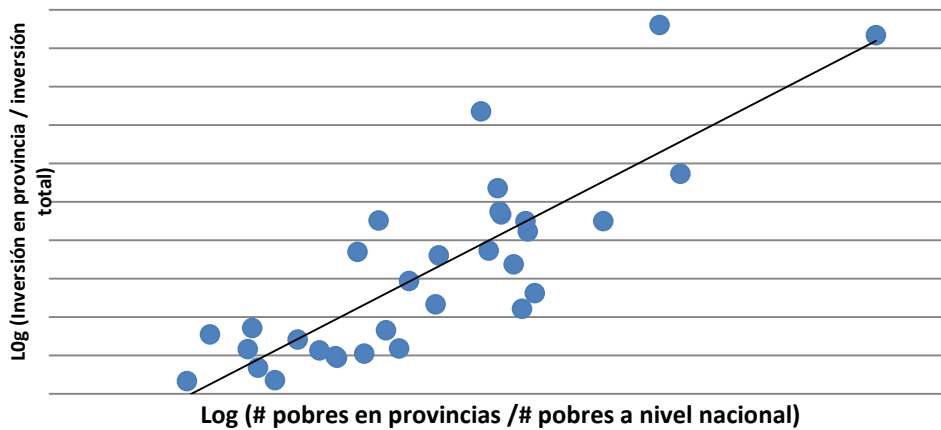
Nota: como valor central se tomó la mediana, tanto para inversión por persona pobre como para inversión per cápita total.

30. ¿Cuáles son las provincias más favorecidas y menos favorecidas por la inversión pública en términos de su población en general y su población pobre en particular? El Cuadro 9 clasifica las provincias en cuatro grupos: las que reciben alta inversión per cápita y alta inversión por persona pobre, las que reciben alta inversión per cápita y baja inversión por persona pobre, las que reciben baja inversión per cápita pero alta inversión por persona pobre, y las que reciben baja inversión per cápita y por persona pobre. La clasificación se realizó a partir de la mediana de inversión per cápita e inversión por persona pobre. Las provincias con inversión per cápita superior a la mediana se consideraron con alta inversión per cápita, y con niveles

de inversión menores a la mediana, se clasificaron como provincias con baja inversión per cápita. Un procedimiento similar se usó para la inversión por persona pobre.

31. Como se ve, 26 de las 32 provincias del país se ubican en uno de dos grupos: las que reciben alta inversión per cápita y por persona pobre, y las que reciben baja inversión per cápita y por persona pobre. Y ambos grupos tienen igual número de provincias. Apenas tres provincias reciben alta inversión per cápita y baja inversión por persona pobre y al revés. Adicionalmente, se advierten significativas diferencias en los niveles de inversión per cápita y por personas pobres entre ambos grupos.
32. La concentración de las provincias en los dos grupos mencionados (con alta inversión por persona y por persona pobre, y con baja inversión por persona y por persona pobre) hace difícil precisar si las políticas de inversión en los territorios responden de alguna manera a criterios vinculados a una u otra variable (pobreza y población). Adicionalmente, hay que apuntar a que el programa de construcción de aulas podría estar explicando este patrón territorial, el cual responde más que nada al déficit de aulas en el nivel básico y medio.
33. El Gráfico 6 provee evidencia adicional de que la inversión pública se distribuye de manera relativamente equitativa entre las provincias por población en general y por población pobre. El diagrama de puntos que relaciona la participación de la inversión de la provincia en la inversión total con la participación del número de personas pobres en la provincia con el número total de pobres a nivel nacional muestra que la inversión crece con la pobreza y que la dispersión alrededor de la recta de ajuste es relativamente baja ($R^2=0.7$).

**Gráfico 6. Relación entre pobreza e inversión pública por provincia
Promedio 2011-2013**



Elaborado con información del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía

II.3 El comportamiento del gasto por funciones

34. El clasificador presupuestario de la República Dominicana considera siete funciones:

- Servicios generales, donde se clasifican los gastos de administración general del Estado;
- Servicios sociales, que incluye los gastos en educación; deportes, recreación y cultura; salud; asistencia social, vivienda, agua potable y alcantarillado; servicios municipales; seguridad social; y urbanismo;
- Servicios económicos, que incluye gastos en agropecuaria y pesca; riesgo, industria y comercio; minería; transporte; comunicaciones; energía; turismo; trabajo; y finanzas;
- Intereses de la deuda pública, interna y externa;
- Protección del medioambiente: del aire, agua y suelo; y de la biodiversidad;
- Amortización de la deuda pública; y
- Gastos multi-funcionales, donde se clasifican aquellos que cumplen simultáneamente diversas funciones.

Para fines de este apartado, se excluyen las aplicaciones financieras. De allí que los gastos en la función “Amortización de la deuda pública” aparezcan en cero.

35. Cuadro 10 muestra la composición del gasto público, excluyendo las aplicaciones financieras, para el período 2003-2013. Los rasgos más destacados son los siguientes:

- a. En conjunto, los servicios generales, económicos y sociales explican cerca del 90% del gasto total. Entre estos, los servicios sociales destacan por el alto peso en el gasto total; en promedio entre 2003 y 2013 explicó el 46.3% del gasto total, seguido por el gasto en servicios económicos (casi un cuarto del gasto total) y en servicios generales (18.4%). Por su parte, el pago de intereses de la deuda pública representó algo menos del 9.7% del gasto total mientras las demás funciones, distintas a las ya mencionadas, tuvieron un peso muy menor. Cabe destacar que el gasto en servicios personales en las funciones de salud y educación se registran dentro de las funciones respectivas dentro de los “Servicios sociales” y no en “Servicios generales”⁵.
- b. A lo largo del período se observó cierta recomposición del gasto. La más destacada fue el incremento en la participación del pago de intereses de la deuda pública, que pasó desde 8% en 2003-2008 hasta 11.7% en 2009-2013. Este incremento se acompañó de una reducción en una dimensión parecida en los gastos en servicios generales. Por su parte, los servicios sociales vieron reducir modestamente su peso, mientras los servicios económicos registraron un moderado incremento.
- c. El año 2013, no obstante, aparece como un año atípico. Los gastos en servicios sociales y en intereses de la deuda pública como proporción del gasto total se incrementaron sensiblemente respecto al promedio del período 2009-2013. Los servicios sociales alcanzaron 51.9% del gasto total comparado con 45.8% en ese período y 46.3% entre 2003 y 2013. Por su parte, los intereses subieron su peso hasta 13.6%, en contraste con 11.7% en 2009-2013. En contrapartida, los servicios económicos cayeron desde 25.3% en 2009-2013 hasta 19.3% en 2013, y los generales desde 16.6% hasta 14.7%.

⁵ “ Comprende los gastos para dotar y mantener el funcionamiento de las Instituciones Públicas encargadas de la conducción general del país y de Instituciones Públicas cuyas labores se definen como "administrativas", pero que tienen como característica básica la de ejercer su acción sobre un amplio campo de las actividades nacionales y/o dentro del propio Sector Público.” Se incluye: Administración General (administración tributaria, servicios de planificación, presupuestos, tesorería, estadística, contabilidad, administración de personal, aprovisionamiento, administración de bienes, servicios de inspección, etc.) y auditoría general. Además lo relativo a la Justicia y Orden Público, Defensa Nacional y Relaciones Internacionales. Secretaría de Estado de Hacienda. Manual de Clasificadores Presupuestarios del Sector Público. 2008. Programa de Administración Financiera Integrada. p 151.

**Cuadro 10. Composición del gasto público (sin aplicaciones financieras)
(por funciones 2003-2013)**

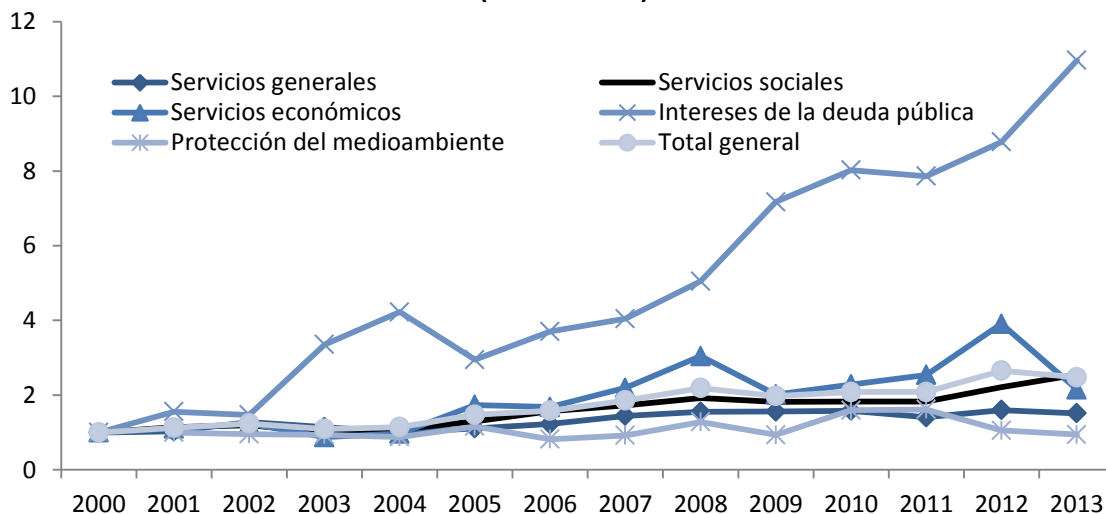
Funciones	2003-2008 (1)	2009-2013 (2)	2003-2013	2013	(2)/(1)
Servicios generales	19,9%	16,6%	18,4%	14,7%	0,83
Servicios sociales (*)	46,8%	45,8%	46,3%	51,9%	0,98
Servicios económicos	23,9%	25,3%	24,6%	19,3%	1,06
Intereses de la deuda pública	8,0%	11,7%	9,7%	13,6%	1,46
Protección del medioambiente	0,6%	0,5%	0,6%	0,3%	0,83
Amortización de la deuda	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	...
Multi-funcional	0,9%	0,1%	0,5%	0,0%	0,11

Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda.

(*) Servicios personales de los ministerios correspondientes a cada función se cargan en el ministerio y no Servicios Generales.

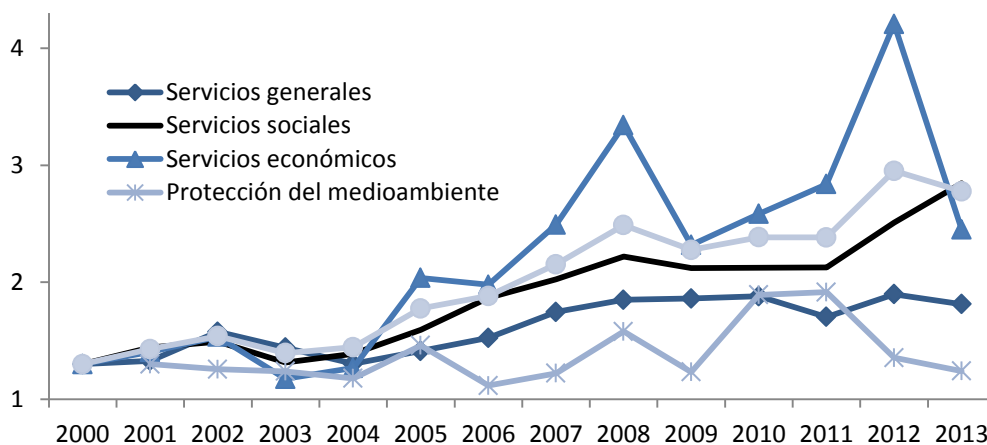
36. Lo anterior se explica con el comportamiento del incremento del gasto por funciones. Como se ilustra en los Gráfico 7 y 8, el pago de los intereses de la deuda, en valor real, se multiplicó por 11 entre 2003 y 2013. En contraste, el gasto público total creció dos veces y media (Gráfico 7). Cuando se excluye el pago de intereses (Gráfico 8), se advierte que los servicios económicos y sociales fueron los más dinámicos, aunque los económicos, generalmente asociados a inversión pública, parecen más inestables mientras los sociales observan una tendencia al crecimiento más modesta pero sostenida.

**Gráfico 7. Índice de gasto público real según funciones
(Base 2000=1)**



Fuente: Elaborado con información del Ministerio de hacienda y Banco Central RD

Gráfico 8. Índice de gasto público real según funciones
(Base 2000=1)



Elaborado con información del Ministerio de Hacienda y Banco Central RD

37. Por otra parte, a lo largo del período, el gasto total aumentó en RD\$ 370 mil millones; un 63% de ese incremento fue en 2003-2008 y un 37% se produjo en el período siguiente. Esto es consistente con la caracterización de la dinámica general del gasto público durante el período.
38. Una descomposición del incremento del gasto por función explica la recomposición mencionada (Cuadro 10). A lo largo del período, los servicios sociales explican un 52.5% del aumento del gasto, los servicios económicos un 18.8%, el pago de intereses de la deuda un 15.5% y los servicios generales menos de 13%. Pero cuando se considera el cambio en el gasto por sub-períodos, se advierte que los servicios generales redujeron su participación en el aumento del gasto desde 14.9% en 2003-2008, hasta 9.4% en 2009-2013. Los servicios sociales aumentaron su incidencia en la expansión del gasto total desde un 43.1% hasta 69.2%, y los servicios económicos pasaron de explicar un 33.5% del aumento del gasto en 2003-2008 a contribuir negativamente en 2009-2013 (-7.1%). En contraste, el pago de intereses de la deuda pública se multiplicó por 3.5 su participación en el aumento del gasto total, pasando de explicar el 8.1% del aumento entre 2003-2008 a explicar el 28.5% entre 2009-2013.
39. El aumento de los intereses resultó de combinar:

- a. Un aumento del saldo de deuda. Entre 2001 y 2007, la deuda total consolidada aumentaba a un ritmo anual de US\$1.4 mil millones mientras que entre 2008 a 2013, aumentaba a un ritmo de US\$2.3 mil millones
- b. Un aumento acelerado de la deuda interna. La deuda interna aumentaba entre 2008-2013 a un ritmo promedio anual que era 1.31 veces superior al ritmo anual entre 2001-2007, aunque la deuda externa aumentaba a un ritmo de 2.13 veces más para los mismos períodos.
- c. Un costo de la deuda interna que era más de 4 veces el costo de la deuda externa. En efecto, el 77% del aumento de los intereses entre 2008 y 2013 se debía a intereses de la deuda interna (pagaba en promedio 14%) y 23% a intereses de la deuda externa.

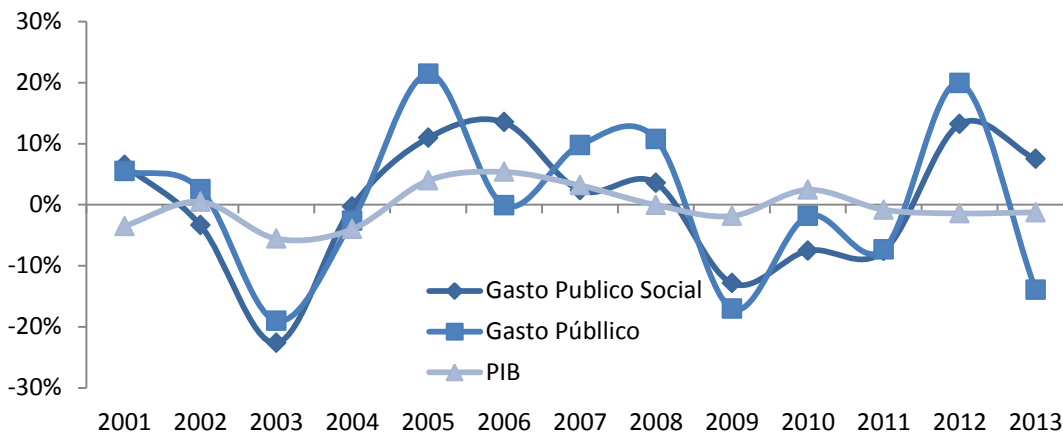
Cuadro 11. Explicación del aumento del gasto público por funciones

	Servicios generales	Servicios sociales	Servicios económicos	Intereses de la deuda pública	Protección del medioambiente	Amortización de la deuda	Multi-funcional	Total general
Cambio absoluto (en millones de RD\$)								
2003-2008	35.163	101.890	79.083	19.143	1.130	-	-	236.408
2009-2013	12.551	92.519	- 9.436	38.113	-102	-	-	133.675
2003-2013	47.714	194.409	69.647	57.256	1.028	-	-	370.084
% del cambio								
2003-2008	14,9%	43,1%	33,5%	8,1%	0,5%	0,0%	0,0%	100,0%
2009-2013	9,4%	69,2%	-7,1%	28,5%	-0,1%	0,0%	0,0%	100,0%
2003-2013	12,9%	52,5%	18,8%	15,5%	0,3%	0,0%	0,0%	100,0%

Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda.

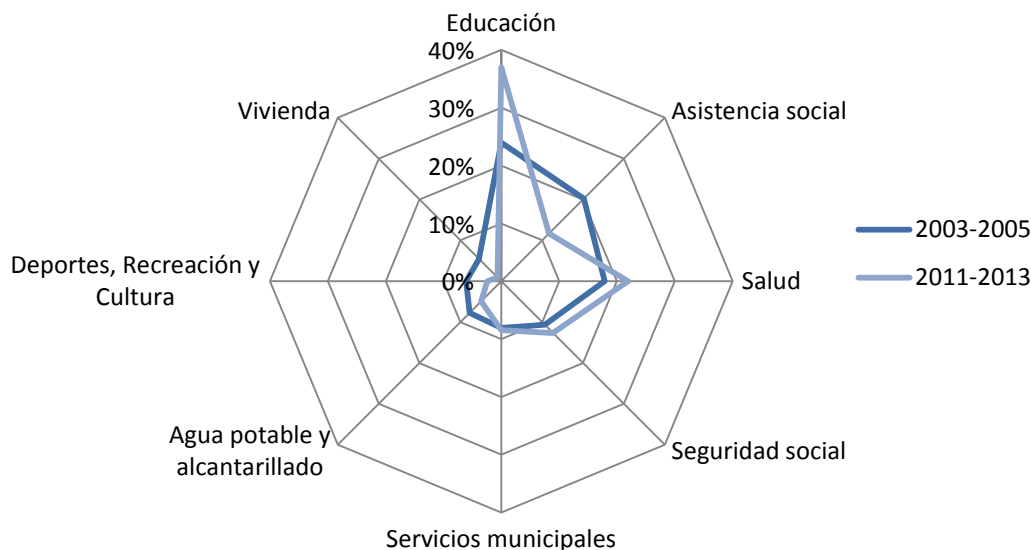
40. A pesar de eso, como se advierte en el Gráfico 9, a largo del período, la evolución del gasto público social se muestra mucho más estable en el tiempo que el gasto público total. Aunque ambos se mueven en la misma dirección, los “picos” de 2002, 2008 y 2012 y los “valles” de 2003 y 2010-2011 son más pronunciados para el gasto total. Esto supondría que el gasto social tiene características que los hacen más rígido tales como un elevado peso del gasto corriente o de algunas funciones específicas para las que el cambio en el financiamiento y el gasto es más lento.

Gráfico 9. Ciclo del gasto público, del gasto público social y del PIB
(Desviación de la tasa de crecimiento anual del promedio del período)



Elaborado con información del Ministerio de Hacienda

Gráfico 10. Reestructuración del gasto público en servicios sociales
(% del gasto público social)



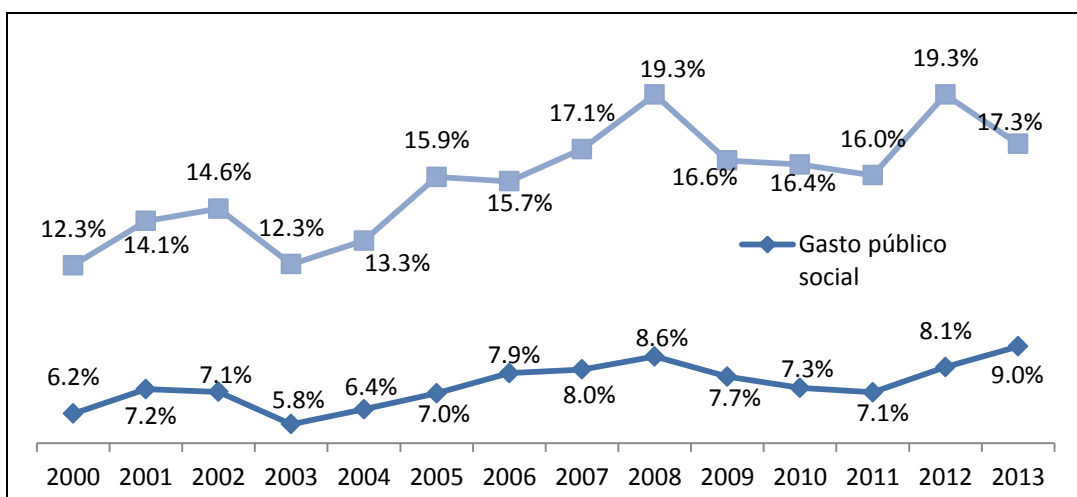
Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda

41. De cualquier forma, el gasto social no se ha mostrado muy concentrado en funciones específicas. La educación es la que ha recibido el mayor porcentaje del financiamiento, con un promedio de 28.8% del gasto social total entre 2003 y 2013, seguida por el gasto en salud con 19.5%, la seguridad social con 16%, asistencia social con 11.7% y servicios municipales con 10% (ver Anexo 1).
42. Un análisis de la evolución del gasto en cada una de estas funciones entre 2003 y 2013 permite concluir lo siguiente:

- a. La recomposición ha favorecido ampliamente a la función educación, la cual incrementó su participación desde 24% del gasto total en el período 2003-2005, hasta 37% en 2011-2013.
 - b. La función salud ha sido la segunda más beneficiada, aunque en mucho menor medida que educación. Su participación se incrementó en cuatro puntos porcentuales del gasto social total, pasando de 17.9% en 2003-05 hasta 21.9% en 2011-2013, y pasó desde el 8.3% del gasto público total, al 9.5%.
 - c. La participación del gasto en seguridad social también aumentó en dos puntos porcentuales (desde 10.6% hasta 12.6%).
 - d. La función asistencia social mostró un retroceso muy significativo. Pasó desde explicar el 20.2% del gasto social total en 2003-2005, hasta el 11.7% en 2011-2013. Este proceso, cabe indicar, se dio en el marco de un proceso de consolidación y unificación de la política de asistencia social que redujo el número de programas e impulsó el de transferencias monetarias condicionadas.
 - e. Otras funciones como vivienda, urbanismo y deportes y recreación también redujeron su participación en el gasto total de manera significativa, aunque partieron de porcentajes relativamente bajos (menos de un dígito).
 - f. La función “servicios municipales”⁶ mantuvo prácticamente inalterado su el gasto social total.
43. Esta recomposición del gasto público social llevó a un incremento notable del gasto combinado en salud y educación desde un mínimo de 45.4% en 2003 hasta 63.8% del gasto social total en 2013. Entre 2003 y 2008 se advierte una recuperación zigzagueante del financiamiento a estas dos funciones como proporción del financiamiento total a funciones sociales, pero a partir de 2010 inició una tendencia ininterrumpida al alza. En ese año, el incremento estuvo empujado por un aumento del gasto en salud, pero en 2012 y 2013 fue explicado por un incremento muy significativo del financiamiento a la educación que más que contrapesó la reducción que se produjo en el gasto en salud.

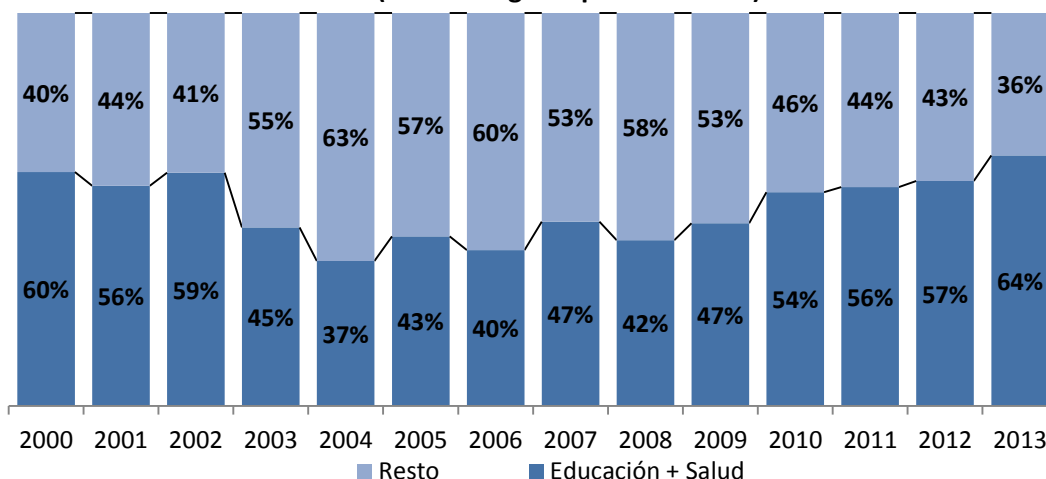
⁶ Corresponde al gasto que realiza la administración central por concepto de transferencias otorgadas a los municipios. Manual de Clasificación Presupuestaria 2008.

Gráfico 11. Gasto público social y total en % del PIB 2000-2013



Elaborado con información del Ministerio de Hacienda y Banco Central de RD

Gráfico 12. Participación del gasto público en educación y salud en el gasto público social (en % del gasto público social)



Elaborado con información del Ministerio de Hacienda

44. Para cerrar esta sección, se presenta una breve descripción de gestión presupuestaria en la República Dominicana con atención a ciclo que sigue la aprobación del presupuesto, las características de la estructura presupuestaria y algunos elementos relevantes que condicionan la gestión del presupuesto del Estado.

II.4 La gestión y el ciclo presupuestario

45. En la República Dominicana, la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Presupuesto (Ley 423-06) regulan el proceso de formulación y ejecución del Presupuesto General del

Estado. El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) es la institución responsable de coordinar la formulación del presupuesto y de ejecutarlo una vez aprobado.

II.4.1 El ciclo y la estructura presupuestaria

46. Respondiendo a la Ley 423-06, en el mes de junio de cada año, el Ministerio de Hacienda propone al Consejo de Ministros la política presupuestaria que sirve de marco para la formulación del presupuesto del Sector Público No Financiero del próximo año fiscal. Este consejo debe conocerla no más tarde de la primera semana de julio. La política presupuestaria incluye proyecciones de los ingresos totales, propuestas agregadas de gasto corriente y de capital, y las aplicaciones financieras. Además incluye el financiamiento de las brechas entre los ingresos públicos (corrientes y de capital) y el gasto total. La política presupuestaria también hace una distribución funcional e institucional del gasto y por programas. Esto implica que establece topes institucionales de gasto. Sin embargo, no se establecen topes de gasto por programas. Los topes institucionales se refieren exclusivamente a los montos máximos a gastar por institución y no incluye la distribución por programas o por objeto. Por último, incluye los proyectos que el Plan Nacional Plurianual Actualizado del Sector Público y el Presupuesto Plurianual Actualizado priorizan.
47. A partir de la política presupuestaria aprobada, la DIGEPRES dicta los lineamientos, normas e instructivos para la formulación de los anteproyectos de presupuestos de los organismos públicos. Simultáneamente, el Poder Ejecutivo debe presentar al Congreso las proyecciones macroeconómicas y fiscales, el resultado económico y el balance financiero esperados y las principales prioridades que contendrá el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del año siguiente.
48. Los anteproyectos son consolidados por la DIGEPRES, vigilando que cada uno cumpla con la política presupuestaria, y son ajustados y convertidos en el Anteproyecto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos por parte de la DIGEPRES, que lo remite al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y al Ministerio de Hacienda para verificar su consistencia con la distribución funcional y económica del gasto establecida por la Política Presupuestaria aprobada, y con la priorización de programas y proyectos.

49. El anteproyecto es conocido por el Consejo de Ministros y enviado al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo no después del Primero de Octubre de cada año, convertido en Proyecto de Ley.
50. Por último, de acuerdo a la Ley Orgánica de Presupuesto, la Ley de Gastos Públicos debe ser aprobada y promulgada a nivel de capítulos (instituciones) y partidas (áreas programáticas). Aunque la ley debe especificar el presupuesto por programas, los montos sólo son a título informativo pues las apropiaciones se deciden administrativamente entre la Dirección General de Presupuesto y el organismo correspondiente.

II.4.2 Gestión presupuestaria

51. Hay que indicar que las apropiaciones agregadas aprobadas por la ley de gastos públicos es el monto máximo que las instituciones pueden gastar. Sin embargo, están sujetas a la disponibilidad efectiva de recursos que resultan de las recaudaciones impositivas y otras fuentes.
52. Las instituciones están obligadas a programar la ejecución financiera de sus presupuestos, con una periodicidad y características que establece el Ministerio de Hacienda. A partir de ello y en base a otros instrumentos, la Dirección General de Presupuesto propone el desembolso de cuotas trimestrales, y la Tesorería Nacional fija las cuotas mensuales, las cuales no pueden exceder los ingresos estimados. Así mismo, las instituciones están prohibidas de comprometer gastos sin haber recibido la cuota periódica, la cual constituye la autorización única para comprometer gastos. Sin embargo, éstas pueden solicitar reprogramación de las cuotas.
53. En el caso de las instituciones descentralizadas y autónomas no financieras, la distribución administrativa de los presupuestos es realizadas por el propio organismo, de acuerdo a lo establecido en las leyes de su creación, y se le comunica a la Dirección General de Presupuesto. En 2013, las transferencias totales a instituciones descentralizadas y/o autónomas no financieras distintas de las entidades municipales representaron el 23.4% del

gasto total; en el presupuesto de 2014 se consignaron transferencias a estas instituciones equivalentes al 25.3% del gasto y en 2015 el equivalente al 21.7%⁷.

54. Adicionalmente, el Poder Ejecutivo no está autorizado a hacer modificaciones de los gastos aprobados por el Congreso de la República mediante la Ley de Gastos Públicos ni trasladar sumas de un capítulo a otro o de una partida a otra. Para ello, se requiere una autorización del Congreso a través de una ley de modificación presupuestaria cuyo procedimiento establece la ley, y que no deberá ser presentada antes del 1ero de julio de cada año.
55. Aunque la ley de presupuesto (423-06) indica que para la preparación de las propuestas presupuestaria se debe hacer una programación de la ejecución física (además de financiera), esto no es una práctica en el Estado. No obstante, por primera vez, en el ejercicio presupuestario de 2014 se introdujeron cuatro programas pilotos de “presupuesto por resultados”. Estos programas se implementaron en los ministerios de Salud, Educación, Trabajo y Obras Públicas. En el 2015 se amplió a 53 de 89 instituciones públicas. Sin embargo, todavía no se cuenta con una evaluación exhaustiva que esté disponible al público de los resultados de los programas piloto, ni se tuvo acceso a información detallada sobre estos programas y su funcionamiento.
56. En este punto vale preguntarse sobre la efectividad de este marco para lograr el objetivo de eficiencia del gasto público. En este sentido, probablemente el documento más completo al respecto es “Elaboración de un informe de gasto público y de rendición de cuentas en medición desempeño PEFA”, preparado por la Comisión Europea⁸. Este informe, cuyo análisis abarca el período 2009-2012 aborda los siguientes temas de interés para este estudio: credibilidad del presupuesto, alcance y transparencia presupuestaria, presupuestación basada en políticas, y predictibilidad y control en la ejecución del presupuesto. Otros temas que aborda son contabilidad, registros e informes; y escrutinio legislativo. En general, los resultados de la evaluación revelan que todavía el Estado tiene un significativo camino que recorrer en materia de gestión presupuestaria. De los 31 *items* evaluados y calificados, sólo

⁷ Cabe indicar, sin embargo, que una proporción significativa de estas transferencias corresponden al subsidio a la energía canalizado a través de la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE). En 2013 explicó el 30% del total de las transferencias a esas entidades y en 2014 se presupuestó el equivalente a cerca del 35%.

⁸ PEFA: *Public Expenditure and Financial Accountability*.

en uno se obtuvo una calificación A; en 11 se obtuvo B o B+; en 11 se obtuvo C o C+; y en 8 se obtuvo D o D+.

Algunos de los hallazgos más relevantes fueron los siguientes:

- a. El presupuesto acusa falta de credibilidad asociada a desvíos importantes del gasto respecto a lo presupuestado debido al impacto que tiene la volatilidad de los precios de algunos productos primarios, en particular el petróleo, sobre los ingresos y los gastos públicos, específicamente el subsidio al sector eléctrico. También se advierten desvíos importantes en los gastos respecto al tope establecido en algunos ministerios y programas.
- b. La información de ingresos y gastos del gobierno sigue estándares internacionales y se encuentra unificada en el sistema de contabilidad presupuestal de acuerdo a una clasificación económica, administrativa y funcional. Sin embargo, sigue pendiente mejorar el nivel sub-funcional por programas y sub-programas, y la clasificación en cuentas y subcuentas por objeto de gasto⁹.
- c. Las operaciones reportadas en los informes de ejecución presupuestaria son incompletas, tanto para ingresos como para gastos. En particular, una parte significativa de los ingresos y gastos de las instituciones autónomas y descentralizadas, no es reportada íntegramente durante la ejecución del presupuesto. Hay que advertir, sin embargo, que desde la publicación del informe hasta el momento se han registrado avances en esta materia, en particular en la implementación de la llamada Cuenta Única del Tesoro que ha reducido los ingresos no registrados en la mayoría de las instituciones públicas.
- d. La presupuestación basada en políticas ha mostrado avances en los últimos años pero todavía se advierten importantes rezagos. La discusión y aprobación de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) fue un primer paso. Los avances se evidencian en el establecimiento de un marco presupuestario plurianual, y su vinculación a la operación con la formulación y el seguimiento presupuestal. Sin embargo, las estructuras de programas y la medición de resultados a nivel territorial y de satisfacción ciudadana son débiles.

⁹ Esta debilidad ha sido constatada, para los casos de salud y educación, por el equipo que preparó este estudio.

- e. Hay avances también en la preparación de planes estratégicos de mediano plazo en sectores prioritarios como salud y educación. Sin embargo, la mayoría de los ministerios carecen de estos a fin de mejorar la calidad de los servicios que ofrecen, y no cuentan con instrumentos de planeamiento estratégico y territorial, ni de mecanismos de evaluación de impacto. Al mismo tiempo, “en su mayor parte las metas programáticas y los objetivos de política (existentes) no están sustentados en un costeo a nivel de la inversión y financiamiento de proyectos requeridos y los gastos de operación y mantenimiento” (p. VII del PEFA, ver párrafo 56).
- f. A pesar de que la planificación y presupuestación plurianual han ganado espacios, las asignaciones funcionales y programáticas tienen una débil relación con las previsiones fiscales. Los topes de gasto no son objeto de exhaustivo análisis.
- g. En materia de gasto municipal, la regla para la asignación de las transferencias es clara pero no consideran aspectos como los niveles de desarrollo y de pobreza, lo que introduce un elemento de inequidad. Además, hay bajos niveles de transparencia y es muy difícil monitorear las ejecuciones presupuestarias de tan alto número de entidades municipales.
- h. Las entidades municipales muestran muy limitadas capacidades para elaborar y emitir presupuestos, registrar adecuadamente operaciones en base a estándares contables, y emitir informes de ejecución presupuestaria y estados financieros de forma regular y oportuna.
- i. Se advierten avances en el registro de empleados públicos, y la unificación del proceso de ingreso que abarca casi todos los ministerios. Está pendiente, no obstante, la homologación de cargos y puestos, y la sincronización de escalas y grados salariales.
- j. En el área de compras y contrataciones públicas también se han observado logros notables con miras a mejorar la calidad del proceso y el monitoreo, tales como el registro de proveedores y contratistas, los procesos de licitación y adjudicación, y los pagos en función de los contratos. Sin embargo, todavía la mayoría de las adquisiciones se hacen fuera del sistema de licitaciones.
- k. La implementación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) se ha traducido en un control mucho mayor de las ejecuciones presupuestarias de las

instituciones y un aseguramiento de que se ciñan al tope de gasto autorizado periódicamente. También permite consolidar las operaciones con prontitud.

- l. También se observan avances en los procesos de formulación de los presupuestos institucionales a partir de las directrices preparadas por la Dirección General de Presupuesto. Esto contribuye a alinear el gasto público con los objetivos de políticas y metas programáticas.
- m. Las instituciones públicas no desarrollan (ni están obligadas a desarrollar) análisis sistemáticos de la eficiencia con la que prestan servicios, aunque las auditorías contribuyen a mejorar la eficiencia operativa.

III. El gasto público en salud y educación

- 57. A lo largo de los últimos 11 años, el gasto público social explicó el 46.3% del gasto público total, excluyendo aplicaciones financieras. A la vez, la participación de este gasto mostró una tendencia al alza, luego de la significativa reducción experimentada en 2003, con un importante empuje en 2013 cuando el gasto en educación se incrementó notablemente.
- 58. Como hemos visto, entre 2003 y 2013, el financiamiento público a la salud y educación representaron, en conjunto un 48.4% del gasto social total, pero hacia final del período este porcentaje se había incrementado hasta 63.8%.
- 59. Esta sección se dedica a analizar las tendencias y la composición del gasto en educación y salud, y a evaluar sus posibles efectos. Se analiza la clasificación económica del gasto así como la evolución del gasto por programas. Adicionalmente, se procura un acercamiento al gasto por territorio, análisis que se hace difícil por la limitada disponibilidad de información desagregada territorialmente. Este es un tipo de información que ha mejorado sólo en los últimos años. Por último, se procura un análisis que vincule el gasto clasificado por función económica, por programas y por territorios con la evolución de indicadores sociales seleccionados. El objetivo es introducir al impacto del gasto en educación y salud en el desempeño social en estas áreas.

III.1 Gasto público y desempeño educativo

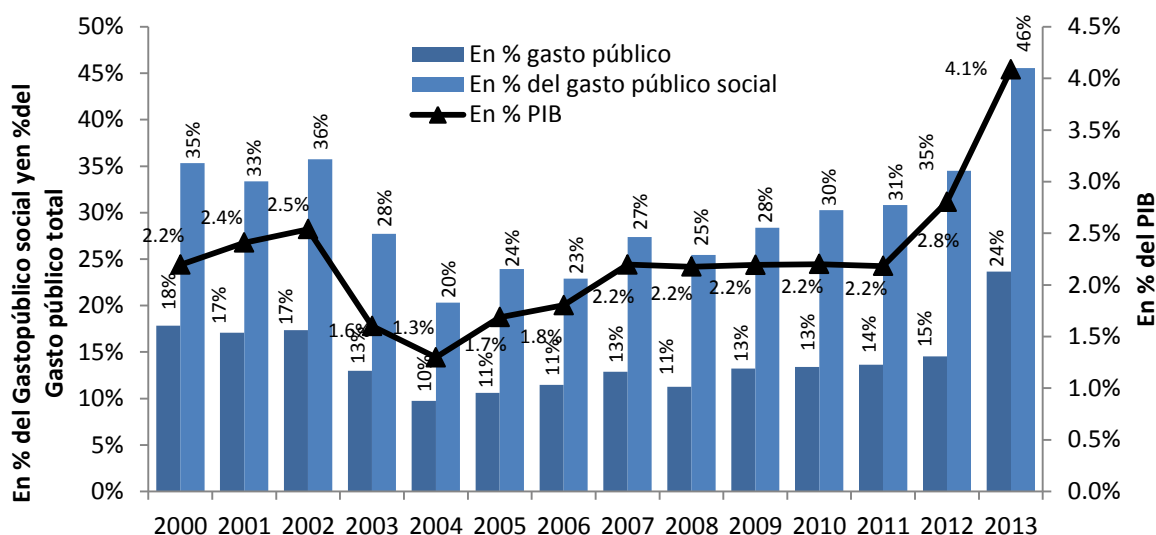
III.1.1 El gasto público en educación

60. El gasto público funcional en educación es el que puede ser realizado por cualquier institución pública en la función educación. En 2013, había 14 instituciones (capítulos de la clasificación presupuestaria) que ejecutaron gastos en esa función. Sin embargo, la mayor parte se concentra en tres de ellas: el Ministerio de Educación (MINERD), el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT), y la Presidencia de la República. Entre 2010 y 2013, éstas ejecutaron el 98.4% del gasto en educación y entre ellas, el MINERD ejecutó el 80.5%, el MESCyT el 12.7% y la Presidencia el 5.2%.
61. El gasto en educación puede ser realizado directamente por las instituciones que se clasifican como capítulos, o éstas hacen transferencias a instituciones descentralizadas y/o autónomas y a instituciones no públicas como organizaciones no gubernamentales que ejecutan gastos en la función educación. Entre 2010 y 2013, las transferencias representaron el 22.3% del gasto en educación, de las cuales el 97% fueron transferencias corrientes y el 79% fueron a instituciones del sector público. Las instituciones que mayor volumen de transferencias a instituciones descentralizadas y/o autónomas hacen son: a) el Ministerio de Educación, que realiza transferencias a organismos como el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (que tiene como responsabilidad principal el Programa de Alimentación Escolar –PAE-), las juntas regionales y distritales de educación, y las juntas de centros educativos, entre otras; b) el MESCyT, que realiza transferencias a la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y extensiones de ella, y a algunos centros de educación especializados; y c) el Ministerio de Trabajo que hace las transferencias al Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP).
62. A lo largo del período 2000-2012, el gasto público en educación se caracterizó por dos elementos¹⁰. Primero, por permanecer en niveles bajos y claramente insuficientes para enfrentar las necesidades de inversión. En promedio fue de un monto equivalente a 2.1% del PIB. Este volumen de gasto fue significativamente inferior al nivel mínimo consignado en la Ley General de Educación de 1997 (Ley 66-97) la cual establece que deberá ser el mayor de

¹⁰ El gasto total en educación se refiere al gasto en educación pre-universitaria en sus tres niveles (inicial, básica y media) y universitaria.

los dos siguientes: del equivalente al 4% del PIB o 16% del gasto público total. También ha hecho del país uno de los que menos gastó en educación en la región¹¹. Además, como veremos, el gasto de capital fue limitado. En promedio se mantuvo en un nivel equivalente al 19% del gasto total. Como resultado, el sistema público acusaba importantes niveles de congestamiento de aulas¹², deterioro de la infraestructura, bajo número de horas de docencia por día y pobres resultados educativos¹³.

Gráfico 13. Gasto público en educación 2000-2013



Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda

63. Segundo, el gasto en educación parece haberse movido con el ciclo económico, lo que supone que la asignación de recursos para esa función respondió antes que a cualquier otra cosa, a la disponibilidad de recursos asociada a ese ciclo. Como se aprecia en el Gráfico 13, entre 2000 y 2002 la participación del gasto en educación en el gasto público y en el gasto público social se mantuvo estable en el orden del 17-18% y del 35%, respectivamente. Con la crisis macroeconómica y financiera de 2003-2004, se contrajo notablemente (hasta 15% del gasto total y 20% del gasto social), y en 2005 inició una fase de recuperación que sin embargo

¹¹ Un informe de fines de la década pasada reveló que en 2008, el país se ubicó en la posición 16 de 21 países de la región en gasto en educación como porcentaje del PIB. PREAL/EDUCA (2010): “Informe de Progreso Educativo. República Dominicana 2010” <http://educa.org.do/wp-content/uploads/2014/01/Progreso-Educativo-2010-PREAL-EDUCA-PLAN-INV05.pdf>

¹² Reflejado en un elevado número de tandas por escuela (dos y tres tandas) antes que en un elevado número de estudiantes por sección, el cual se ha mantenido relativamente estable en alrededor de 22. Ver “Análisis de Indicadores Educativos y Alerta Temprana” del Ministerio de Educación (MINERD). <http://apps.see.gob.do/analisisdeindicadores/>

¹³ PREAL/EDUCA 2010 citando los resultados de SERCE 2006 mostró que el país tuvo los peores resultados de aprendizaje entre estudiantes del nivel básico en matemática y lectura entre 16 países de la región. A su vez, muestra que los resultados de las Pruebas Nacionales en el nivel medio entre 2003 y 2007 no mejoraron.

parece haberse agotado rápidamente sin lograr recuperarse a los niveles observados antes de la crisis. En efecto, entre 2004 y 2007 el gasto en la función educación se elevó desde 9.8% hasta 13.2% del gasto total; como proporción del gasto social pasó desde 20.3% hasta 27.4%, y como porcentaje del PIB desde 1.3% hasta 2.2%.

64. Pero a partir de ese año, los incrementos fueron mucho más modestos. Desde 2007 hasta 2011, el gasto en educación como porcentaje del PIB se mantuvo estancado, y como proporción del gasto total y del gasto social se incrementó de manera muy limitada (0.8 y 3.4 puntos porcentuales, respectivamente).

Cuadro 12. Gasto público en educación (2000-2013)

	Millones RD\$ corrientes	% gasto público	% del gasto público social	% PIB	Millones de RD\$ de 2000	RD\$ de 2000 per cápita	US\$ de 2000 per cápita
2000	8.522	17,8%	35,3%	2,2%	8.522	1.031	522
2001	10.012	17,1%	33,4%	2,4%	9.195	1.093	575
2002	11.772	17,4%	35,7%	2,5%	10.275	1.200	607
2003	9.900	13,0%	27,7%	1,6%	6.780	782	306
2004	11.802	9,8%	20,3%	1,3%	5.337	608	268
2005	17.197	10,6%	23,9%	1,7%	7.463	840	502
2006	21.452	11,5%	22,9%	1,8%	8.654	962	553
2007	29.975	12,9%	27,4%	2,2%	11.393	1.251	752
2008	34.295	11,3%	25,4%	2,2%	11.781	1.278	796
2009	36.816	13,2%	28,4%	2,2%	12.467	1.336	822
2010	41.854	13,4%	30,3%	2,2%	13.329	1.411	898
2011	46.257	13,6%	30,8%	2,2%	13.583	1.421	930
2012	64.964	14,5%	34,5%	2,8%	18.395	1.900	1.240
2013	103.591	23,7%	45,6%	4,1%	27.982	2.856	1.832

Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda y del Banco Central.

65. No obstante, medido en pesos reales, en dólares y por persona, la recuperación llevó el gasto en educación a niveles superiores a los observados antes de la crisis (ver Cuadro 12). En 2011, el gasto per cápita en RD\$ reales de 2000 fue un 37.8% más elevado que en 2000.
66. Sin embargo, el panorama cambió drásticamente a partir de 2012 y en especial en 2013 cuando el gasto experimentó un significativo incremento. Como proporción del PIB pasó desde 2.2% hasta 2.8% en 2012 y hasta 4.1% en 2013. Como porcentaje del gasto público total, subió desde 13.6% en 2011 hasta 14.5% en 2012 y hasta 23.7% en 2013, y como porcentaje del gasto social pasó de 30.8% en 2011 hasta 45.6% en 2013. De igual manera el gasto real y real per cápita en pesos y per cápita en dólares se duplicó en esos dos años.

67. Este comportamiento del gasto en la función educación se asoció a que a partir de ese año, como resultado de una intensa presión de la opinión pública, el gobierno de turno se comprometió a asignar el equivalente al 4.1% del PIB en educación pre-universitaria, cumpliendo así con la Ley General de Educación.
68. ¿Qué factores explican, a largo plazo, el comportamiento del gasto en educación (GE) con respecto al PIB (GE/PIB)? ¿Se trató de un movimiento inercial como reflejo del cambio en la participación del gasto público total en el PIB -GP/PIB- (inercia) o más bien fue el resultado de decisiones de política que incrementaron el gasto en educación (autónomo) medido por el cambio en el gasto en educación en el gasto público (GE/GP)? Para responder a esa pregunta, se estimó el cambio en los dos componentes, los cuales son complementarios en la explicación del comportamiento de GE/PIB. Se utilizó una serie más larga (1992-2013) que el período analizado en este trabajo para tener una perspectiva de más largo plazo. El resultado aparece en los Gráficos 14 y 15¹⁴.
69. Como se advierte, por una parte hay una tendencia a la caída a largo plazo del crecimiento de la participación del gasto en educación (GE) en el PIB (GE/PIB); la caída se interrumpe en 2012 y 2013 cuando se incrementó de manera muy significativa. Por otra parte, muestra que a lo largo de la mayor parte del período, la caída es autónoma, es decir, como resultado de decisiones de financiamiento público. Entre 1992 y 2001 hay una reducción casi ininterrumpida del aporte del cambio en el gasto en educación en el gasto público total (GE/GP, gasto autónomo) al crecimiento del cociente GE/PIB. A partir de 2002 y hasta 2007 el aporte autónomo se incrementa y contribuye a recuperar la participación del gasto en educación en PIB, pero lo hace junto al factor inercial de la recuperación del GP/PIB a partir de 2005. Es sólo a partir de 2012 cuando se refleja la prioridad en el gasto en educación en el gasto público. Hay que recordar que el aumento de la inercia (GP/PIB) es el complemento de la prioridad de política (GE/GP).

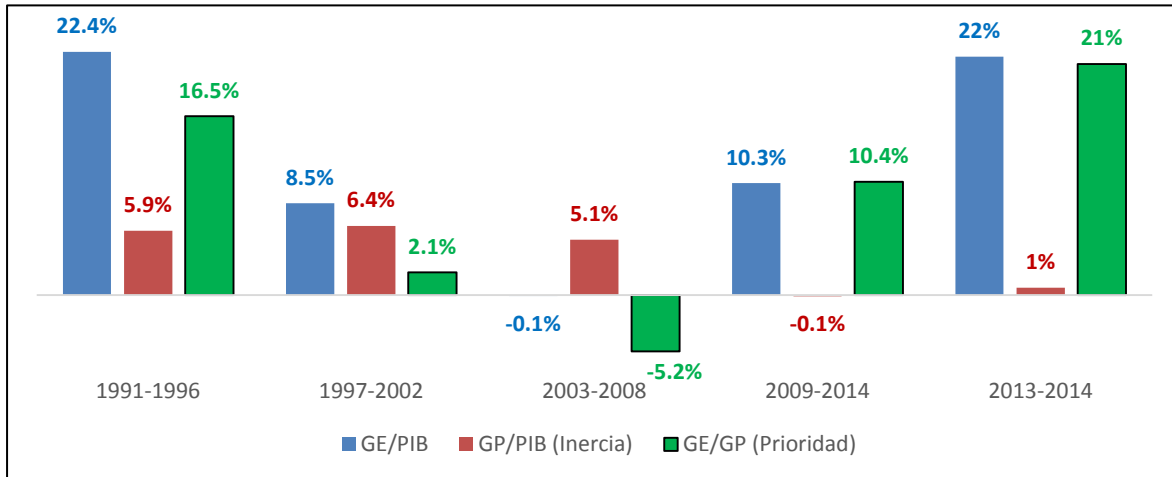
¹⁴ El $\frac{GE}{PIB} = \frac{GE}{GPub} * \frac{GPub}{PIB}$, siendo GE: gasto en el ministerio de educación; GPub: el gasto público total y PIB el producto interno bruto, de forma que el logaritmo de esta expresión lo convierte en aditiva:

$$LN\left(\frac{GE}{PIB}\right) = LN\left(\frac{GE}{GPub}\right) + LN\left(\frac{GPub}{PIB}\right)$$

y las diferencias de los logaritmos anuales se reinterpreta como:

$$\text{Variación del } GEt = \text{Decisión de política} + \text{Variación Inercial del Gasto}$$

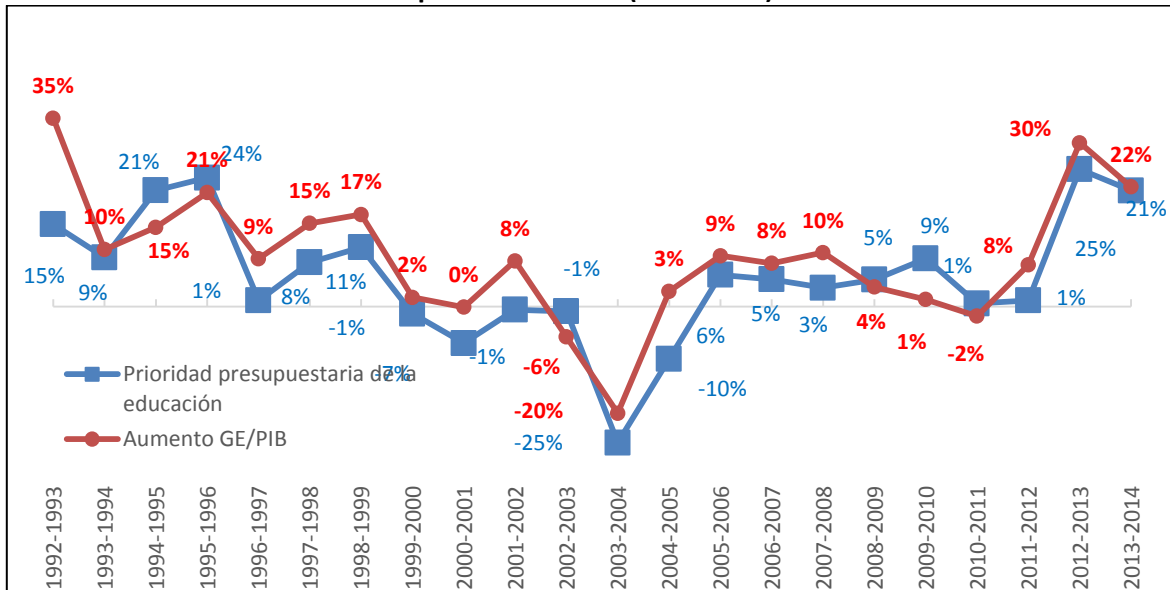
Gráfico 14. Explicación del crecimiento nominal del gasto en educación en % del PIB: efecto inercial (GP/PIB) o Prioridad Educativa (GE/GP)



Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda

70. En el largo plazo (1993-2014) el 44% de la variación del gasto en educación era explicado por el componente inercial, es decir, por la variación del Gasto Público en % del PIB, mientras que el 56% se explica por la prioridad en el gasto en educación, o sea el aumento de la participación del gasto en el Ministerio de Educación como porcentaje del gasto público total. Por quinquenio entre 1991-2014, se aprecia que el impacto de la prioridad de política en el aumento del gasto en educación como porcentaje del PIB decrece hasta ser negativo entre 2003-2008, y se reactiva en el período siguiente hasta explicar el 97% del aumento de gasto en educación como porcentaje del PIB.
71. El Gráfico 15 presenta más detalle de la explicación del aumento del gasto público en educación pre-universitaria en porcentaje del PIB. Se aprecia una tendencia descendente de la variación GE/PIB que es empujada básicamente por la falta de prioridad presupuestaria en el gasto en educación pre-universitario. A partir de 2003-2004 hay una aceleración del aumento que rápidamente se estabiliza y finalmente una notable aceleración después de la aplicación del equivalente al 4% del PIB consignado en la ley en 2013.

Gráfico 15. Variación del GE/PIB y variación de la prioridad presupuestaria de la educación pre-universitaria (1992-2014)



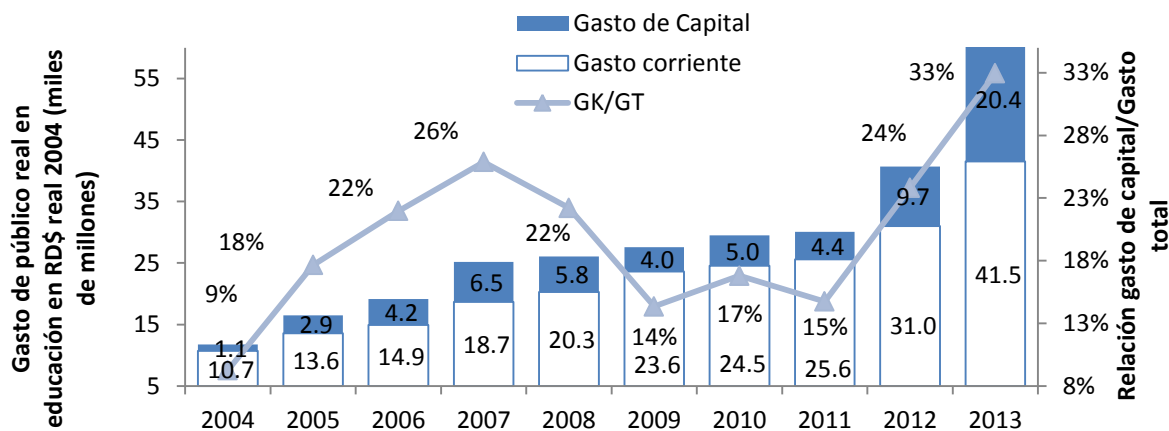
Fuente: elaborado con información del MINERD, Ministerio de Hacienda y Banco Central.

III.1.2 Clasificación económica del gasto en educación

72. En promedio entre 2004 y 2013 el gasto corriente en educación representó el 80% del gasto total, mientras el gasto de capital explicó un 20%¹⁵. La participación del gasto de capital en el gasto en la función educación es moderadamente superior al promedio para todo el gasto público. Sin embargo, a lo largo del período se advierte una tendencia al incremento de su peso, junto a la expansión global del financiamiento a la educación (ver Gráfico 16 16). El gasto de capital en educación corresponde casi en su totalidad a inversión real directa en construcción de aulas para los niveles inicial, primario y básico, aunque también incluye gasto en infraestructura para educación superior, específicamente edificaciones para la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD).

¹⁵ La tabulación de la ejecución presupuestaria del gasto en educación por clasificación económica del gasto solo está disponible a partir de 2004.

Gráfico 17. Gasto público real en educación, corriente y de capital
(RD\$ de 2004 miles de millones, participación del gasto en %)



Fuente: Elaborado con información del MINERD

73. Entre 2004 y 2007, el gasto total en educación se recuperó de la sensible reducción observada en 2003-2004 como resultado de la crisis macroeconómica y financiera. En 2006 ya había prácticamente alcanzado el gasto observado en 2000 en términos reales y reales per cápita. En ese período, el gasto de capital incrementó su peso desde 9.3% del total hasta 25.9%. De allí que, como se puede ver en el Cuadro 13, el gasto de capital explicó en ese período un 37% del aumento del gasto total en educación.

Cuadro 13. Contribución del gasto de capital al incremento en el gasto total en educación

Años	Contribución del gasto de capital al aumento del gasto total
2005	35,9%
2006	39,4%
2007	35,6%
2008	-3,1%
2009	-92,7%
2010	34,7%
2011	-4,8%
2012	46,2%
2013	48,4%

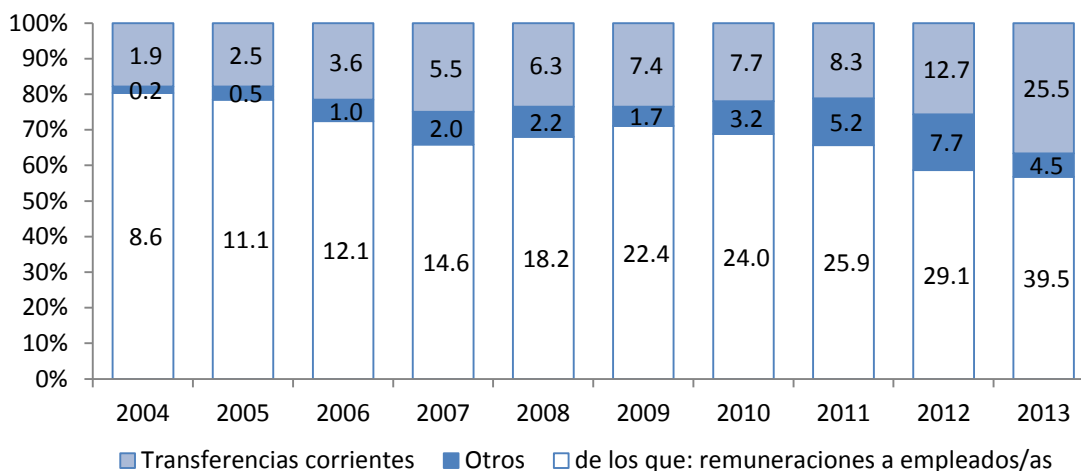
Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda.

74. Entre 2008 y 2011, el peso del gasto de capital se redujo nuevamente, hasta cerca de 15% del gasto total. De hecho, en términos nominales declinó, siendo una variable de ajuste del gasto total en esta función. Sin embargo, a partir de 2012, la inversión en infraestructura educativa

volvió a retomar bríos. Como se indicó antes, en el presupuesto de ese año se elevó el financiamiento a la educación pre-universitaria, lo que implicó elevar el gasto nominal en casi 60%, desde RD\$ 65 mil millones en 2012 hasta RD\$ 104 mil millones.

75. Como parte del presupuesto de ese año, se asignó poco más de RD\$ 34 mil millones para el programa de construcción de aulas, lo que equivale al 48.4% del aumento total del gasto. Esto fue 2.2 veces más recursos que en 2012 y llevó la inversión real en educación desde 23.8% hasta el 33% del gasto total en educación. No obstante, es esperable que tan pronto el programa de construcción de escuelas vaya cumpliendo con sus metas, el gasto de capital pierda fuerza y se transforme en gasto corriente que permita financiar el funcionamiento de las aulas y dé impulso a los programas de mejoramiento de la calidad educativa.
76. En una perspectiva de largo plazo, el gasto de capital en educación creció notablemente desde 2004. Medido en RD\$ de 2004, en 2013 fue de 18.7 veces más elevado que en 2004, y como porcentaje del PIB pasó desde 0.1% a 1.3%. Hay que indicar, sin embargo, que no se trató sólo del resultado del aumento del presupuesto de 2013. En 2011, el gasto de capital real en educación fue más de cuatro veces superior al observado en 2004.
77. Aunque fue el gasto de capital el que registró los mayores incrementos en el período, también el gasto corriente aumentó. En efecto, este último, en términos reales se multiplicó por 3.9 entre 2004 y 2013, en términos per cápita por 3.5, y como porcentaje del PIB pasó desde 1.2% hasta 2.7%. Pero, como se observó en el Gráfico 17, su comportamiento a lo largo del período 2003-2013 fue similar al del gasto total y al del gasto de capital: se recuperó a partir de 2005, se estabilizó su crecimiento entre 2007 y 2011, y se expandió significativamente a partir de 2012. Además, ocurrió una recomposición del gasto corriente en la que las remuneraciones perdieron terreno, mientras las transferencias corrientes lo ganaron (Gráfico 17). Mientras en 2004 las remuneraciones explicaron el 80% del gasto corriente, en 2013 fueron menos del 57%. Como contrapartida, las transferencias corrientes incrementaron su participación hasta 36.7% del gasto corriente total.

Gráfico 18. Composición del gasto corriente en educación
 (% del gasto corriente y valores en miles de millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda

III.1.3 Gasto en educación por niveles/programas

78. Otra perspectiva necesaria para analizar el gasto público en educación es su distribución por programas. Desafortunadamente, la información que provee el Ministerio de Hacienda sobre gasto público por programas para cada capítulo de gasto (institución) no permite un análisis de largo plazo porque la información por programas y los programas mismos no son consistentes a largo plazo. Hay programas que aparecen y desaparecen en cuestión de años, así como problemas de registro, ya que un mismo concepto de ejecución se registra en diferentes partidas, haciendo las cifras inconsistentes. Es por ello que se recurrió a una clasificación a partir de una metodología de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO) que utiliza el Ministerio de Educación para vincular gastos a servicios educativos y estimar gastos por plantel. Esto permite asignar la financiación de los servicios educativos por nivel. Es la única forma de presentación del gasto público en educación que es coherente en el tiempo porque se realiza con la misma metodología, la cual consiste en un reagrupamiento de los objetos de gastos por nivel educativo y plantel. Para realizar este cálculo el Ministerio sigue una lógica donde asocia el gasto al establecimiento público –nivel- por objeto y cuenta. Esta distribución la realiza cada año el propio Ministerio, decantando un conjunto de partidas que no están vinculadas directamente al establecimiento

educativo, es decir, partidas de gastos asociadas a la Administración Central distribuidos por los programas¹⁶. Al resultado de este ejercicio se le denomina “gasto asignable”.

79. Sin embargo, hay que indicar que aunque en su mayoría el gasto es asignable y distribuible por programas/niveles, no todo el gasto lo es. En promedio entre 2004 y 2013, un 81.8% del gasto del Ministerio de Educación fue asignable; este porcentaje mostró una reducida variabilidad a lo largo del período.
80. El Gráfico 19 muestra el comportamiento del gasto real asignable (a precios de 2004) a cuatro programas o niveles educativos: educación inicial, básica, media y de adultos¹⁷. En todos los niveles, el gasto muestra una tendencia al alza moderada desde 2004 hasta 2011, y aumentó de manera muy significativa en 2012 y 2013. Se advierte que en términos absolutos el que más aumenta es el gasto a nivel básico pero el que más crece es el programa de educación de adultos. De hecho, es el programa que muestra mayor dinamismo relativo desde 2008. Su participación media en el gasto total asignable pasó desde 4.2% en 2004-2006 hasta 18.2% en 2011-2013 (Gráfico 19). La participación de la educación básica y media retrocedieron en ese período, a pesar de que el gasto real aumentó, mientras el de educación inicial se mantuvo estable en cerca de 6%.

¹⁶ La distribución de las partidas para determinar el gasto por plantel y nivel es de la siguiente manera:

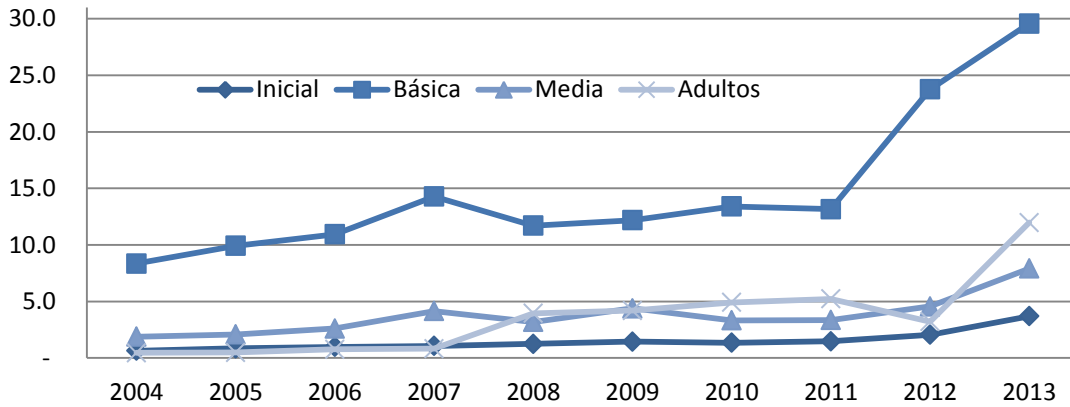
- en el Objeto **Servicios Personales**, con excepción de los Gasto de Representación(cuenta 162) que corresponde a la Administración Central el resto se distribuye entre administración central y los establecimientos educativos, para ello se acude al Sistema Interno de Personal quien provee la información del personal docente y no docente y o administrativo.
- en caso de los **Servicios no Personales** los Servicios de Comunicación (cuenta 21) que incluye servicio telefónico de larga distancia, local (213), internet y televisión por cable (215), así como Servicios Básicos como agua, electricidad, lavandería, etc. corresponde a gastos No distribuidos.
- en el caso de la cuenta 23 de Publicidad, Impresión y Encuadernación debe ser dividido en docente y no docente, asignando el segundo a gastos no distribuidos.

Cuando todas las subcuentas de una cuenta se asignan a uno u otro de los destinos se contabiliza indicando donde se registra. Cuando las cuentas de un Objeto presentan la misma característica se procede de igual manera. Esas asignaciones por objeto, cuenta y subcuenta se distribuyen por plantel en cada nivel de la educación: preescolar, primaria, secundaria (primer y segundo ciclo) y secundaria.

Educación de adultos se refiere a instrucción de los niveles básico y medio para adultos.

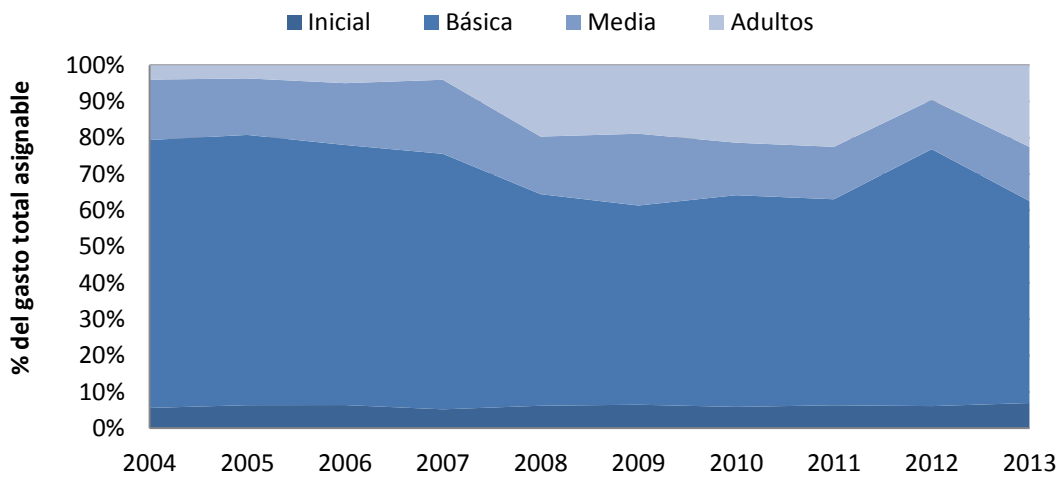
¹⁷ Educación de adultos se refiere a instrucción de los niveles básico y medio para adultos.

Gráfico 19. Gasto asignable real en educación por nivel/programa (miles de millones de RD\$ de 2004)



Fuente: elaborado con información de MINERD y del Banco Central

Gráfico 20. Composición del gasto en educación asignable por niveles/programas



Fuente: MINERD

III.2 Indicadores globales de desempeño en educación

81. Los indicadores de desempeño en la educación pública dominicana en los últimos 10 años muestran resultados mixtos. En esta sección se describe brevemente la evolución de cinco indicadores clave: el número de estudiantes por sector, por nivel educativo, la tasa de matriculación o cobertura, la incidencia de la sobre-edad, el grado de promoción, la tasa de abandono escolar. Estos indicadores se describen y discuten por nivel educativo.

82. **Las fuentes de información sobre la matrícula.** Hay varias fuentes de información publicadas por nivel educativo: 1) el Anuario Estadístico que publica MINERD; son datos bastante completos del desempeño de los principales indicadores, pero sólo se publican los datos de cada año y no como serie de tiempo, y al mismo tiempo, una vez publicados, no son corregidos; 2) el Reporte Anual de la metodología de la UNESCO de costo por plantel y nivel educativo que ofrece una estadística de la matrícula por nivel educativo. Esta es la estadística que se utiliza para estimar el gasto por alumno y por nivel; y 3) el Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana 2014 (SISDOM 2014) publicado por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo en presenta información de la matrícula sistematizada desde 1970.

Cuadro 14. Dos series oficiales de la matrícula en educación pública (2000-2013)

	Matrícula Pública según SISDOM 2014					Matrícula Pública MINERD (información solicitada para este informe)				
	Inicial	Básico	Medio	Adultos	Total	Inicial	Básico	Medio	Adultos	Total
2000-01	121,756	1,364,585	296,517	109,696	1,892,554	127,872	1,364,585	296,517	109,696	1,898,670
2001-02	119,865	1,434,384	332,520	119,966	2,006,735	119,865	1,434,384	332,520	119,966	2,006,735
2002-03	100,501	1,334,570	321,697	108,085	1,864,853	106,119	1,360,226	321,697	108,085	1,896,127
2003-04	99,433	1,308,213	340,593	90,091	1,838,330	104,528	1,332,900	340,593	90,091	1,868,112
2004-05	106,660	1,313,438	345,288	85,574	1,850,960	112,523	1,313,438	334,780	85,574	1,846,315
2005-06	106,980	1,219,607	353,753	108,854	1,789,194	112,438	1,246,363	327,891	108,854	1,795,546
2006-07	95,528	1,439,659	400,993	95,192	2,031,372	95,528	1,344,467	372,057	95,192	1,907,244
2007-08	103,006	1,282,255	418,838	108,682	1,912,781	103,006	1,282,255	386,120	102,741	1,874,122
2008-09	103,764	1,292,386	413,800	134,482	1,944,432	103,764	1,292,386	390,857	87,090	1,874,097
2009-10	94,678	1,277,548	412,099	158,837	1,943,162	94,678	1,277,548	382,797	91,915	1,846,938
2010-11	94,471	1,243,982	427,526	155,089	1,921,068	94,471	1,243,982	397,235	85,675	1,821,363
2011-12	96,541	1,222,033	441,647	166,191	1,926,412	96,541	1,222,033	408,017	88,844	1,815,435
2012-13	100,987	1,228,993	445,840	160,088	1,935,908	100,987	1,228,993	412,049	106,239	1,848,268

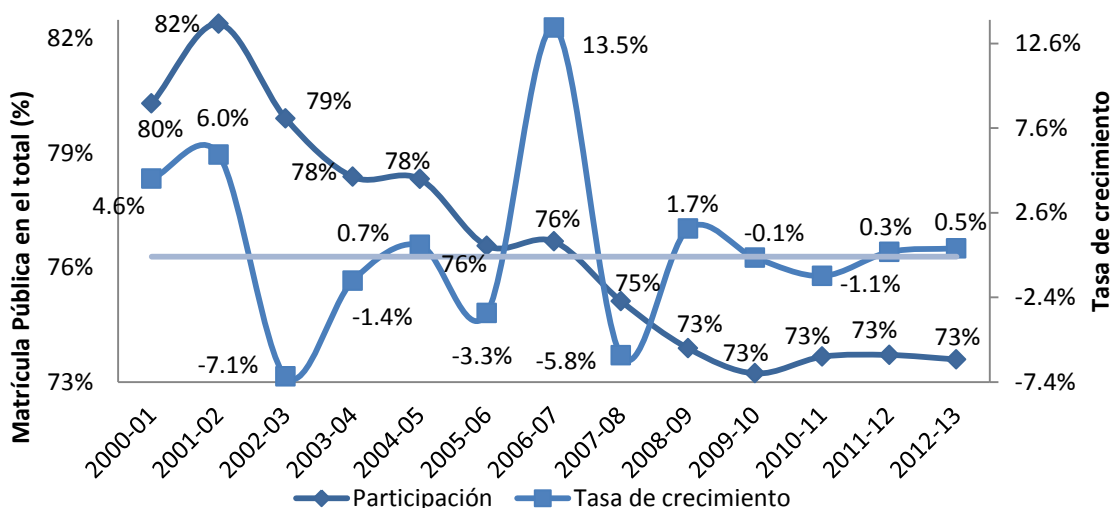
Fuente: Ministerio de Economía y MINERD

83. Sin embargo, se evidenciaron inconsistencias relevantes entre los datos de las diferentes fuentes. Frente a la diversidad se procedió a solicitar una tabla al MINERD para la elaboración de este informe con una serie que estuviera consolidada, que fueran las que el Ministerio utiliza en sus trabajos y que cubriera el período 2000-2013. No obstante, los datos ofrecidos continuaron siendo inconsistentes con los que se usan para aplicar la metodología de la UNESCO para estimar costos por plantel y con los de SISDOM. Solamente la estadística del SISDOM 2014 y la solicitada al Ministerio en 2015 para este informe ofrece una serie revisada. Sin embargo, la primera indica que la matrícula es un 5% más elevada que la matrícula que ofrece MINERD en 2015. El problema se presenta en los registros de la educación media y de

adultos, donde las diferencias superan, en promedio, el 8% en la primera, y en la segunda oscilan entre 50% y 80%. En este informe se usó las estadísticas ofrecidas por SISDOM 2014, de manera que sean consistentes con otros indicadores. En todo caso el Gobierno debiera crear un grupo de usuarios para revisar de manera permanente las estadísticas oficiales para darle mayor consistencia y seguridad al usuario.

84. La matrícula total. El número total de estudiantes pre-universitarios por año lectivo se multiplicó por 1.13 veces entre el inicio de la década (promedio del bienio 2000-02 y 2011-13), al pasar de 2.3 millones a 2.7 millones, lo que implicó un crecimiento promedio anual de 1.2%. En 2011-13, el 73% estaba en la educación pública, el 24.5% en la privada y resto en Semioficial.

Gráfico 21. Participación del estudiantado matriculado en el sector público en % del total y tasa de crecimiento de la matrícula pública



Fuente: elaborado con información de SISDOM 2014

85. Durante todo el período se pueden observar algunas tendencias (Gráfico 21) y Anexo 2.
- Disminuye la participación la matriculación pública en beneficio de la privada.
 - Esa caída se produce en dos momentos: del 2001 a 2003 y 2006 a 2008. A partir de 2009, la matriculación pública se estabiliza en 73%.
 - La matriculación en la educación pública prácticamente queda igual a lo largo del período, apenas se multiplica por 1.04 entre el promedio del bienio 1999-00

comparado con el promedio del bienio 2011-13, mientras que la matrícula privada se multiplicó por 1.43 veces, la semi-oficial por 1.51 veces y la matriculación total por 1.13 veces (Cuadro 14).

Cuadro 15. Matrícula estudiantil por sector: algunos indicadores

	Promedio		Participación		Incremento	Tasa de crecimiento promedio anual
	2000-02	2011-13	2000-02	2011-13		
Público	1,851.0	1,931.2	79%	73%	1.04	0.6%
Privado	444.3	646.2	19%	24%	1.45	3.1%
Semi-oficial	41.3	62.7	2%	2%	1.52	3.3%
Total	2,336.5	2,640.0	100%	100%	1.13	1.2%

Fuente: elaborado con información de SISDOM 2014.

86. La matriculación por nivel educativo. Por nivel educativo, se aprecia que el 62% de la matrícula en el bienio 2011-13 está en la educación básica, el cual prácticamente se estancó, apenas creció en 0.3%. El 22% de la matriculación está en el nivel medio que se multiplicó por 1.49 veces creciendo a 3.5% promedio anual, seguido por la educación inicial y la educación de adultos (Cuadro 16 y Anexo 5).

Cuadro 16. Matrícula: algunos indicadores comparados (bienios 2000-03 y 2011-13)

Desagregaciones	Matrícula promedio de bienios (miles)		Estructura sectorial por nivel		Incremento 2000-02 / 2011-13	Estructura con relación al total		Tasa de crecimiento bienios 2000-02 / 2011-2013
	2000-02	2011-13	2000-02	2011-13		2000-02	2011-13	
Educación inicial	203.9	260.2	100%	100%	1.28	8.5%	9.9%	2.1%
Sector público	120.8	98.8	59.3%	38.0%	0.82	5.0%	3.7%	-0.1%
Sector privado	77.8	152.7	38.1%	58.7%	1.96	3.2%	5.8%	4.6%
Semi-oficial	5.3	8.7	2.6%	3.3%	1.63	0.2%	0.3%	3.9%
Educación básica	1,666.1	1,629.7	100%	100%	0.98	69.1%	61.7%	0.3%
Sector público	1,399.5	1,225.5	84.0%	75.2%	0.88	58.0%	46.4%	-0.3%
Sector privado	243.4	370.3	14.6%	22.7%	1.52	10.1%	14.0%	2.8%
Semi-oficial	23.2	33.9	1.4%	2.1%	1.46	1.0%	1.3%	2.6%
Educación media	421.5	572.4	100%	100%	1.36	17.5%	21.7%	3.5%
Sector público	314.5	443.7	74.6%	77.5%	1.41	13.0%	16.8%	3.7%
Sector privado	98.9	113.8	23.5%	19.9%	1.15	4.1%	4.3%	2.9%
Semi-oficial	8.0	14.9	1.9%	2.6%	1.85	0.3%	0.6%	6.7%
Adultos	119.5	177.7	100%	100%	1.49	5.0%	6.7%	4.4%
Sector público	114.8	163.1	96.1%	91.8%	1.42	4.8%	6.2%	3.8%
Sector privado	2.9	9.4	2.4%	5.3%	3.28	0.1%	0.4%	48.7%
Semi-oficial	1.8	5.2	1.5%	2.9%	2.89	0.1%	0.2%	48.9%
	2,411.0	2,640.0				100.0%	100.0%	1.2%

Fuente: SISDOM 2015

87. La matrícula por sector y nivel educativo. Algunas tendencias son evidentes sobre la recomposición de los niveles educativos por sectores.

- Datos oficiales del Ministerio de Educación indican que en 2012 el 73.2% de los y las estudiantes en el país asistían a un centro público, porcentaje que se ha mantenido relativamente estable en los últimos años, pues en 2006 era de 75.5%.
- El nivel de la matrícula de la educación inicial aumenta 1.28 veces entre el bienio 2000-02 y 2011-13 y ese aumento se concentró en el sector privado que prácticamente duplica su nivel y aumenta la participación en el total de 38% a un 59%, mientras la matriculación en el sector público ocurre lo contrario.
- La cantidad de personas matriculada en la educación básica se redujo levemente entre 2000-02 y 2011-13, además se recompuso hacia el sector privado que multiplicó por 1.52 veces la matrícula aumentando su participación en el total de un 15% a un 23%.
- La matrícula total en la educación media se multiplicó por 1.36 veces y el aumento se concentra en el sector público. El 86% de la matrícula que aumentó fue al sector público, el 10% al sector privado y 5% al sector semioficial.
- La matrícula de la educación de adultos se multiplicó por 1.49 veces en el período. La mayor proporción del aumento (83%) se concentró en el sector privado. Eso implicó que el sector privado aumentara su participación en el total de la matrícula de adultos al 5.3% desde 2.4%

En resumen, la matrícula inicial aumentó, pero se concentró en el sector privado y la matrícula pública se redujo tanto en términos relativos como absoluto. La matrícula en la educación básica se redujo y se recompuso hacia el sector privado que aumentó en términos absolutos y relativos. En la educación media, la matrícula aumentó y la participación del sector público aumentó en términos absolutos y relativos. Finalmente, la matrícula de la educación de adultos aumentó, pero el sector público disminuyó en términos relativos aunque aumentó en términos absolutos.

88. La cobertura neta. Para poder establecer el nivel de la cobertura es necesario definir la población de referencia. Hay dos posibilidades: una es la medición a partir de las encuestas de hogares y otras es a partir de proyecciones¹⁸. Para los fines de este análisis se utilizarán las proyecciones de población de la ONE de 2014 que es la que utiliza el MINERD, siguiendo a SISDOM 2015.

¹⁸ Ver SISDOM 2015

Cuadro 17. Tasa bruta y neta de ingreso al primer grado de educación básica

Tasa de cobertura	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Bruta	131.4	106.9	109.3	110.6
Neta	67.9	69.2	75.3	76.9

Fuente: SISDOM 2015

89. La tasa neta de matriculación (o tasa neta de cobertura) muestra una mejoría gradual a largo plazo¹⁹. La tasa neta en el nivel básico ha mejorado lentamente, al final del período era 1.07 veces superior que al inicio alcanzando un nivel de 93%. Para los niveles inicial y medio se ha incrementado más rápidamente. En efecto, el nivel medio se multiplicó por 2.19 veces cerrando en 2012-13 con 54% y el nivel inicial se multiplicó por 1.72 veces en los 7 años para los cuales se dispone de información. Se trata de un nivel bajo pero notablemente mayor al observado al inicio de la década cuando se ubicó en 25%.

Cuadro 18. Algunos indicadores de la cobertura neta en las 32 provincias en %

Indicadores	Inicial	Básica	Media
Máximo	56.1	100.7	67.9
Mínimo	20.0	72.7	29.5
Media	41.9	90.7	54.0
Mediana	34.5	89.8	52.0
CV en relación a media nacional	23.1	6.1	16.8

Fuente: MINERD Anuario de Indicadores Educativos. Año lectivo 2012-2013

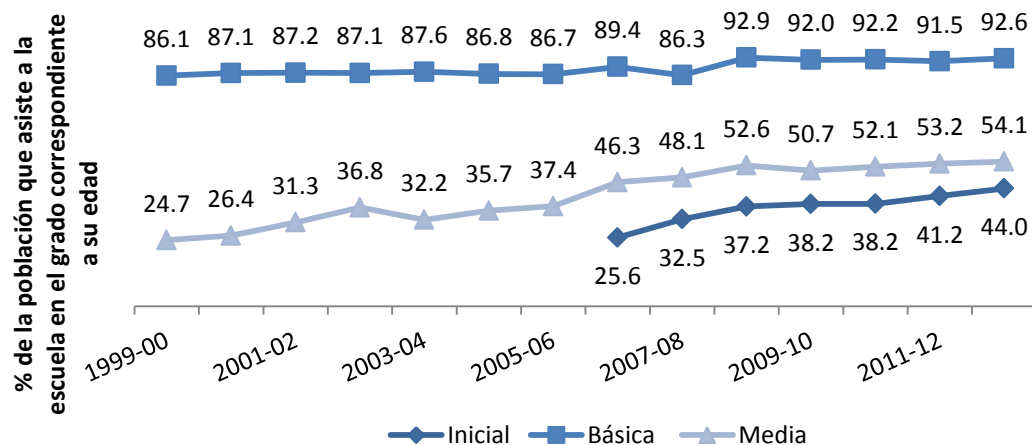
90. Por su parte, en el nivel inicial, la cobertura neta también se incrementó. Pasó desde 26% en 2006-07 hasta 44% en 2012-13²⁰. La tasa neta de ingreso al primer grado de primaria que es obligatorio a los 6 años de edad está en 76.9% durante 2012-13 y ha ido creciendo desde 67.9% en 2009-10²¹ y se aprecia una notable mejoría de la sobreedad ya que en 2012-13 la tasa bruta era 110.6, (1.44 veces más alta que la neta) la cual se reduce con relación a 2009-10 cuando la tasa bruta era 1.93 veces la neta.

¹⁹ La tasa neta de matriculación o cobertura se refiere al porcentaje de la población que, estando en determinado rango de edad, asiste al nivel escolar correspondiente a esa edad. La tasa bruta de cobertura se refiere a la población escolar total que asiste a un determinado nivel como proporción de la población total del rango de edad a que corresponde ese nivel.

²⁰ Desafortunadamente, la información oficial disponible y publicada sólo abarca ese período.

²¹ En 2010-11 fue de 69.2% y en 2011-12 de 75.3% (SISDOM 2015)

Gráfico 22. Tasa neta de matriculación o cobertura



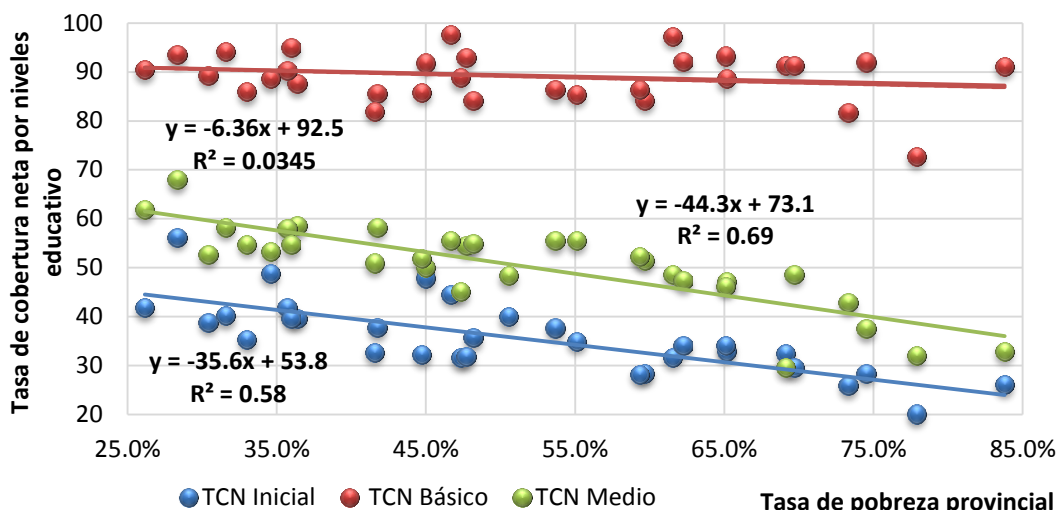
Fuente: SISDOM 2015

91. La distribución espacial de la cobertura neta alrededor de la media nacional de las 32 provincias en 2012- 2013, según los niveles educativos muestra:

- La cobertura neta educación inicial por provincia es la que registra la mayor dispersión por nivel educativo alrededor de la media nacional, con un coeficiente de variación²² de 25.3%, un valor máximo de 56.1% en el Distrito Nacional y un mínimo de 20% en Pedernales.
- La cobertura neta de la educación básica es la que muestra menos dispersión provincial alrededor de 6%, un valor máximo de 100% en la provincia La Altagracia y un mínimo de 73% en Pedernales.
- Finalmente, la educación media muestra una dispersión provincial de la cobertura neta alrededor de la media nacional que está entre los valores de la inicial y la básica (16.8%) con un valor máximo de 67.9% en el Distrito Nacional y un mínimo de 29.5% en la provincia de El Seibo.

²² Desviación típica entre la media nacional

Gráfico 23. Asociación entre la pobreza provincial (2010) y la tasa neta de por niveles educativos (2012-2013)



92. Por último, una medición que asocia el nivel de pobreza por provincias con la cobertura neta indica que (Gráfico 23):

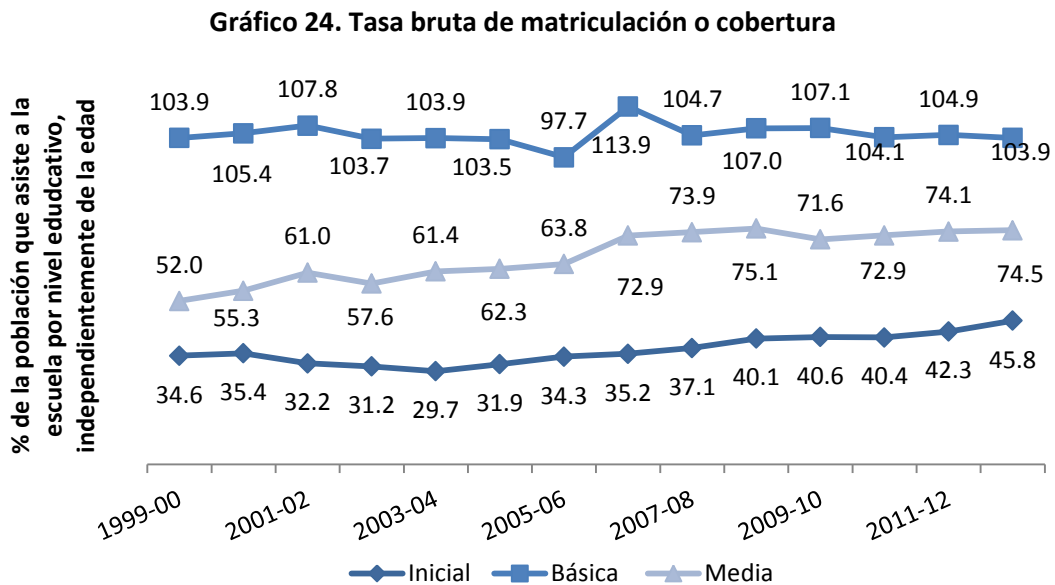
- Hay una asociación inversa entre la tasa de pobreza y la tasa de cobertura neta a nivel inicial. Es decir, a pesar de que la educación inicial es obligatoria y ha registrado notables progresos todavía sigue estando asociada al nivel de pobreza²³ en una provincia. De hecho un 1% de aumento en la tasa de pobreza de una provincia provoca -0.50²⁴ de reducción de la cobertura.
- En la educación básica se han hecho mucho más esfuerzos en todo el territorio nacional para garantizar una mayor cobertura. Como se vio anteriormente, ha mejorado ligeramente en la década del 2000 y se ha mantenido relativamente elevada (por encima del 90%) ello explica que la cobertura neta en el territorio nacional no está asociado a los niveles de pobreza por provincia.
- En la educación media el nivel de asociación entre la cobertura neta y la tasa de pobreza es mucho más elevada y es negativa. De forma que un 1% de aumento en la tasa de pobreza de una provincia induciría 0.45²⁵ de reducción en la cobertura.

²³ Medida como el porcentaje de personas en situación de pobreza según el "Mapa de pobreza" de 2010.

²⁴ Un valor de $t = -6.59$

²⁵ Un valor de $t = -6.61$

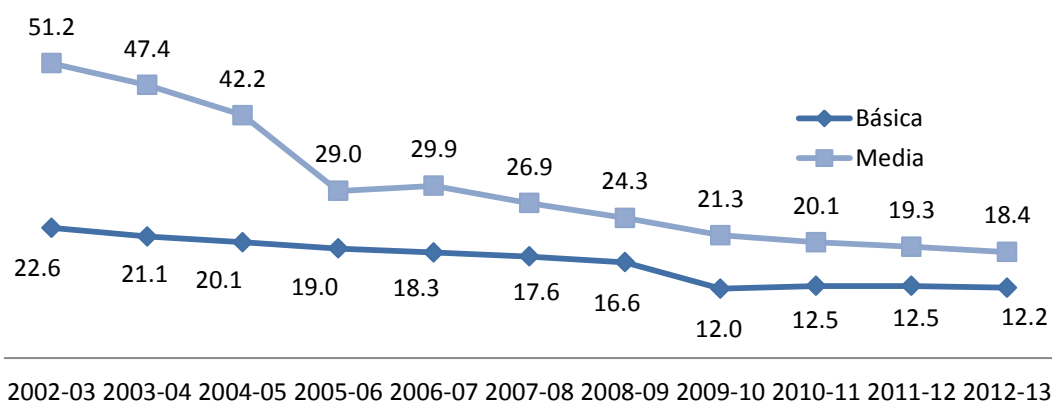
93. La tasa bruta de matriculación de la educación básica en su conjunto durante 2012-13 se ubicó en 104% y la media en 74.5%. Comparando las trayectorias de la cobertura bruta y neta se aprecia una tendencia a la convergencia muy marcada en la educación media e inicial, por la reducción de la bruta y el aumento de la neta, mientras la básica registra el mismo comportamiento pero con menor intensidad. La diferencia entre ambas coberturas da cuenta del problema de la sobreedad que sigue siendo elevado pero con una tendencia a la reducción (Gráfico 24).



Fuente: SISDOM 2015

94. La sobre-edad de los matriculados, es decir el alumnado que al inicio del año escolar en cada grado tiene una edad que es dos o más años superiores a la edad legal o normal para el grado, muestra una tendencia a la disminución, tanto a nivel de la básica como de la media. La sobre edad en el nivel básico se redujo a la mitad entre 2002-03 y 2012-13, aunque parece haberse estancado de 2009-10 en adelante. Por su parte la educación media registró un mayor progreso pues la reducción al final del período era una tercera parte del nivel inicial (Gráfico 25).

Gráfico 25. Incidencia de la sobre-edad en la educación pública
(% de estudiantes inscritos)



Fuente: MINERD

95. La sobre-edad es un problema que se presenta más en los hombres, en las zonas rurales y en el sector público y es más intensa por sectores siendo en el sector privado mucho más uniforme por grado. La sobre-edad es casi 3 veces más intensa en el sector público que en el privado, 1.92 más intensa en los hombres que en la mujeres y 1.6 veces más en la zona rural que la urbana (Cuadro 19).

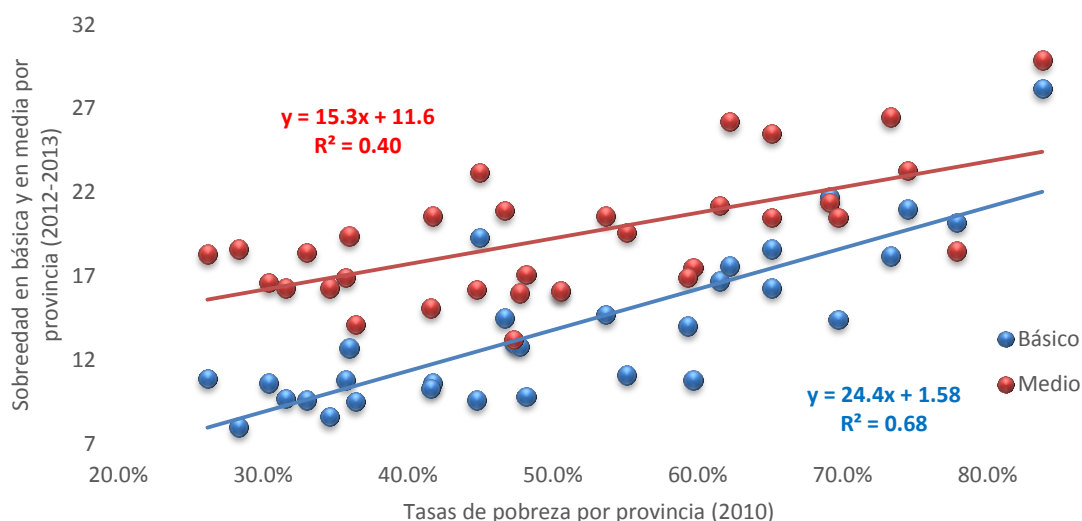
Cuadro 19. Tasa de sobre-edad por sexo, zona, sector, según nivel y grado. 2012-2013

NIVEL / GRADO	SEXO		ZONA		SECTOR		TOTAL
	Masculino	Femenino	Rural	Urbana	Público	Privado	
Básico	13.3	7.3	14.8	9.1	12.2	4.1	10.5
1	6.8	5.0	7.9	5.3	6.3	3.3	5.9
2	9.8	6.7	10.4	7.7	8.6	3.3	8.4
3	14.3	7.8	15.6	9.9	13.6	4.3	11.3
4	17.1	9.2	18.4	11.8	15.9	5.3	13.5
5	16.5	8.6	18.2	11.0	15.2	4.5	12.8
6	15.5	7.9	17.9	10.1	14.0	4.1	11.8
7	14.3	7.0	16.6	9.1	12.5	4.3	10.7
8	12.1	6.2	14.6	7.6	10.4	4.1	9.0
Media	19.2	12.5	16.2	15.5	18.4	5.8	15.6
1	21.6	13.3	18.1	17.3	20.4	5.6	17.4
2	19.8	13.1	16.9	16.2	19.3	5.5	16.3
3	17.2	11.6	15.0	14.0	16.6	6.1	14.1
4	16.4	11.5	13.4	13.7	16.1	6.0	13.6

Fuente: Anuario de Indicadores Educativos. Año Lectivo 2012-2013

96. Por provincias, la sobre-edad presenta una mayor dispersión alrededor del promedio nacional en la educación básica (un coeficiente de variación de 40.9%) que en la educación media (21.3%) y está positivamente asociado a la pobreza de las provincias (Gráfico 26).

Gráfico 26. Relación entre tasa de pobreza y sobreedad en la educación básica y media por provincia



97. La tasa de promoción, que mide la proporción de alumnos que completan exitosamente un grado y prosiguen al próximo grado el siguiente año en la escuela pública se ha comportado de forma relativamente estable para el nivel de básica y media (Gráfico 27)²⁶ con una muy ligera tendencia a aumentar²⁷, registrando la básica unos 3.5 punto porcentuales por encima de la educación media.

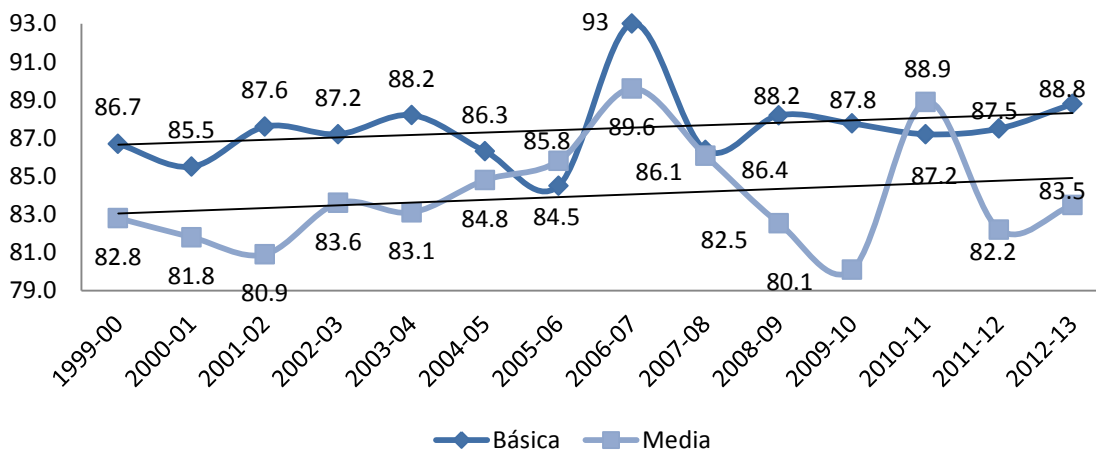
98. La tasa de repetición, la proporción de alumnos que permanecen en el mismo grado durante más de un año, muestra una tendencia ligeramente ascendente en el largo plazo. Esta tasa para la educación básica en 2012-13, es 1.5 veces más elevada que en 1999-00 mientras que en la educación media es 1.96 veces más elevada pero en una trayectoria más volátil en particular a partir de 2006-07. Este indicador, según el MINERD, debería ser prácticamente

²⁶ Registran en el tiempo un coeficiente de variación en el período de 0.022 la básica y 0.033 la media.

²⁷ La básica en 2012-13 era 1.02 veces el nivel de 1999-00 y la media era 1.008

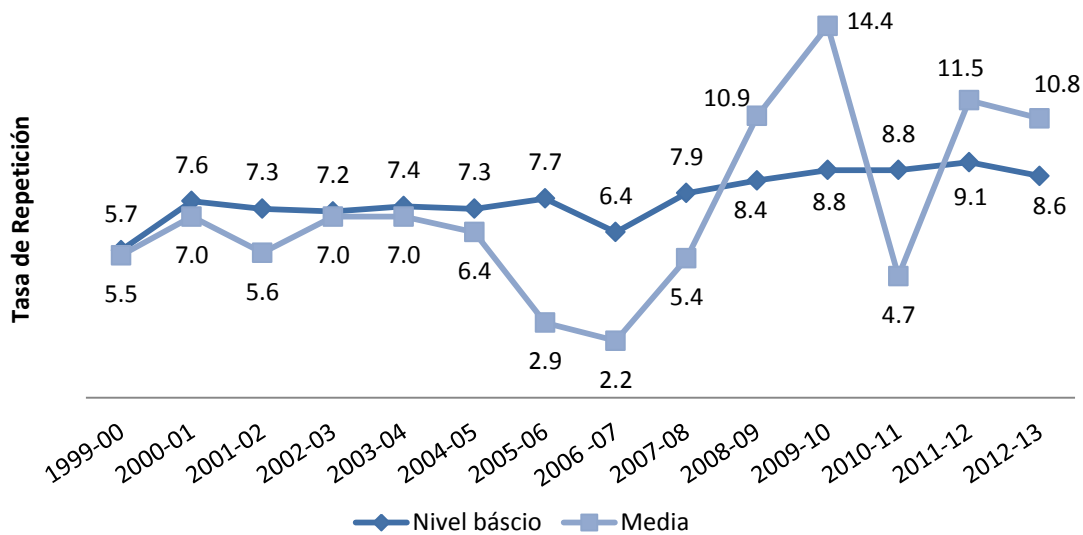
ceros; una tasa de repetición elevada designa problemas en la eficiencia interna del sistema educativo y peor aún si es creciente²⁸.

Gráfico 27. Tasa de promoción por nivel en el sector público



Fuente: SISDOM 2015

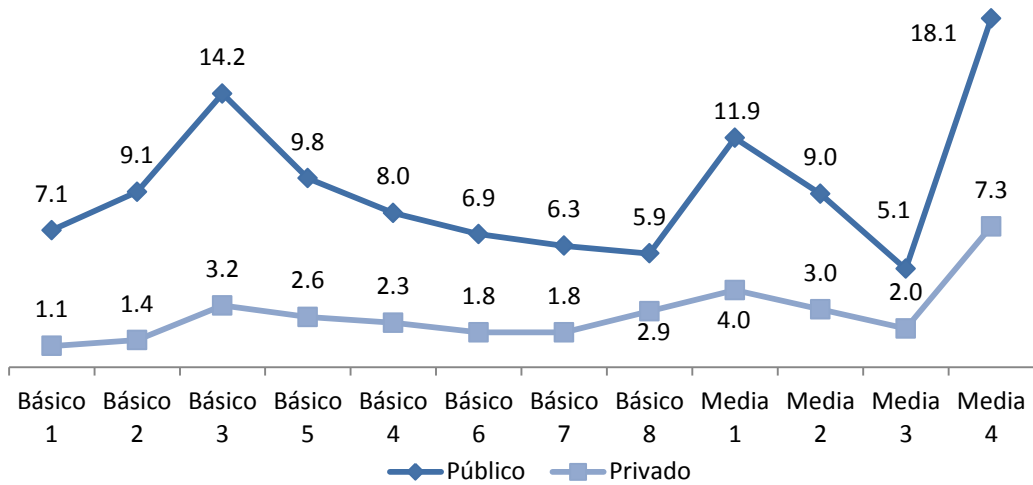
Gráfico 28. Tasa de repetición (Educación pública básica y media)



Fuente: SISDOM 2015

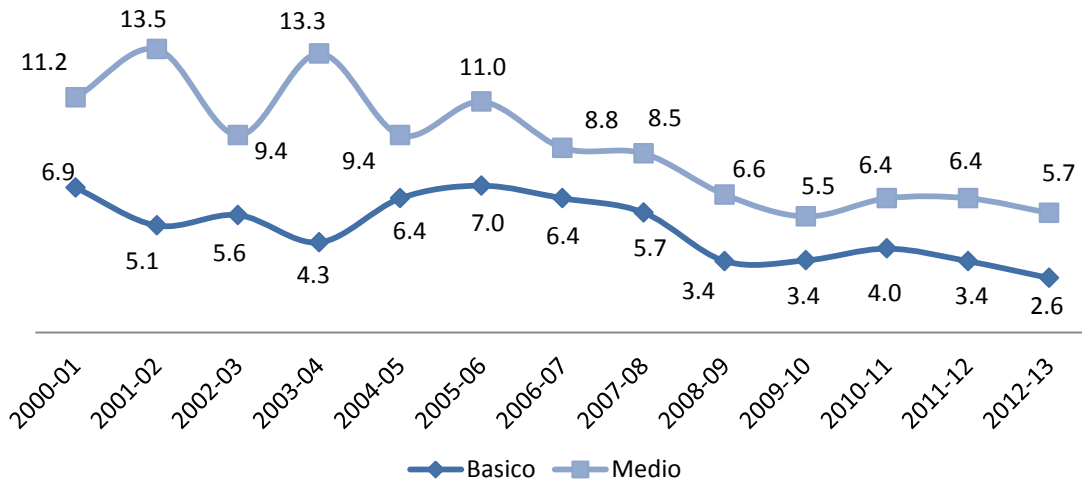
²⁸ MINERD. Anuario Indicadores Educativos. Año Lectivo 2012-2013.

Gráfico 28. Tasa de repetición 2012-2013



Fuente: MINERD 2014. Anuario de Indicadores 2012-2013

Gráfico 29. Porcentaje de estudiantes inscritos que abandonan la escuela pública 2000-2013



99. La repetición es un fenómeno que afecta fundamentalmente a la educación pública, ya que en el nivel básico, la tasa de repetición en las escuelas públicas es 4 veces más que en las privadas (8.6 vs 2.1) y en el nivel medio es 2.7 veces mayor (10.8 vs. 4.0). Es de notar también que afecta particularmente al tercer grado de básica, y al primero y al cuarto de la educación media.

100. La escuela pública también ha alcanzado logros significativos en la reducción de la deserción escolar²⁹. Entre los años lectivos 2000-01 y 2012-13, la incidencia de la deserción en el nivel básico pasó desde 6.9% hasta 2.6%, habiendo subido hasta 7% en 2005—06, mientras en el nivel medio pasó desde 11.2% en 2003-2004 hasta 5.7% en 2012-13 (Gráfico 29).

101. Otros indicadores que indican la eficiencia del sistema público general y del sistema público en particular es el porcentaje de alumnos que comienzan en el primer grado y sobrevive hasta 8vo. Grado de enseñanza de básica. En el año lectivo 2012-13, el 79.8% de los que habían iniciado el primer curso en el sector público había concluido el 8vo. Grado, lo que es 1.27 veces más que en 1999-2000, pero es el 92% de nivel de sobrevivencia en el sector privado en una tendencia convergente con la educación pública (Gráfico 20).

Cuadro 20. Porcentaje de retención o sobrevivencia escolar en el 8vo grado

Año lectivo	Sector público	Sector privado	Sector semioficial	Todos los sectores ¹
1999-00	62.7	...	...	...
2000-01	53.4	...	...	...
2001-02	64.1	...	...	...
2002-03	61.0	...	...	...
2003-04	67.7	...	...	...
2004-05	57.8	...	...	...
2005-06	60.3	...	...	...
2006-07	63.0	...	...	69.7
2007-08	63.0	...	...	65.0
2008-09	75.8	83.8	77.7	77.5
2009-10	76.1	86.0	80.5	78.2
2010-11	72.5	84.9	78.3	75.0
2011-12	76.0	85.6	75.3	77.9
2012-13	79.8	86.5	74.7	81.6

Fuente: Elaborado por la UAAES, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, a partir de Estadísticas Educativas del Ministerio de Educación y de la UNESCO. Calculado como promedio de los años anteriores

... Dato no disponible.

102. Una comparación internacional de la cohorte de estudiantes matriculados en primer grado del nivel básico que se espera que concluyan el último año, independientemente de la repetición, indica que para una muestra de 132 países en el mundo, la asociación³⁰ entre el PIB per cápita de paridad de poder adquisitivo (PPA)³¹ y los que “sobreviven” en el 8vo grado³² determina que dado el PIB per cápita (PPA) de República Dominicana el valor

²⁹ El abandono escolar es la situación en la que un o una estudiante que asiste a un grado durante un ciclo escolar abandona antes de concluirlo.

³⁰ Sobreviven el 8vo. grado = 10.84 ln(PIB percapita PPP) - 14.118, R²= 0.53

³¹ Tomado del Informe de Desarrollo Humano 2014. Base de datos on-line

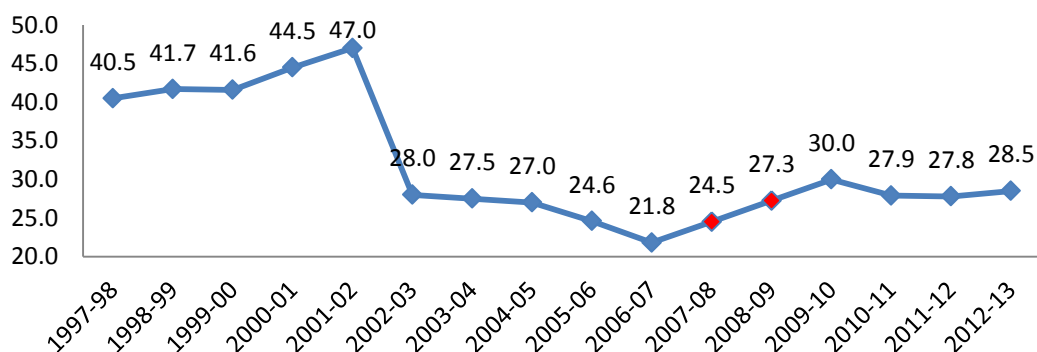
³² UNESCO. Base de datos on-line

esperado de la sobrevivencia en el 8vo. Grado debería ser 86.6% de la cohorte que inicia, es decir 1.09 veces superior al valor observado, aunque es superior al promedio de América Latina de 76.7%³³.

103. Aunque no es indicador de eficiencia sino de insumos, el número de estudiantes por docentes es una pieza de información relevante en la medida en que provee información sobre la posible efectividad del trabajo educativo de los docentes. Si el coeficiente es elevado, dado todo lo demás, el aprendizaje puede ser menos efectivo y viceversa. En el sistema público, el número de estudiantes por docente se ha mantenido relativamente estable a lo largo de la última década. Como se observa en el Gráfico 30, el coeficiente observado en el año escolar 2002-2003 no es muy diferente al registrado en 2012-2013³⁴. Desafortunadamente, no existe información disponible desde 2007-08 y 2008-09.

104. Una comparación internacional de la cantidad de estudiantes por docentes muestra que dada la relación estándar entre el PIB per cápita PPA de 171 países con la cantidad de alumnos por docentes³⁵, el valor esperado de República Dominicana debería ser 20 alumnos por docentes, el 71% del valor observado.

Gráfico 30. Número de estudiantes por docente en la escuela pública, todos los niveles (1997-2012)



Fuente: MINERD 2014 Datos en rojo son proyectados

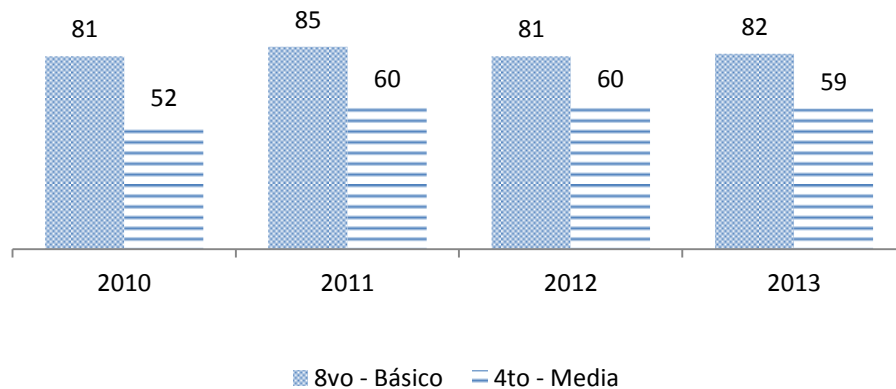
³³ UNESCO 2013. Base de datos on-line

³⁴ Este indicador se refiere al número de docentes contratado por tanda, y no al número absoluto de docentes (personas contratadas). Un docente puede ser contratado para impartir clases en más de una tanda. De allí que, por ejemplo, en el año escolar 2010-2011 el número total de docentes contratados fue de 65,231 pero el número de "tarjetas" (docentes-tanda) ascendió a 106,569, con un promedio de tandas por docente de 1.6.

³⁵ La ecuación es Cantidad de alumnos por docentes = $548.5 (\text{PIB per capita PPP})^{-0.356}$ con un $R^2 = 0.68$

105. Por último, los resultados de las Pruebas Nacionales sugieren que el sistema escolar dominicano está siendo relativamente poco efectivo en lograr resultados satisfactorios de los procesos de aprendizaje, aunque se aprecian resultados diferenciados entre grados³⁶. El Gráfico 31 muestra que para el caso de las pruebas para octavo grado del nivel básico entre los años 2010 y 2013, alrededor del 80% de los estudiantes lograron aprobarlas en la primera convocatoria. Sin embargo, en el cuarto grado del nivel medio, este porcentaje se mantuvo en la vecindad del 60% en 2011 y 2013.

Gráfico 31 Porcentaje de estudiantes aprobados en las Pruebas Nacionales, Primera Convocatoria 2010-2013, promedios nacionales



Fuente: elaborado con información de MINERD

106. En el caso del sistema público, los promedios de las calificaciones para el año 2013 son menores a los de las escuelas privadas. Estas últimas son un 10.7% más elevadas que las primeras, tendencia más acentuada en las matemáticas y en español. En el nivel medio los resultados de la escuela privada es un 12.2% superior, siendo las asignaturas de matemática y español donde las diferencias son mayores. Esto sugiere que el aprendizaje en los centros públicos es, en promedio, menos efectivo que en los centros privados (Cuadro 21.).

³⁶ En la República Dominicana se aplican Pruebas Nacionales para estudiantes de octavo grado del nivel básico y cuarto grado del nivel medio. Para lograr la promoción es necesario aprobar las cuatro asignaturas para las que se aplican las pruebas (Matemáticas, Lengua Española, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales) con una puntuación de al menos 65 en el caso del nivel básico y 70 en el caso del nivel medio. Estas puntuaciones se combinan con las calificaciones obtenidas por cada estudiante en su centro para calcular la calificación final. La “primera convocatoria” se refiere a la primera oportunidad, de un total de dos, que tiene el o la estudiante para aprobar la prueba.

Cuadro 21. Promedios de puntajes (0-30) de los estudiantes del Nivel Básico según sector, zona de residencia y sexo 2013 (primera convocatoria)

Asignaturas	Sector				Zona		Sexo	
	Total	Publico	Privado	Semi-oficial	Rural	Urbana	Masculino	Femenino
Naturales	15.42	15.09	16.59	16.21	15.32	15.46	15.34	15.49
Sociales	15.75	15.51	16.63	16.47	15.72	15.77	15.66	15.83
Matemáticas	15.19	14.82	16.53	16.05	15.13	15.21	15.18	15.19
Español	18.21	17.68	20.12	19.63	17.65	18.44	17.74	18.64
Promedio	16.14	15.78	17.47	17.09	15.96	16.22	15.98	16.29

MINERD. Informe Resultados Pruebas Nacionales 2013. Primera Convocatoria Junio 2013

107. Por zona de residencia y por sexo no hay diferencias significativas en la educación básica (menos de 2%) mientras que en la educación media hay una diferencia mayor por zona de residencia (4.8%) a favor de la urbana y por sexo hay una muy ligera diferencia 1.3% a favor del sexo masculino (Cuadro 22).

Cuadro 22. Promedios de puntajes (0-30) de los estudiantes del Nivel Medio según sector, zona de residencia y sexo. 2013

Asignaturas	Sector				Zona		Sexo	
	Total	Publico	Privado	Semi-oficial	Rural	Urbana	Masculino	Femenino
Naturales	16.42	16	17.88	16.62	15.8	16.56	16.54	16.34
Sociales	17.94	17.51	19.42	18.15	17.25	18.08	18.16	17.78
Matemáticas	16.29	15.79	18.03	16.58	15.78	16.4	16.53	16.13
Español	18.39	17.9	20.09	18.47	17.83	18.51	18.35	18.41
Promedio	16.14	16.8	18.86	17.46	16.67	16.71	17.4	17.17

MINERD. Informe Resultados Pruebas Nacionales 2013. Primera Convocatoria Junio 2013

108. En síntesis, en términos generales, a lo largo de la última década la educación pública parece haber alcanzado algunos logros. Los más destacados fueron la reducción en la sobre-edad y en abandono, especialmente en el nivel medio. También expandió significativamente la cobertura en educación de adultos. Uno más modesto fue que contribuyó a incrementar la cobertura neta en los niveles inicial y medio.

109. Sin embargo, más recientemente los avances parecen haberse detenido con pocos progresos o retrocesos en indicadores claves que revelan la capacidad del sistema para atraer, retener y promover estudiantes. La evidencia disponible en materia de calidad de la educación y del proceso de aprendizaje (medida en particular por pruebas internacionales) que es donde se percibe que están los mayores déficits, sugiere que ha habido pocos avances sino retrocesos.

Desafortunadamente, la evaluación del desempeño en esta área escapa al alcance de este trabajo.

III.3 El gasto por alumno según nivel educativo y programa

110. Como se ha indicado en otras partes, en las estadísticas del MINERD de ejecución presupuestaria no se puede obtener el gasto por nivel y programa asociado a los alumnos en razón a las dificultades de registros en el tiempo. Ello ha obligado a utilizar la metodología de la UNESCO del gasto asignable por plantel del cual se puede derivar el gasto por alumno por nivel educativo. Los datos de la matrícula por nivel que ofrece el MINERD en sus estadísticas financieras provienen del reporte que se prepara anualmente para la UNESCO y difieren significativamente de los datos de otras fuentes del MINERD y el SISDOM 2014. La diferencia obedece al momento en que se captura la información y las correcciones que se hacen en el tiempo. En tal sentido se le solicitó al MINERD una serie actualizada de la matrícula para recoger cualquier cambio.

111. Para determinar el gasto por alumno se agregó la educación de adultos a la educación media porque hay varios años en que en la metodología estos niveles aparecen agregados. El resultado de este ejercicio se muestra en el Cuadro 23 en donde se presenta el gasto nominal por alumno según la serie del SISDOM 2014 y la proporcionada por el MINERD para este informe.

112. El 2013 se gastaba al año por alumno en promedio entre RD\$48 mil y RD\$46 mil pesos por alumnos, que equivalen a US\$1,152 y US\$1,100 respectivamente³⁷, dependiendo de la fuente utilizada para la matrícula. En el nivel inicial y el nivel de educación media se gastaba más con relación a la media nacional mientras que en la básica el gasto por alumno era el 84% de la media nacional.

113. Evidentemente es necesario un esfuerzo de revisión de las estadísticas para poder llegar a dato más preciso del costo por alumno, tarea que todavía está pendiente a pesar de la publicación del MINERD utilizando la metodología del UNESCO del gasto por establecimiento y nivel.

³⁷ Se calculó a un tipo de cambio promedio de RD\$41.80 por US\$

**Cuadro 23. Gasto nominal por alumno según la metodología de la UNESCO
(gasto por plantel y nivel)**

Años	RD\$ millones (nominal)				Gasto unitario (nominal) según matrícula de SISDOM 2014				Gasto unitario (nominal) según matrícula de MINERD reportada para este informe			
	Inicial	Básico	Medio + Adultos	Total	Inicial	Básico	Medio + Adultos	Total	Inicial	Básico	Medio + Adultos	Total
2003-04	632	8,347	2,331	11,310	6,359	6,380	5,411	6,152	4,945	6,117	5,737	5,957
2004-05	881	10,335	2,668	13,885	8,260	7,869	6,192	7,501	7,350	7,206	5,896	6,919
2005-06	1,091	12,264	3,763	17,119	10,202	10,056	8,134	9,568	10,285	9,016	8,755	9,028
2006-07	1,255	16,983	5,892	24,130	13,134	11,797	11,875	11,879	12,003	12,742	13,681	12,917
2007-08	1,639	15,410	9,399	26,448	15,911	12,018	17,817	13,827	14,565	11,733	22,359	14,325
2008-09	1,919	16,269	11,462	29,650	18,492	12,588	20,905	15,249	17,065	13,053	26,244	16,513
2009-10	1,914	19,017	11,679	32,610	20,218	14,886	20,456	16,782	20,038	14,145	24,995	17,098
2010-11	2,261	20,271	13,196	35,728	23,929	16,295	22,650	18,598	21,946	15,809	26,994	19,064
2011-12	2,747	26,686	17,266	46,699	28,454	21,837	28,405	24,241	26,473	20,649	36,125	24,918
2012-13	6,179	49,511	33,286	88,976	61,187	40,286	54,933	45,961	65,264	38,755	70,118	48,175
2013-14*	6,482	66,770	22,934	96,186	61,056	54,157	36,173	48,749	68,617	53,674	47,491	52,810

* Cifra Preliminar. Para las estadísticas del MINERD se utilizó en 2013-14 la matrícula reportada en el formulario de UNESCO para gasto por plantel.

Cuadro 24. Índice de gasto real por alumnos según estimaciones de la matrícula

Años	Gasto unitario según matrícula de SISDOM 2014				Gasto unitario según matrícula de MINERD reportada para esta Nota			
	Inicial	Básico	Medio + Adultos	Total	Inicial	Básico	Medio + Adultos	Total
2003-04	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2004-05	1.25	1.18	1.10	1.17	1.24	1.21	1.13	1.19
2005-06	1.43	1.41	1.34	1.39	1.43	1.40	1.42	1.41
2006-07	1.74	1.55	1.84	1.62	1.82	1.70	1.96	1.76
2007-08	1.90	1.43	2.50	1.71	2.00	1.46	2.70	1.77
2008-09	2.18	1.48	2.89	1.86	2.29	1.51	3.32	1.96
2009-10	2.24	1.64	2.66	1.92	2.35	1.67	3.20	2.05
2010-11	2.44	1.66	2.72	1.96	2.57	1.69	3.28	2.10
2011-12	2.80	2.14	3.29	2.47	2.95	2.18	4.02	2.66
2012-13	5.75	3.77	6.06	4.46	6.04	3.84	7.09	4.75
2013-14**	5.57	4.92	3.88	4.60	6.09	6.38	3.40	5.14

* Cifra Preliminar. Para las estadísticas del MINERD se utilizó en 2013-14 la matrícula reportada en el formulario de UNESCO para gasto por plantel.

114. ¿Tiene el gasto público en educación impactos diferenciados por nivel (inicial, básica y media)? Como fue indicado más arriba, la única información disponible para hacer este análisis es la que prepara el MINERD siguiendo la metodología de gasto asignable por plantel. Lamentablemente, esa información se presenta de forma muy agregada e impide hacer una evaluación del comportamiento del gasto en cada nivel y por programa. El Cuadro 25 muestra la desagregación que es comparable en el tiempo desde 2004 a 2014 así como la estructura del gasto por nivel educativo. Algunas tendencias son evidentes:

**Cuadro 25. Estructura del cambio del gasto asignable por programa
(Metodología de la UNESCO)**

Componentes	Inicial			Básica			Media			Total		
	2005-07	2008-10	2011-13	2005-07	2008-10	2011-13	2005-07	2008-10	2011-13	2005-07	2008-10	2011-13
Total remuneraciones al personal	50%	75%	20%	49%	141%	26%	62%	85%	29%	52%	97%	27%
Personal Docente	44%	67%	19%	42%	132%	24%	57%	73%	27%	46%	87%	25%
Personal No Docente	7%	8%	1%	6%	9%	2%	5%	12%	2%	6%	11%	2%
Otro personal pedagógico y personal administrativo	0%	15%	2%	0%	51%	2%	0%	13%	2%	0%	22%	2%
Personal de apoyo (servicios, mantenimiento, etc.)	0%	10%	0%	0%	32%	0%	0%	8%	0%	0%	14%	0%
Otros gastos corrientes	20%	22%	17%	23%	10%	23%	12%	9%	16%	20%	10%	20%
Textos Escolares y Material Didáctico	-12%	-3%	1%	-11%	-14%	1%	5%	-1%	2%	-7%	-4%	1%
Servicios Sociales	28%	9%	5%	27%	7%	7%	0%	1%	0%	19%	3%	4%
Desayuno Escolar	0%	35%	5%	0%	116%	7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Uniformes, Mochilas y Zapatos	0%	1%	0%	0%	5%	0%	0%	1%	0%	0%	2%	0%
Otros (Formación, Construcciones menores, Educación Física, Maquinarias y Equipos, etc.)	3%	15%	10%	7%	16%	14%	7%	9%	15%	7%	11%	14%
Gasto corriente	70%	96%	37%	71%	151%	48%	74%	94%	45%	72%	108%	46%
Inversión Infraestructura	0%	21%	31%	0%	69%	42%	0%	17%	44%	0%	30%	42%
Recursos Externo	19%	-15%	33%	18%	-103%	10%	15%	-31%	12%	17%	-72%	13%
Donaciones	11%	-2%	0%	11%	-17%	0%	11%	0%	0%	11%	-4%	0%
Gasto de Capital	30%	4%	63%	29%	-51%	52%	26%	6%	55%	28%	-8%	54%
Gastos de los establecimientos públicos	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaborado con información del MINERD a partir de la metodología de la UNESCO

- Se reduce la participación del gasto corriente en la estructura del gasto asignable total y en todos los niveles educativos. Esa reducción es más intensa en la educación inicial, mientras que en la educación media y básica fue de la misma magnitud que la media nacional. Además fue una reducción que se acelera en el tiempo, particularmente en el tercer trienio.
- El principal uso del gasto corriente adicional fue para cubrir remuneraciones al personal pero en forma decreciente a lo largo de los tres trienios.
- Los “Otros gastos corrientes” tienden a aumentar o a permanecer estables en todos los niveles educativos debido principalmente al renglón de gasto calificado de “Otros (formación, construcciones menores, educación física, maquinarias y equipos)” que explican más de la mitad del aumento del gasto en ese renglón. Lamentablemente, debido a su elevado nivel de agregación no se sabe qué aumenta en dicho componente de gasto.

- Finalmente, los gastos de capital aumentan en todos los niveles, principalmente en el nivel inicial y media, siendo la “Inversión en infraestructura” el componente que más explica el aumento de gasto de capital.

De estas cifras se puede concluir que el aumento del gasto ha sido muy elevado comparado con el aumento del número de estudiantes, lo que ha elevado el gasto per cápita.

III.4 El gasto en educación: la dimensión territorial

115. La distribución del gasto por provincias. El Ministerio de Educación presenta el gasto por provincia de acuerdo a 10 renglones de gastos³⁸ que incluyen personal (docente y administrativo), infraestructura, rehabilitación, equipamiento, mantenimiento, alimentación, material didáctico y formación docente. Es de notar que el gasto por alumno que se desprende de esta metodología es diferente al del que se obtiene con el método UNESCO, siendo este último un 36% más elevado que el primero (Cuadro 27.). Esto implica que el MINERD tendrá que hacer una revisión de ambos métodos para llegar a una medición de costo por alumno más homogénea y precisa.

116. El Cuadro 26 provee el gasto por alumno para cada una de las provincias del país, el promedio nacional, los valores máximos y mínimos a nivel provincial, y el coeficiente de variación de cada indicador, el cual mide el grado de dispersión inter-provincial. Se observa así mismo que mientras el porcentaje de estudiantes promovidos es relativamente estable entre provincias (con un promedio de 88% para 2011-2012), el porcentaje de estudiantes con rezago y en

³⁸ El dato provincial se construyó a partir de una serie de fuentes:

- Personal Docente. La información la provee el Departamento de Nómina, Recursos Humanos
- Personal Administrativo. Departamento de Nómina, Recursos Humanos
- Infraestructura. Monto ejecutado en Infraestructura –SIGEF- distribuido a partir de matrícula estudiantil por Distrito
- Rehabilitación. Dirección de Mantenimiento Escolar
- Equipamiento. Registro, Departamento de Almacenes
- Transferencias. Dirección de Planes, Programas y Proyectos
- Mantenimiento. Monto ejecutado en Obras Menores –SIGEF- distribuido a partir de matrícula estudiantil por Distrito.
- Alimentación 2010-2012: Dirección de Bienestar Estudiantil (en su momento). En 2013: Monto ejecutado –SIGEF- para alimentación del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil distribuido a partir de matrícula estudiantil por Distrito.
- Material Didáctico. Registro, Departamento de Almacenes.
- Formación. Monto ejecutado en formación docente del Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio y del Instituto Superior de Formación Docente Salome Ureña distribuido a partir de población docente por Distrito –SIGEF.

riesgo muestra un mayor nivel de variabilidad y dispersión. Cerca de dos quintas parte de los/as estudiantes tienen rezago y la provincia con mayor porcentaje registró casi 61%, mientras la de menor nivel registró 28%. Además, un 11% del total de estudiantes estuvo en riesgo de reprobar, y la provincia con mayor porcentaje registró más de 20%.

Cuadro 26. Gasto por alumno y Estudiantes con rezago, promovidos y en riesgo como porcentaje del total de estudiantes (por provincia)

	Gasto por alumno	Rezago	Promoción	Riesgo
Azua	15.935	28,1%	86,6%	13,4%
Baoruco	18.311	47,6%	80,5%	19,5%
Barahona	18.871	56,5%	82,1%	17,9%
Dajabon	18.247	50,7%	86,5%	13,5%
Distrito nacional	15.898	41,9%	91,9%	8,1%
Duarte	19.581	35,0%	86,4%	13,6%
El Seibo	14.889	60,9%	80,0%	20,0%
Elias Piña	18.633	55,9%	81,0%	19,0%
Espailat	14.621	32,2%	84,7%	15,3%
Hato Mayor	15.929	49,8%	86,0%	14,0%
Hermanas Mirabal	27.138	43,5%	88,3%	11,7%
Independencia	20.612	43,9%	83,8%	16,2%
La Altagracia	9.886	34,4%	84,8%	15,2%
La Romana	12.698	37,0%	87,8%	12,2%
La Vega	14.223	39,8%	85,5%	14,5%
Maria Trinidad Sanchez	19.953	49,9%	87,7%	12,3%
Monseñor Nouel	19.133	40,7%	88,3%	11,7%
Monte Cristi	19.088	36,1%	87,5%	12,5%
Monte Plata	19.609	31,9%	87,3%	12,7%
Pedernales	18.759	42,3%	81,8%	18,2%
Peravia	12.194	40,4%	84,5%	15,5%
Puerto Plata	15.816	47,1%	88,5%	11,5%
Samana	14.742	42,4%	87,2%	12,8%
San Cristobal	12.988	34,7%	87,1%	12,9%
San Jose de Ocoa	19.375	34,2%	87,4%	12,6%
San Juan	17.985	33,9%	84,4%	15,6%
San Pedro de Macoris	12.723	36,8%	88,2%	11,8%
SanchezRamirez	24.262	37,3%	87,1%	12,9%
Santiago	13.480	45,1%	87,5%	12,5%
Santiago Rodriguez	23.600	47,0%	88,3%	11,7%
Santo Domingo	12.533	43,2%	92,3%	7,7%
Valverde	18.320	33,8%	85,4%	14,6%
Promedio	15.271	37,6%	88,2%	11,8%
Valor máximo	27.138	60,9%	92,3%	20,0%
Valor mínimo	9.886	28,1%	80,0%	7,7%
Coef. de variación	24,9%	20,9%	3,3%	24,5%

Fuente: Elaborado con información del MINERD

Cuadro 27. Gasto por alumnos (según diferentes métodos) RD\$

Años	Estimaciones territoriales	Estimaciones de la UNESCO
2010	12,569	16,782
2011	13,860	18,597
2012	16,678	24,241
2013	34,678	45,159

Fuente: Elaborado con información del MINERD

117. El nivel de gasto por estudiante por provincias en términos nominales más que se duplica por efecto de la aplicación del 4% para educación, el rango absoluto entre el máximo y mínimo por año se amplía y las diferencias interprovinciales se reducen muy ligeramente con una tendencia a estabilizarse.

Cuadro 28. Algunos indicadores sobre la dispersión interprovincial alrededor del gasto medio nacional por alumno

Indicadores	2010	2011	2012	2013	Media (2010-2013)
Máximo	25,889	24,020	30,287	64,655	33,893
Promedio nacional	12,569	13,860	16,678	34,678	19,446
Mínimo	8,516	7,894	11,768	25,250	13,699
Mediana	13,576	15,008	19,203	40,325	21,831
Desviación típica con relación a la media nacional	3826.0	3928.9	4667.5	9422.1	5243.7
CV con relación a la media nacional	30.44%	28.35%	27.99%	27.17%	26.97%

Fuente: elaborado con información del MINERD

118. El gasto en educación por provincia y componentes se caracteriza por :

- Concentrarse en gasto de personal en un 69.1%, tanto docente como administrativo. El gasto de personal docente alcanza un máximo de 69% y un mínimo de 43% del total, siendo las diferencias interprovinciales relativamente pequeñas (8% el coeficiente de variación), mientras que en la participación en el total del personal administrativo por alumno registra mayor diferencias interprovinciales.
- El segundo componente de gasto provincial en educación es la alimentación (desayuno escolar) con una media ponderada provincial de 9.5% pero con un margen relativamente amplio, entre 25.2% y 5.3% y con marcadas diferencias interprovinciales.
- El tercer componente es el gasto en infraestructura representa el 6.6%, con un máximo de 10.6% y un mínimo de 3.4% con diferencia interprovinciales que son moderadas dado el contexto.

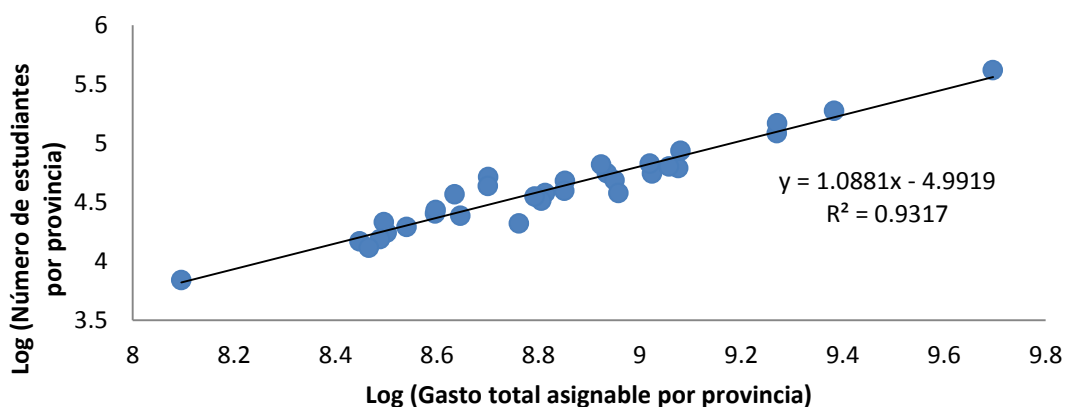
Cuadro 29. Algunos indicadores de la estructura del gasto por alumno por las 32 provincias (promedio 2010-2013)

Categorías de gasto	Máximo	Media	Mínimo	Mediana	Desviación típica con relación a media nacional	CV con relación a la media nacional
Personal Docente	68.7%	59.7%	43.1%	59.4%	5%	8%
Personal Administrativo	15.1%	9.4%	6.2%	9.3%	2%	21%
Infraestructura	10.6%	6.6%	3.4%	6.4%	2%	23%
Rehabilitación	7.9%	3.8%	0.9%	3.6%	2%	46%
Equipamiento	1.1%	0.6%	0.1%	0.5%	0%	41%
Transferencia	2.8%	1.9%	1.2%	1.7%	0%	19%
Mantenimiento	5.3%	4.1%	2.2%	3.9%	1%	19%
Alimentación	25.2%	9.5%	5.3%	9.1%	4%	37%
Material Didáctico	4.4%	2.3%	0.8%	1.9%	1%	34%
Formación Docente	2.8%	2.1%	1.2%	2.1%	0%	18%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%		

Fuente: Elaborado con información de MINERD

119. El Gráfico 32 muestra que la asignación del gasto por provincia sigue el mismo patrón del número de estudiantes por provincias. Los datos se limitan a los promedios entre 2010 y 2013 porque, desafortunadamente, no existen datos disponibles a nivel provincial antes de 2010. De esto se puede concluir que a pesar de que el aumento del gasto ha sido muy elevado comparado con el aumento del número de estudiantes, lo que ha elevado el gasto por alumno a nivel de provincia es la demanda de cobertura.

Gráfico 32. Relación entre número de estudiantes y gasto asignable por provincia

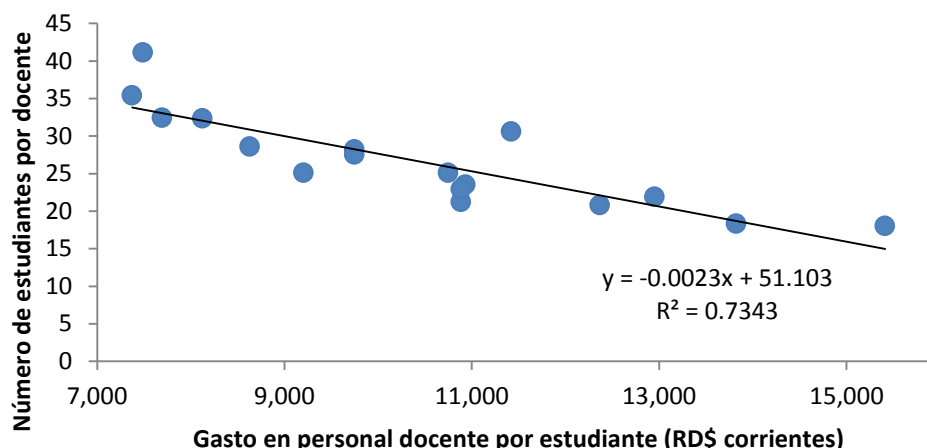


Fuente: Elaborado con información del MINERD

120. ¿Tiene el gasto en personal docente alguna relación con el número de alumnos por docente? Un relativamente alto gasto en personal docente por estudiante podría suponer un menor coeficiente alumnos-docente. El Gráfico 33 muestra que existe una relación muy robusta

entre ambas variables. Las regiones con un mayor nivel de gasto muestran un menor número de estudiantes por docente, lo que podría contribuir a aulas menos congestionadas y a mejores procesos de aprendizaje³⁹. Hay que reconocer, sin embargo, que en este resultado influye el hecho de que el número de estudiantes es una variable común a ambos indicadores y que en un caso aparece en el denominador (gasto en personal docente por estudiante) y en el otro en el numerador (número de estudiantes por docente). Si el primer indicador crece, el segundo debería de reducirse, y viceversa. Al mismo tiempo, a mayor personal docente el gasto se incrementa, lo que reduce el coeficiente de número de estudiantes por docente. También parece haber una relación inversa, aunque menos robusta entre el número de estudiantes por docente y la participación del gasto en personal docente en el gasto total por región o provincia.

Gráfico 33. Gasto en personal docente por estudiante y alumnos por docente, por región (2011-2012)



Fuente: Elaborado con información del MINERD

121. En resumen, la limitada disponibilidad de información por provincia del gasto y su estructura, la falta homogeneidad en las cifras, y la cortedad de las series (apenas 4 años) hacen muy difícil poder establecer conclusiones sobre el impacto del gasto en la calidad educativa a nivel provincial. La única conclusión robusta es que la asignación provincial responde a una lógica de cobertura, y en el corto periodo analizado las divergencias interprovinciales no aumentan.

³⁹ La información se presenta por región debido a la restricción de agregación en que aparecen los datos del número de estudiantes por docente. El gasto en personal docente por estudiante en cada región se estimó por medio de un promedio simple del gasto observado por provincia.

III.5 2013 en adelante: ¿nueva era en la educación pública?

122. El año 2013 muy probablemente marcó el inicio de una nueva era en la educación pública dominicana. Como se indicó antes, el financiamiento a la educación pre-universitaria se incrementó de forma muy significativa. Creció en 52% respecto a 2012, lo que equivale a 1.3 puntos porcentuales del PIB. El nuevo financiamiento se dirigió principalmente a expandir y mejorar la infraestructura escolar. En noviembre de 2012, mediante decreto presidencial se creó el Programa Nacional de Edificaciones Escolares con el objetivo de construir, reconstruir y rehabilitar 28 mil aulas. El objetivo inicial del programa era construir 10 mil nuevas aulas hasta agosto de 2013, 8 mil más hasta agosto de 2014, otras 5 mil hasta agosto de 2015 y el resto hasta 2016. Al final del período del programa, el número total de aulas casi se duplicaría para alcanzar cerca de 60 mil.

123. A pesar de que el programa se reveló muy ambicioso para las capacidades institucionales y operativas de las diversas instituciones del Estado con responsabilidades concretas en él, lo que se evidencia en un ritmo de realizaciones más lento de lo esperado, éste puede mostrar resultados concretos. A diciembre de 2014, el Gobierno dominicano anunció que había logrado alcanzar la meta de construir 10 mil nuevas aulas, lo que implica un incremento de cerca de más de un 30% en el total de aulas del sistema público. La oferta expandida de infraestructura pública permitiría descongestionar las escuelas, incrementar el número de horas de docencia, incrementar la oferta de servicio en el nivel medio que acusa una importante escasez de planteles, y extender el número de estudiantes bajo la modalidad de jornada extendida.

124. Junto a la construcción de nuevas aulas, el reforzamiento y ampliación del Programa de Jornada Extendida inaugurado en 2011 ha sido señalado como otra de las prioridades en materia educativa. El programa pretende que un creciente número de escuelas y de estudiantes, tanto a nivel básico como medio, pasen desde medias jornadas (matutina, vespertina o nocturna) en las que el número de horas de docencia es de cuatro a cinco, hasta jornadas únicas de ocho horas. Esto supone la disponibilidad de infraestructura para ser usada en una única tanda, una adecuación de ésta para facilitar la alimentación de los y las

estudiantes, una oferta docente complementaria. El documento de memorias del Ministerio de Educación (MINERD) de 2013 reporta que para el año escolar 2013-2014 se habían logrado incorporar a esta modalidad 479 centros educativos para totalizar 579 centros, y 165,402 estudiantes totalizando 195,685⁴⁰. Aunque se advierte un notable crecimiento en el número de planteles y estudiantes bajo la modalidad de tanda extendida, la cobertura es todavía muy limitada; en 2012 había un total de 11,519 planteles, lo que supone que sólo un 5% de los planteles operó bajo esta modalidad, y había 2.6 millones de estudiantes, de los que el 7.5% estaba en tanda extendida. Esta reducida cobertura se debe a que se parte de números muy reducidos en 2011-2012 y a que el esfuerzo inició apenas en 2011 y su impulso inició en 2013.

125. Por último, simultáneamente, el MINERD está involucrado en un programa de capacitación docente y formación de directores/as de centros educativos; participa del Plan Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia en procura de ofrecer protección y atención integral a la población infantil entre 0 y 4 años de edad, con prioridad a aquellos de comunidades y hogares vulnerables, ofreciendo servicios de educación inicial; impulsa acciones para el fortalecimiento de la educación básica; y promueve acciones para mejorar la cobertura y la calidad de la educación media y para jóvenes y adultos. Dentro de este último destaca el Plan Nacional de Alfabetización “Quisqueya Aprende Contigo” que tiene como objetivo erradicar el analfabetismo en la población adulta. En la medida en que se vayan cumpliendo las metas de construcción y rehabilitación de aulas, y la demanda de gasto de inversión de capital se reduzca, es esperable que el gasto para financiar programas para el fortalecimiento de la calidad de la educación se fortalezca, y que se empiecen a ver resultados en materia de acceso en los niveles inicial y medio, y de calidad en todos los niveles.

126. A pesar de que el incremento en el financiamiento a la función educación es de corta data (a partir de 2013), hay evidencia de mejorías, todavía insuficientes, en los resultados. El Tercer Estudio Regional y Explicativo (TERCE) de 2013 midió el desempeño en el aprendizaje en estudiantes de tercero del nivel básico en las áreas de lenguaje (escritura y comprensión lectora) y matemáticas, y de sexto de básica en esas mismas áreas y en ciencias. Además, compara los resultados con los del Segundo Estudio Regional y Explicativo (SERCE) de 2006. En todos los casos, el TERCE reporta mejorías; además, en todos los casos, éstas son

⁴⁰ MINERD 2013: “Memorias 2013”. Ministerio de Educación. Diciembre.

superiores a las mejorías registradas por los promedios regionales. Sin embargo, el país sigue estando en la cola del desempeño del aprendizaje de sus estudiantes. Esas mejorías probablemente resultan de acciones previas en materia de calidad educativa. El incremento en el gasto público podría prometer acelerar esos logros.

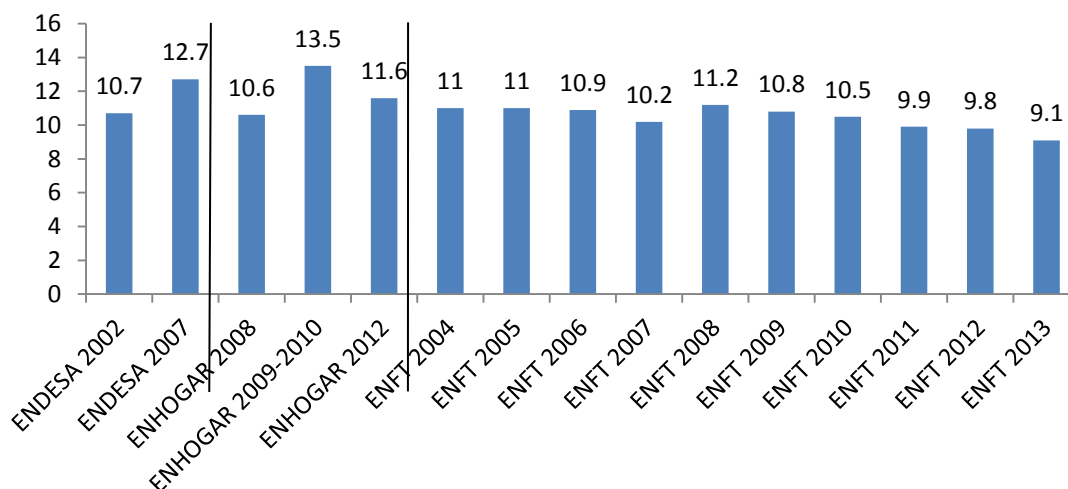
127. Una de las principales innovaciones de la gestión de gobierno 2012-2016 en materia educativa, junto al incremento sustancial del financiamiento público y al Plan Nacional de Edificaciones Escolares, fue la creación del Plan Nacional de Alfabetización “Quisqueya Aprende Contigo”. Su objetivo es superar el analfabetismo en las personas jóvenes y adultas en todo el país en un plazo de dos años, y “generar oportunidades para continuar y completar la Educación Básica mediante un modelo flexible que permite adaptar la oferta educativa a la vida cotidiana de las personas jóvenes y adultas participantes”⁴¹. Pero la innovación no fue sólo el plan en sí mismo, sino la estrategia que se basa en la descentralización y la integración social y de las autoridades locales en las Juntas de Alfabetización en cada territorio⁴². Una Junta Nacional de Alfabetización es la instancia coordinadora, y tiene el apoyo de un Equipo Técnico Nacional de gerencia del proceso que facilita la ubicación y registro de la población beneficiaria. La acción de alfabetización es desarrollada por alfabetizadores voluntarios. El MINERD reporta haber capacitado a un total de 51,800 alfabetizadores.

128. La meta específica de Quisqueya Aprende Contigo es llevar la tasa de analfabetismo en el país a 5% o menos. De acuerdo a las tres encuestas más importantes, el porcentaje de la población analfabeta en el país oscila entre 9% y 12%. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples - ENHOGAR 2012, el 11.6% de la población de 5 años y más no sabe leer ni escribir, mientras que resultados de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) de 2013 indica que el 9.1% de la población de 15 años y más es analfabeta.

⁴¹ <http://digepep.gob.do/index.php/quisqueya-aprende-contigo>

⁴² Se han creado un total de 253 juntas de alfabetización

Gráfico 34. Incidencia del analfabetismo
(% de la población de 15 años y más*)



*Excepto ENHOGAR: población de 5 años y más.

Fuente: ENDESA 2002 y 2007, ENHOGAR 2008, 2009-10 y 2012, y SISDOM elaborado en base a ENFT.

129. De acuerdo al Boletín No. 99 de “Quisqueya Aprende Contigo” del 2 de enero de 2015, a esa fecha se habían registrado 766,136 personas beneficiarias, de un objetivo total 851,396 personas que el plan se propuso. Esto equivale al 90% del objetivo. Del total de personas registradas, el programa reportó que habían logrado finalizar el programa de alfabetización un total de 480,263 personas, lo que equivale 62.9% del total de beneficiarios registrados, y al 56.4% de la meta. A su vez, 189,325 personas había logrado certificarse (24.7% de las personas registradas y 22.2% del objetivo). Sólo en una de las 32 provincias del país el porcentaje de personas que se registró en el programa es menor al 59% del objetivo final para cada provincia, en nueve de ellas se ha logrado alcanzar entre el 60% al 74%, y en el resto (22), se ha logrado registrar el 75% o más de la meta. De seguir el ritmo actual, es muy probable que el programa logre cumplir con las metas que se ha propuesto.

III.6 El gasto en salud

130. Igual que en educación, el gasto en salud entre 2000 y 2013 se mostró pro-cíclico, lo que sugiere que tiende a responder (y a estar constreñido) a las dinámicas macroeconómicas y fiscales antes que resultar de impulsos autónomos asociados a programas y metas de políticas. Medido como porcentaje del PIB, del gasto total y del gasto social total, el financiamiento público a la función salud declinó entre 2003 y 2004 junto a la contracción en el nivel de actividad, y se recuperó entre 2005 y 2007.

131. Sin embargo, se advierten algunas diferencias (Gráfico 35). Primero, el gasto en salud ha sido más rígido; sus fluctuaciones fueron menos intensas. Por ejemplo, mientras la recuperación del financiamiento público a la educación hasta 2007 implicó un aumento del gasto del 1% del PIB, en salud fue de 0.5%.

132. Segundo, mientras en el caso de educación, la recuperación se detuvo en 2007 hasta 2011, el gasto en salud se mantuvo creciendo de manera moderada entre 2009 y 2012, y cedió en 2012 y 2013. Como porcentaje del PIB, el financiamiento a la salud creció desde 1.1% del PIB en 2004 hasta 1.6% en 2007, y aunque declina en 2008 y 2009, se recupera a partir de 2010 para alcanzar el equivalente a 1.8% del PIB en 2012. Esto llevó a que, como porcentaje del gasto social, el gasto en salud retornara a los niveles previos a la crisis de 2003-2004 (20%-25%), aunque como proporción del gasto total aún permanece por debajo, ubicándose en el orden del 10%.

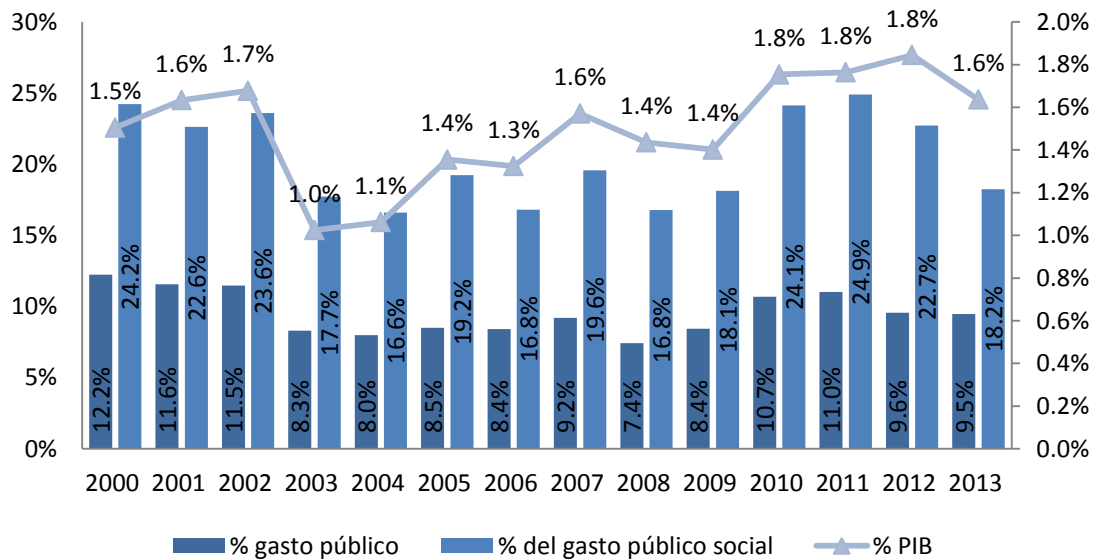
Cuadro 30. Gasto público en salud (2000-2013)

	Millones RD\$ corrientes	% gasto público	% del gasto público social	% PIB	RD\$ de 2000	RD\$ de 2000 per cápita	US\$ de 2000 per cápita
2000	5.846	12,2%	24,2%	1,5%	5.846	707	358
2001	6.787	11,6%	22,6%	1,6%	6.233	741	390
2002	7.777	11,5%	23,6%	1,7%	6.788	793	401
2003	6.332	8,3%	17,7%	1,0%	4.337	500	196
2004	9.655	8,0%	16,6%	1,1%	4.366	498	219
2005	13.826	8,5%	19,2%	1,4%	6.000	675	404
2006	15.757	8,4%	16,8%	1,3%	6.357	707	406
2007	21.427	9,2%	19,6%	1,6%	8.144	895	538
2008	22.624	7,4%	16,8%	1,4%	7.771	843	525
2009	23.535	8,4%	18,1%	1,4%	7.969	854	526
2010	33.369	10,7%	24,1%	1,8%	10.627	1.125	716
2011	37.380	11,0%	24,9%	1,8%	10.976	1.148	752
2012	42.752	9,6%	22,7%	1,8%	12.105	1.251	816
2013	41.462	9,5%	18,2%	1,6%	11.200	1.143	733

Fuente: elaborado con información del Ministerio de Hacienda y del Banco Central.

133. Tercero, en 2012 y 2013, antes que aumentar, el financiamiento a la función salud se congeló y declinó tanto en términos nominales como reales, per cápita, en dólares y como porcentaje del PIB (Gráfico 35). En 2013 cerró con un monto equivalente a 1.6% del PIB, muy similar al nivel observado a inicios de la década pasada. Pero en términos de la participación en el gasto total y en el gasto social, se trató de un gasto menor al de aquel momento. En ese sentido, distinto al caso de la educación, la salud no se ha beneficiado de un movimiento de opinión pública que haya obligado a un robusto compromiso con el financiamiento público.

Gráfico 35. Gasto público en salud



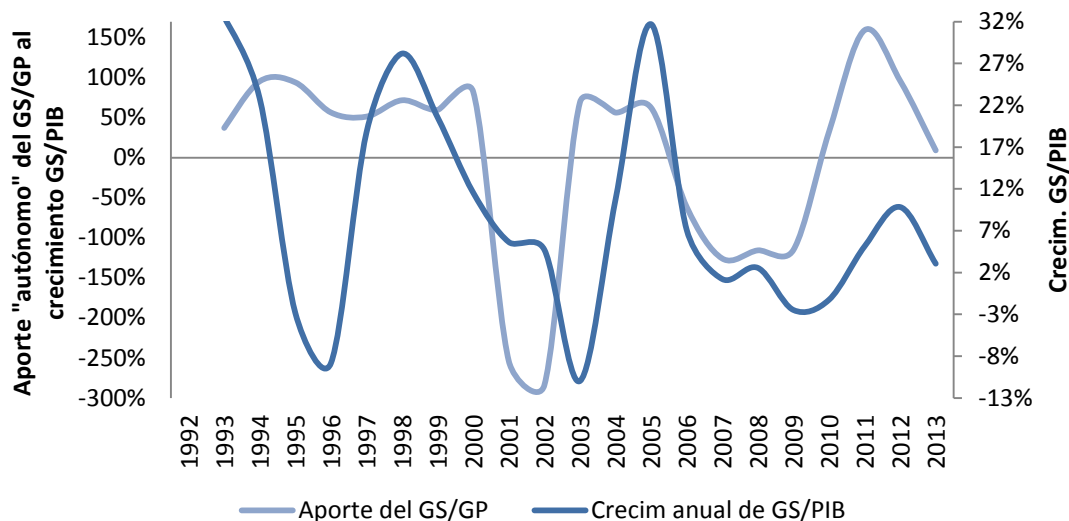
Fuente: Elaborado con información del Ministerio de Hacienda y Banco Central

134. Sin embargo, en una mirada de largo plazo, hay que reconocer que, a pesar de que como porcentaje del gasto total y del PIB no experimentó cambios significativos, el gasto en salud cerró en 2013 con montos significativamente mayores a los observados a inicios de la década pasada. En pesos reales de 2000, el gasto en 2013 fue casi el doble de 2000, en términos reales per cápita se multiplicó por 1.62 y en dólares de 2000 más que se duplicó.

135. Al igual que para el caso de educación, se estimó el componente “inercial” del comportamiento del gasto en salud, y el componente “autónomo” o de políticas de ese gasto.

El comportamiento de ambos componentes permite explicar el cambio en la participación del gasto en salud en el PIB (GS/PIB). Tal como fue indicado antes, el componente inercial se refiere a la participación del gasto público en el PIB (GP/PIB), y el “autónomo” a la contribución del gasto en salud en el gasto público total (GS/GP). El Gráfico 36 presenta los resultados.

Gráfico 36. Crecimiento del coeficiente GS/PIB y aporte "autónomo" GS/GP



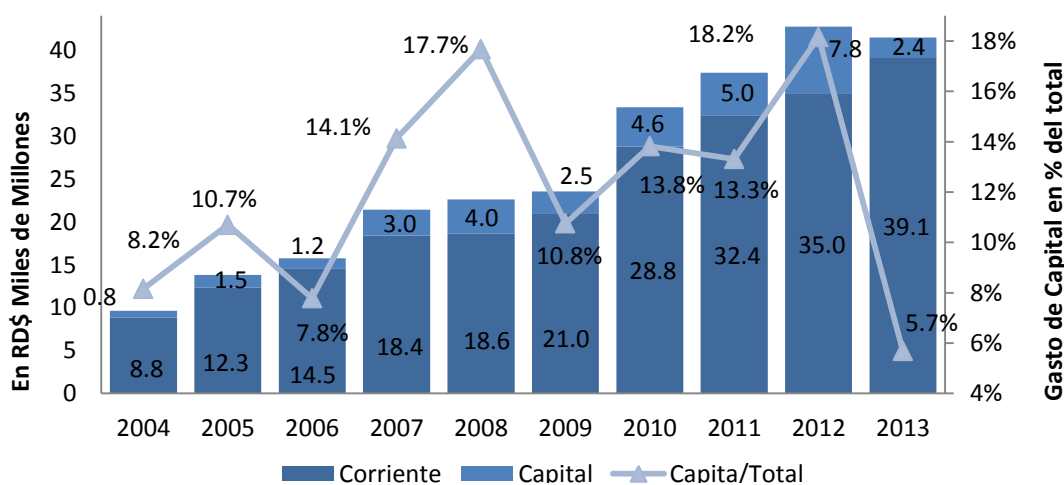
136. Igual que en el caso de educación, la evidencia indica que ha ocurrido una caída a largo plazo de crecimiento de la participación del gasto público en salud en el PIB (GS/PIB), con dos picos (1998 y 2005). Además, muestra que el comportamiento autónomo (GS/GP) dominó el comportamiento general de GS/PIB. El gráfico muestra que durante la crisis 2003-2004, GS/PIB se redujo notablemente gracias a la caída en GS/GP, que en la fase de recuperación GS/PIB también se recuperó por la contribución de GS/GP, pero que no se sostiene lo que hace reducir la velocidad de crecimiento de GS/PIB hasta 2010. En 2011 mostró una modesta recuperación gracias, nueva vez, a la contribución del componente autónomo (GS/GP).

III.6.1 Clasificación económica del gasto en salud

137. Por otra parte, entre 2004 y 2013, el gasto de capital explicó, en promedio, un 12% del financiamiento público a la función salud. Se trata de un porcentaje relativamente bajo. Considerando con respecto al gasto público total, el gasto de capital ha sido, en promedio, superior ese nivel. Además, como se puede apreciar en el Gráfico 37, el gasto de capital no es una fuente importante de incremento en el gasto en salud.

138. Por otra parte, se aprecia una significativa estabilidad en la composición del gasto corriente en salud. Las remuneraciones a empleados explicaron, en promedio, el 56.3% del gasto corriente total entre 2004 y 2013, sin que se perciban cambios o fluctuaciones importantes; las transferencias corrientes explicaron un 26.2% del gasto, y otros gastos el 20.2%. Las transferencias corrientes desde la función salud se refieren principalmente a las transferencias que se realizan a favor de las instituciones que construyen y administran los sistemas de agua potable en el país, y las que aportan para el funcionamiento de otras instituciones públicas autónomas y/o descentralizadas de relevancia para el sistema de salud entre las que se incluyen institutos especializados (Cuadro 31).

Gráfico 37. Gasto corrientes y de capital en el Ministerio de Salud



Cuadro 31. Composición del gasto corriente en salud (% del gasto corriente)

	Remuneraciones a empleados/as	Transferencias corrientes	Otros gastos
2004	57,1%	26,8%	16,2%
2005	51,2%	29,4%	19,4%
2006	53,4%	21,3%	25,3%
2007	50,9%	24,8%	24,3%
2008	57,8%	19,3%	23,0%
2009	59,0%	19,9%	21,1%
2010	47,8%	33,6%	18,5%
2011	53,1%	27,9%	19,1%
2012	53,7%	28,5%	17,9%
2013	52,4%	30,1%	17,5%
Promedio	53,6%	26,2%	20,2%

Fuente: elaborado con información del Ministerio de Hacienda

III.6.2 El gasto por programa en salud

139. Los datos del sector salud presentan un serio problema de calidad al desagregarlo por programas, subprogramas, actividad y a nivel espacial en el tiempo. Los problemas se derivan de un registro inconsistente de las partidas, lo cual se expresa en que en un año un programa o una actividad pueden tener un registro varias veces superior al año anterior o en un año verificar uno significativamente inferior al año anterior, sin que nada en particular hubiese ocurrido. En otros casos simplemente hay la aparición, desaparición o reubicación de programas, subprogramas y actividades sin ninguna explicación. El alto nivel de inestabilidad en los registros por programas, subprogramas y actividades se debe simplemente a un mal o inconsistente registro de los datos.
140. La situación es todavía más complicada cuando se pretende hacer un análisis a nivel espacial, pues el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) tiene varios años en los que no se registran ejecuciones en las direcciones regionales de salud, haciendo evidente un problema de registro. Para que se tenga una idea del problema, en el texto impreso del Informe de Ejecución Presupuestaria que publica la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) del año de 2008 no aparece la ejecución por programas del Ministerio de Salud.
141. Todo lo anterior hace que, para el caso del sector salud, no haya posibilidades desarrollar, en este momento, un análisis de efectividad del gasto público, ya sea por programa, actividad o por gasto a nivel territorial.
142. No obstante, es de notar que con la nueva formulación presupuestaria del “Presupuesto por Programa Orientado a Productos y/o Servicios” que se inicia para el año 2015 se ha dado un avance importante en asociar las asignaciones presupuestaria a la planificación, “donde se reflejan los bienes y/o servicios a producir por cada programa y su expresión físico-financiera, alineados con los objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP)”. Sin embargo, habrá que esperar varios años de ejecución para contar con un verdadero instrumento de análisis para medir la eficiencia en la asignación del gasto en salud.
143. Los Cuadros 32 y 33 presentan las ejecuciones presupuestarias en valores absolutos y relativos del Ministerio de Salud por los grandes programas (8 en total). Tomando estas cifras con las reservas debido a los problemas de registros previamente indicados, se aprecia un aumento en gasto de la “Actividad central” frente a una reducción del programa “Conducción y fortalecimiento de la gestión de salud” que incorpora las actividades de “Dirección y

Administración”, “Recursos Humanos”, “Gestión Técnica Administrativa”, “Apoyo a la Reforma de Salud” y “Rehabilitación y Equipamiento de la Red de Servicios”.

144. La “Conducción y fortalecimiento de la gestión de salud” incluye las actividades de “Conducción sectorial”, “Modulación de financiamiento” “Gestión técnica-administrativa” “Gestión de Información y Tecnología” y el “Ejercicio de la Rectoría a Nivel Local”.

145. Se registra una reducción relativa significativa en las ejecuciones de “Salud Colectiva” y una reducción de menor intensidad en la “Atención a la Salud de las Personas”. Mientras que las ejecuciones de la “Administración de contribuciones especiales” que registra las transferencias al sector privado, se mantiene relativamente estable. Nótese que en el año 2010 no aparecen registros para ese programa mientras que en el programa “Administración de activos, pasivos y transferencias” aparece con un aumento de RD\$6 mil millones, lo cual puede explicarse por un mal registro de información. Los dos renglones más importantes de gastos son: “Atenciones a las personas” y “Administración de activos, pasivos y transferencias” que registran las transferencias públicas

Cuadro 32. Ejecución presupuestaria por programa del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (millones de RD\$)

Conceptos	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Actividad central	1,821	1,853	2,223	3,933	8,096	7,827
Conducción y fortalecimiento de la gestión en salud	-	2,163	2,394	3,167	467	313
Garantía de la calidad de la atención	-	111	101	281	133	8
Servicios de salud colectiva	2,025	1,605	1,610	1,701	1,828	1,208
Atención a la salud de las personas	14,138	12,455	16,051	16,485	20,391	17,672
Asistencia social	334	422	456	505	304	226
Administración de contribuciones especiales	1,754	1,985	13,579	2,513	2,660	6,604
Adm. De activos, pasivos y transferencias	11,076	9,556	-	13,474	19,448	18,252
Total	31,148	30,150	36,413	42,059	53,328	52,110

Fuente: DIGEPRES

Cuadro 33. Ejecución presupuestaria por programa del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (% del presupuesto total)

Conceptos	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Actividad central	5.8%	6.1%	6.1%	9.4%	15.2%	15.0%
Conducción y fortalecimiento de la gestión en salud		7.2%	6.6%	7.5%	0.9%	0.6%
Garantía de la calidad de la atención		0.4%	0.3%	0.7%	0.2%	0.0%
Servicios de salud colectiva	6.5%	5.3%	4.4%	4.0%	3.4%	2.3%
Atención a la salud de las personas	45.4%	41.3%	44.1%	39.2%	38.2%	33.9%
Asistencia social	1.1%	1.4%	1.3%	1.2%	0.6%	0.4%
Administración de contribuciones especiales	5.6%	6.6%	37.3%	6.0%	5.0%	12.7%
Adm. de activos, pasivos y transferencias	35.6%	31.7%		32.0%	36.5%	35.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: DIGEPRES

146. El Cuadro 34 presenta la ejecución presupuestaria de 2011 a 2012 por programa, subprograma y actividad. Es una información indicativa que ofrece una idea general de cómo se ha gastado en salud y dónde están las prioridades de gastos. Es una información que debe tomarse con precaución por las razones antes indicadas.

Cuadro 34. Ejecución presupuestaria del Ministerio de Salud y Asistencia Social por programa, subprograma y actividad

Conceptos	RD\$ millones			En % del gasto		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
TOTAL 01-MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL	36,412.7	42,058.8	53,328.2	100.0%	100.0%	100.0%
TOTAL 0001-ACTIVIDADES CENTRALES	2,222.6	3,932.8	8,096.3	6.1%	9.4%	15.2%
0001-DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN	59.3	26.6	10.6	0.2%	0.1%	0.0%
0099-DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS	7.8	3.4	4.5	0.0%	0.0%	0.0%
0102-GESTIÓN TÉCNICA ADMINISTRATIVA	2,035.1	3,161.2	7,026.3	5.6%	7.5%	13.2%
0105-APOYO A LA REFORMA DEL SECTOR SAUD	120.4	30.6	192.9	0.3%	0.1%	0.4%
0107-REHABILITACIÓN Y EQUIPAMIENTO DE LA RED DE SERVICIOS	0.0	711.0	862.0	0.0%	1.7%	1.6%
TOTAL 0998-ADMINISTRACIÓN DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES	2,256.0	2,513.0	2,660.2	6.2%	6.0%	5.0%
TOTAL 0999-ADMINISTRACION DE TRANSFERENCIAS Y ACTIVOS FINANCIEROS	11,322.8	13,473.7	19,448.2	31.1%	32.0%	36.5%
TOTAL 1072-CONDUCCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN EN SALUD	2,393.7	3,167.5	467.4	6.6%	7.5%	0.9%
0002-CONDUCCIÓN SECTORIAL DE SALUD	13.9	10.7	20.7	0.0%	0.0%	0.0%
0004-MODULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO	9.3	10.1	9.3	0.0%	0.0%	0.0%
0005-GESTIÓN TÉCNICA ADMINISTRATIVA	39.0	328.6	228.1	0.1%	0.8%	0.4%
0007-GESTIÓN DE INFORMACIÓN Y TECNOLOGIA	17.3	19.5	27.7	0.0%	0.0%	0.1%
0009-EJERCICIO DE LA RECTORIA A NIVEL LOCAL	2,314.2	2,798.6	181.6	6.4%	6.7%	0.3%
TOTAL 1073-SERVICIOS DE SALUD COLECTIVA	1,610.3	1,700.7	1,827.7	4.4%	4.0%	3.4%
Subtotal	1,610.3	1,700.7	1,827.7	4.4%	4.0%	3.4%
0001-VIGILANCIA EPIDEMIOLOGICA	14.0	15.8	13.9	0.0%	0.0%	0.0%
0004-PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA TUBERCULOSIS	87.9	202.4	209.5	0.2%	0.5%	0.4%
0005-PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA SALUD BUCAL	21.8	27.9	26.5	0.1%	0.1%	0.0%
0006-PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA SALUD MENTAL	9.8	10.3	8.1	0.0%	0.0%	0.0%
0008-PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA DESNUTRICION	29.9	35.2	33.5	0.1%	0.1%	0.1%
0009-PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA MALARIA, DENGUE Y OTRAS ENF. TRANSMITIDAS POR VECTORES	109.7	114.0	111.7	0.3%	0.3%	0.2%
0010-PROGRAMA AMPLIADO DE INMUNIZACIONES	198.9	201.2	558.5	0.5%	0.5%	1.0%
0011-PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA RABIA Y OTRAS ZOONOSIS	29.8	18.8	24.1	0.1%	0.0%	0.0%
0012-CONTROL Y VIGILANCIA DE RIESGOS AMBIENTALES	14.3	16.5	21.0	0.0%	0.0%	0.0%
0013-PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN DE LAS ENFERMEDADES CRONICAS, ACCIDENTES Y VIOLENCIAS	8.4	8.2	8.0	0.0%	0.0%	0.0%
0014-ATENCIÓN A EMERGENCIAS Y DESASTRES	12.4	7.5	84.9	0.0%	0.0%	0.2%
0015-GESTIÓN TÉCNICA ADMINISTRATIVA	427.1	522.2	79.1	1.2%	1.2%	0.1%
0016-PREVENCIÓN Y CONTROL DEL HIV/SIDA	17.7	21.8	471.7	0.0%	0.1%	0.9%
0017-PROMOCIÓN Y EDUCACIÓN PARA LA SALUD	8.8	6.3	2.8	0.0%	0.0%	0.0%
0018-PROMOCIÓN Y CONTROL MATERNO INFANTIL	88.5	104.5	101.9	0.2%	0.2%	0.2%
0019-PREVENCIÓN Y CONTROL DE INFECCIONES TRANSMISION SEXUAL	77.5	77.8	72.6	0.2%	0.2%	0.1%
0021-InvestigaCIÓN sobre salud reproductiva y violencia de genero	0.6	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%
0022-CONTROL Y EJECUCIÓN DE LA FORTIFICACIÓN NACIONAL DE ALIMENTOS	0.2	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%
0025-DIAGNOSTICO PREVALENCIA DE SOBREPESO Y OBESIDAD EN MUJERES Y ESCOLARES	4.1	1.1	0.0	0.0%	0.0%	0.0%
0028-RESPUESTA NACIONAL FRENTE AL VIH/SIDA	449.1	309.1	0.0	1.2%	0.7%	0.0%

Conceptos	2010	2011	2012	2010	2011	2012
TOTAL 1074-GARANTÍA DE LA CALIDAD DE LA ATENCIÓN	101.1	280.8	133.1	0.3%	0.7%	0.2%
0001-GARANTIA DEL ASEGURAMIENTO DE SERVICIOS	11.7	23.2	8.8	0.0%	0.1%	0.0%
0002-ARMONIZACIÓN DE LA PROVISION DE SERVICIOS	2.7	2.6	5.9	0.0%	0.0%	0.0%
0003-HABILITACIÓN Y ACREDITACIÓN DE SERVICIOS	4.9	5.8	9.3	0.0%	0.0%	0.0%
0004-REGULACIÓN Y CONTROL DE LA SALUD	1.6	6.6	10.4	0.0%	0.0%	0.0%
0005-GESTIÓN TÉCNICA ADMINISTRATIVA	80.3	242.6	98.8	0.2%	0.6%	0.2%
TOTAL 1075-ATENCIÓN A LA SALUD DE LAS PERSONAS	16,050.6	16,485.3	20,391.0	44.1%	39.2%	38.2%
Sub total 01-SERVICIOS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA	13,462.9	14,560.1	5,760.0	37.0%	34.6%	10.8%
Sub total	11,955.4	13,300.0	1,829.2	32.8%	31.6%	3.4%
0001-SERVICIOS DE HOSPITALIZACION	1,272.0	746.0	830.9	3.5%	1.8%	1.6%
0003-SERVICIOS DE CONSULTA EXTERNA	144.7	330.9	345.1	0.4%	0.8%	0.6%
0005-SERVICIOS DE EMERGENCIA	264.8	413.0	368.3	0.7%	1.0%	0.7%
0008-GESTIÓN DE USUARIOS Y EDUCACIÓN PARA LA SALUD	10,238.2	11,640.7	153.2	28.1%	27.7%	0.3%
0009-DIAGNOSTICOS Y SERVICIOS DE BANCO DE SANGRE	35.7	169.4	131.7	0.1%	0.4%	0.2%
0010-CAPACITACIÓN DIAGNÓSTICO POR IMÁGENES	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%
Sub total	1,507.5	1,260.1	3,930.8	4.1%	3.0%	7.4%
0006-CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO HOSPITAL MATERNO INFANTIL EN LA CIUDAD DE LA SALUD, SANTO DOMINGO.	0.0	273.6	827.7	0.0%	0.7%	1.6%
0007-CONSTRUCCIÓN HOSPITAL PROVINCIAL MONTE PLATA	1,507.5	412.8	0.0	4.1%	1.0%	0.0%
0009-CONSTRUCCIÓN HOSPITALES DE 60, 80 Y 100 CAMAS EN MONTECRISTI, HIGUEY Y SOSUA	0.0	0.0	1,153.4	0.0%	0.0%	2.2%
0010-CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO HOSPITAL GENERAL EN LA CIUDAD DE LA SALUD, SANTO DOMINGO	0.0	300.0	1,121.9	0.0%	0.7%	2.1%
0011-CONSTRUCCIÓN HOSPITAL 40 CAMAS EN VILLA HERMOSA, LA ROMANA.	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%
0015-CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO HOSPITAL PEDIÁTRICO EN LA CIUDAD DE LA SALUD, SANTO DOMINGO	0.0	273.7	827.8	0.0%	0.7%	1.6%
TOTAL 02-DIRECCIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD	1,293.4	466.8	13,961.5	3.6%	1.1%	26.2%
0001-SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LOS SERVICIOS DE SALUD	27.7	17.5	17.0	0.1%	0.0%	0.0%
0002-REHABILITACIÓN Y EQUIPAMIENTO DE LA RED DE SERVICIOS	705.5	0.0	0.0	1.9%	0.0%	0.0%
0003-GESTIÓN TÉCNICA ADMINISTRATIVA	560.2	449.3	13,944.5	1.5%	1.1%	26.1%
0004-CAPACITACIÓN BÁSICA Y PERMANENTE ENFERMERÍA PARA CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%
TOTAL 03-SERVICIOS DE ATENCIÓN PRIMARIA	1,294.3	1,458.4	669.4	3.6%	3.5%	1.3%
0002-PROMOCIÓN Y EDUCACIÓN PARA LA SALUD	4.0	1.1	1.9	0.0%	0.0%	0.0%
0004-GESTIÓN TÉCNICA ADMINISTRATIVA	727.3	852.7	79.2	2.0%	2.0%	0.1%
0005-SERVICIOS DE CONSULTA	7.4	9.0	7.4	0.0%	0.0%	0.0%
0006-SERVICIOS DE EMERGENCIAS	4.9	5.9	3.5	0.0%	0.0%	0.0%
0007-SERVICIOS DE EMERGENCIAS	1.2	7.4	3.5	0.0%	0.0%	0.0%
TOTAL 0002-INSTALACIÓN Y EQUIP. DE UNIDS. DE ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD DE LA SERIE DPL/BM	549.5	582.3	574.1	1.5%	1.4%	1.1%
TOTAL 1076-ASISTENCIA SOCIAL	455.5	504.9	304.2	1.3%	1.2%	0.6%
0001-ATENCIÓN AL MENOR	50.7	50.9	50.8	0.1%	0.1%	0.1%
0002-ATENCIÓN AL ENVEJECIENTE	93.1	93.2	95.4	0.3%	0.2%	0.2%
0003-GESTIÓN TÉCNICA ADMINISTRATIVA	186.2	232.3	2.6	0.5%	0.6%	0.0%
0004-APOYO ECONOMICO A GRUPOS VULNERABLES	125.5	128.5	155.4	0.3%	0.3%	0.3%

III.6.3 La situación general de salud

147. La morbilidad. El estudio reciente más completo de la situación general de salud de la población dominicana es la Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA 2013)⁴³. Según esta encuesta el 33.8% de los “residentes habituales de los hogares tuvieron alguna enfermedad o problema de salud, sin internamiento, en los 30 días previos a la encuesta” durante el año de 2013, el 19.7% reportó al menos una enfermedad crónica, y para un 5% de discapacidad. Estas cifras reflejan un deterioro en las condiciones generales de salud de la población. Sin embargo, señala ENDESA 2013, “que, si bien el incremento entre 2007 y 2013 en la proporción de personas con enfermedades crónicas puede deberse en parte a que en la presente [la del 2013] encuesta se investigó sobre tres condiciones adicionales de este tipo, respecto de las consideradas en 2007: las enfermedades del hígado, los problemas visuales y la obesidad (...), en lo que concierne a los problemas de salud en los últimos 30 días el incremento relativo no puede atribuirse a una causa similar, y, por el contrario, estaría reflejando un cambio real en la incidencia de episodios agudos de morbilidad, principalmente de los problemas respiratorios”⁴⁴ (Cuadro 35).

Cuadro 35. Porcentaje de la población total de jure que tuvo alguna enfermedad República Dominicana, 2013, 2007 y 2002

ENDESAS	% tuvo algún problema de salud últimos 30 días (sin internamiento)	% que padece enfermedades crónicas (diagnosticada por un médico)	% que tiene alguna discapacidad	% con al menos una de las condiciones anteriores
2002	27.8	16.3	2.9 ¹	38.9
2007	23.4	14.5	2.6	33.7
2013	33.8	19.7	5.0	46.2

Fuente: ENDESA 2002, p. 300; ENDESA 2007, p. 343 y ENDESA 2013, p. 347

¹las categorías investigadas en ENDESA 2002 no son comparables con las dos encuestas siguientes.

148. El mayor padecimiento de la población dominicana está asociado a enfermedades respiratorias, que afectó al 77% de la población que tuvo algún problema de salud en los últimos 30 días antes de la encuesta, seguido por enfermedades infecciosas y parasitarias y del sistema nervioso (Cuadro 36).

⁴³ Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM y Ministerio de Salud Pública (MSP), Octubre 2014. Encuesta Demográfica y de Salud República Dominicana 2013.

⁴⁴ ENDESA 2013, p. 345.

**Cuadro 36. Tipo de enfermedad o problemas de salud en los últimos 30 días.
(por tipo de enfermedad o problema)**

Enfermedad o problemas de salud	En %
Infecciosas y parasitarias, y de la piel y el tejido sub- cutáneo	7.1
Del sistema nervioso	4.1
Del sistema respiratorio	77.4
Del sistema digestivo	2.5
Del sistema osteo-muscular y del tejido conjuntivo	2.0
Del sistema genitourinario	1.3
Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, no clasificados en otra parte	2.7
Traumatismos, envenenamientos y otras consecuencias de causas externas	1.1
Todas las demás enfermedades ¹	1.6

Fuente: ENDESA 2013, p. 348

¹Incluye las siguientes enfermedades: tumores; endocrinas, nutricionales y metabólicas; trastornos mentales y del comportamiento; del ojo y sus anexos; del sistema circulatorio; embarazo, parto y puerperio; y otras circunstancias y problemas relacionados con la salud.

149. Entre las enfermedades crónicas de mayor incidencia en la población de 15 años que en el momento de realizarse la encuesta está la hipertensión arterial que afectaba el 14.2% de los que padecían una enfermedad crónica. Siguen en importancia la diabetes, los problemas de la vista y artritis y artrosis, entre otras enfermedades (Cuadro 37).

150. Finalmente, la deficiencia o discapacidad específica más relevante es ceguera parcial y la incapacidad de caminar que afectan igualmente al 2.4% de la población mayor de 15 años. Seguimiento de la sordera parcial y la incapacidad de agarrar objetos (Cuadro 38).

151. En general, las enfermedades recientes (los 30 anteriores a la encuesta) afectan proporcionalmente más a la población menor a 14 años, se estabiliza entre los que están entre más de 15 y 54 años y crece ligeramente para el grupo etario mayor de 55 años (Gráfico 38). Afecta más a las mujeres que a los hombres y a los residentes en las zonas rurales. No hay marcadas diferencias interregionales⁴⁵ pues estas diferencias determinan un coeficiente de variación con relación a la media nacional de 8%, no hay grandes diferencias de la proporción de personas afectadas por quintil de ingreso (8% coeficiente de variación a la media nacional) aunque afecta más a los pobres que a los ricos, tendencia que es más intensa cuando se toma en cuenta a las personas afectadas por quintil de riqueza⁴⁶ (11%).

⁴⁵ Las regionales de salud son 8 y son diferentes a las regionales de planificación y de educación.

⁴⁶ “Con base en las informaciones sobre los diferentes aspectos de las viviendas y los hogares recopiladas mediante el Cuestionario de Hogar de la ENDESA 2013, se realizó una clasificación socioeconómica de los hogares y de sus miembros(as) utilizando una metodología desarrollada por el Banco Mundial y Macro International Inc” [...]. “El nivel socioeconómico se define en términos de activos o riqueza en los hogares encuestados, en vez de ingresos o consumo.”[...]“Entre las informaciones utilizadas para la determinación de los quintiles de riqueza de la población se encuentran: a) características de la vivienda—materiales de construcción, tipo, forma de tenencia; b) posesión de

Cuadro 37. Porcentaje de la población de jure, de 15 años y más de edad, con enfermedades crónicas específicas diagnosticadas por un(a) médico(a) 2013

Enfermedades crónicas	Porcentaje con la enfermedad diagnosticada por un(a) médico(a)
Artritis, artrosis	3.2
Cáncer	0.4
Diabetes	4.5
Enfermedad de riñones	2.8
Enfermedad del hígado	0.4
Enfermedad mental	0.9
Asma, bronquitis	1.8
Epilepsia	0.5
Hipertensión	14.2
Obesidad	0.3
Problemas de la vista	3.2
Problemas del corazón o circulatorios	2.4
SIDA o VIH	0.2
Tuberculosis	0
Otra enfermedad crónica	2.9

Fuente: ENDESA 2014, p. 350

¹⁾ Una misma persona puede entrar en más de una columna del cuadro, dependiendo del número de enfermedades crónicas padecidas.

Cuadro 38. Porcentaje de la población de jure, 15 años y más de edad, que padece de deficiencias o discapacidades específicas (2013)

Discapacidades o deficiencias	En %
Ceguera total	0.3
Ceguera parcial	2.4
Sordera total	0.2
Sordera parcial	1.4
No puede hablar	0.4
Habla con dificultad	0.6
No puede caminar/camina con dificultad	2.4
No puede agarrar objetos	0.7
Otra deficiencia/ discapacidad	0.3

¹⁾ Una misma persona puede entrar en más de una columna del cuadro.

equipos o artículos de uso doméstico—nevera, estufa, lavadora de ropa, calentador de agua, etc.—mobiliario básico, así como de medios privados de transporte; c) acceso del hogar a servicios básicos—energía eléctrica, abastecimiento de agua, eliminación de la basura, disposición de excretas, otros—y de comunicación—Internet, tele-cable, teléfono, otros; y d) otros aspectos: posesión de tierras de uso agropecuario; posesión de ganado o animales de granja o corral, número de personas por dormitorio; existencia de servicio doméstico en el hogar; otros”. ENDESA 2013, p. 45 y 46

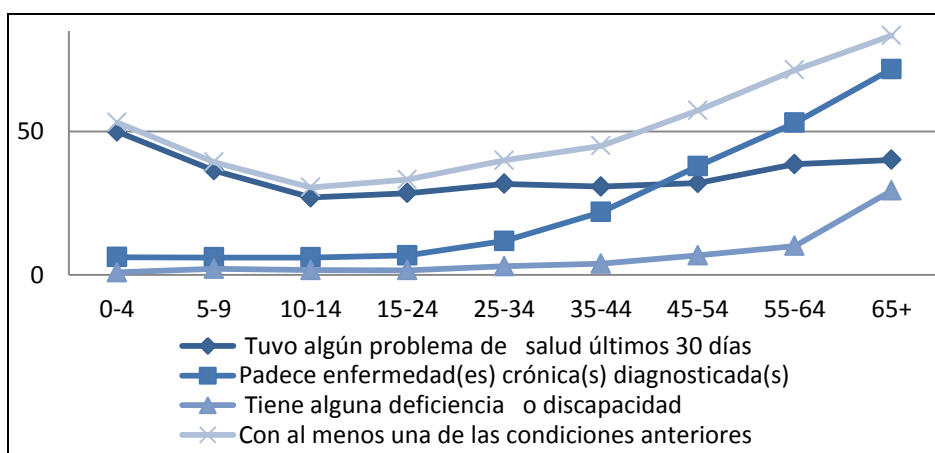
Cuadro 39. Diferencias interregionales y por quintil de ingreso y riqueza (coeficiente de variación con relación a la media nacional)

Diferencias por regiones y por quintil en relación media nacional	Tuvo algún problema de salud últimos 30 días	Padece enfermedad(es) crónica(s) diagnosticada(s)	Tiene alguna deficiencia o discapacidad	Con al menos una de las condiciones anteriores
Diferencia interregional	8.5%	11.2%	23.2%	3.7%
Por quintil de ingreso	7.8%	19.9%	16.0%	6.5%
Por quintil de riqueza	11.0%	17.9%	5.8%	2.6%

Fuente: Elaborado con ENDESA 2013, p. 346, Cuadro 18.1

152. Las enfermedades crónicas afectan principalmente a la población con más de 25 años, afecta 1.59 más a las mujeres que a los hombres, no hay diferencias por la zona de residencia, y las diferencias interregionales son más significativas que en la morbilidad de los 30 días anteriores al alcanzar un coeficiente de variación de 11% con relación a la media nacional. Las diferencias en el padecimiento de enfermedades crónicas crece con el quintil de ingreso y riqueza. En efecto, las diferencias por quintil de ingreso es 2.5 veces mayor que la morbilidad “en los últimos 30 días” y 1.62 veces más por quintil de riqueza que por la morbilidad de los “últimos 30 días” (Gráfico 38).

Gráfico 38. Porcentaje de población con problemas de salud en el último mes, enfermedades crónicas o discapacidades, por grupos de edad



Fuente: ENDESA 2014, p. 346

153. La discapacidad afecta principalmente a la población envejeciente, no hay marcadas diferencias ni por sexo ni por zona de residencia. Aunque hay marcadas diferencias interregionales (el coeficiente de variación alcanza un 23.2% con relación a la media nacional). Por quintil de ingreso y riqueza afecta más a los estratos medios, pero hay más diferencias entre los quintiles de ingreso que en el de riqueza.

**Cuadro 40. Evolución de las tasas de mortalidad en la niñez República Dominicana, 1991-2013
(% por cada 1,000 nacidos vivos)**

Mortalidad	1991	1996	2002	2007	2013
Mortalidad neonatal	24	27	22	23	21
Mortalidad post-neonatal	19	20	9	10	6
Mortalidad infantil	43	47	31	33	27
Mortalidad post-infantil	17	22	7	5	4
Mortalidad en la niñez	60	69	38	38	31

Fuente: Endesa 2013, p. 129

154. La mortalidad. Según la evaluación de los ODM el objetivo de 4 de reducir la mortalidad de menores de 5 años, si bien ha tenido avances está lejos de alcanzarse⁴⁷. Datos actualizados de ENDESA 2013 muestran que ha habido pocos avances en la mortalidad neonatal (la probabilidad de morir en el primer mes de vida) pues en 22 años apenas se redujo en un 13%. Los avances mayores fueron en la mortalidad post-neonatal (probabilidad de morir entre el primer mes y el primer año de vida) ya que se redujo en un 68%. Se observaron avances moderados en la mortalidad infantil, es decir, en la probabilidad de morir en el primer año de vida (-37%), mientras avances mayores (reducción de 76%) se registró en la mortalidad post-infantil (probabilidad de morir entre el primer año y el quinto año), mientras que la mortalidad en la niñez (probabilidad de morir a los 5 años) se redujo a la mitad (-48%). Esto quiere decir que el mayor riesgo de muerte está en la mortalidad neonatal, la que en 2013, explicaba el 68% de la posibilidad de muerte en la niñez.

155. Según el informe de los ODM la principal causa de muerte infantil es la sepsis bacteriana, que explica el 87% de la mortalidad en la niñez. En efecto, la proporción de sepsis bacteriana del recién nacido como causa de muertes neonatales era de 12.8% en el 2000, en 2010 era 24.8% y en 2012 alcanzaba el 30%⁴⁸.

156. No obstante estas tendencias a la reducción, hay que observar que la tasa de mortalidad infantil y mortalidad en la niñez esperadas en República Dominicana, dado una relación funcional entre el PIB per cápita de paridad de poder adquisitivo y las tasas de mortalidad

⁴⁷ Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), 2014. Objetivos de desarrollo del milenio. Informe de Seguimiento 2013. Enero. Santo Domingo. p.66
http://www.do.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/odm/pnud_do_informeodm2013.pdf

⁴⁸ Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), 2014. Objetivos de desarrollo del milenio. Informe de Seguimiento 2013. Enero. Santo Domingo. p.68. Con información del MSP. Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (SINAVE)

muestra un desempeño muy poco satisfactorio para el país. En efecto, haciendo el cálculo para 188 países se obtiene que la mortalidad en la niñez de la República Dominicana, dado el PIB per cápita de PPP en 2013 debería ser de 17⁴⁹ y no de 31 mientras que la mortalidad infantil debía ser de 13⁵⁰ y no de 27 como es el valor observado.

157. Además una comparación con 33 países de América Latina y el Caribe⁵¹ ubicaría a RD en la quinta posición con mayor tasa de mortalidad en menores de 5 años para el año 2002, se mantiene en la misma posición en 2007 y en 2013, a pesar de una reducción de -18% en la tasa, la República Dominicana se coloca como el cuarto país de mayor tasa de mortalidad. Esto significa que otros países lograron más progreso que la RD.

158. La tasa de mortalidad infantil que registra ENDESA 2013 para el año 2002 coloca a la República Dominicana en la posición 5 de más alto nivel, empeora en 2007 hasta la posición 4 y termina en 2013 en la posición 4 a pesar de la tasa se redujo en un -18%. Igual que en el caso anterior la mejoría de RD fue menor que la mejoría de los países de región.

159. Según el informe de los ODM 2013 del Ministerio de Economía se han registrado notables progresos en la mortalidad materna a pesar de que mantiene muy elevada y es volátil. La estimación de la tasa de mortalidad materna ha suscitado amplias discusiones ya que los datos provenientes de encuestas ubican la tasa en un nivel muy superior a los registros administrativos de MSP/MEPYD/ONE52.

⁴⁹ $\ln(\text{Tasa de mortalidad en la niñez}) = 10.362 - 0.8099 \ln(\text{INB PPP})$, para 188 países y un R^2 de 0.73. El Ingreso Nacional Bruto fue tomado del Informe de Desarrollo Humano 2014. Es INB de paridad de poder adquisitivo de 2013 a valores del 2011 y la tasa de mortalidad en la niñez por cada mil nacidos vivos aparece en dicho informe en la tabla 7 del anexo.

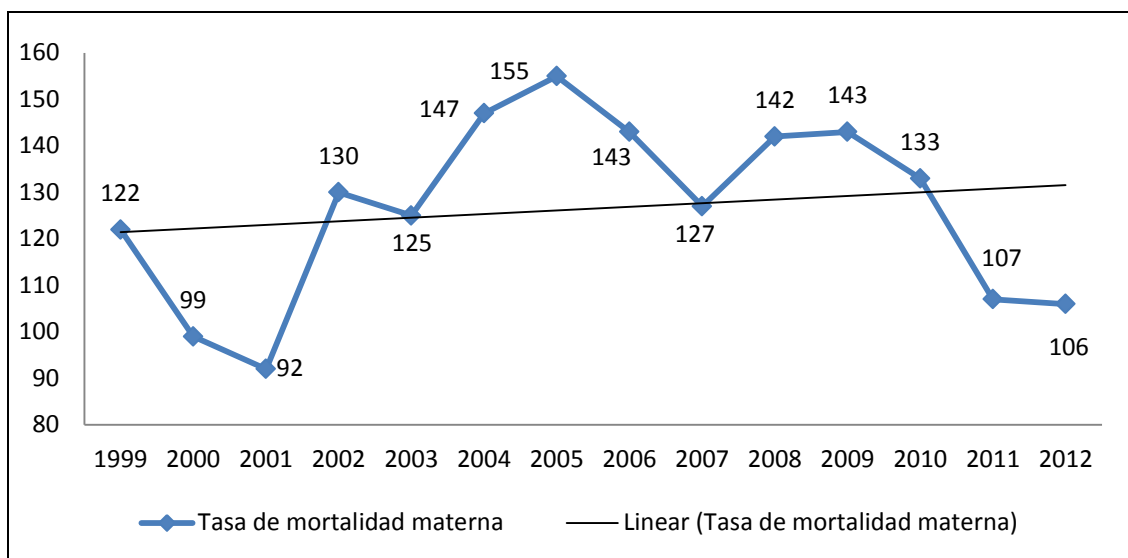
⁵⁰ $\ln(\text{Tasa de mortalidad infantil}) = 9.67718 - 0.76018 \ln(\text{INB PPP})$, para 188 países y un R^2 de 0.71. Es INB de paridad de poder adquisitivo de 2013 a valores del 2011 y la tasa de mortalidad en la infancia por cada mil nacidos vivos aparece en dicho informe en la tabla 7 del anexo.

⁵¹ Se utilizó las tasas que proporciona la CEPAL para los países de América Latina y el Caribe en <http://estadisticas.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=23&idioma=> y para República Dominicana se colocó las cifras que proporciona ENDESA 2013 **Error! Reference source not found.**

⁵² En nota a pie de página del informe de la ODM del 2013 se indica:

“En 1991, 1996, 2002 y 2007 fueron estimadas tasas de mortalidad muy altas a través de las encuestas de ENDESA. De acuerdo a esta fuente, en dichos años las tasas fueron 187.6, 229.3, 178.0 y 159.0, respectivamente. Sobre la base de estos datos se proyectó que la tasa esperada en 2015 sería de alrededor de 141. Los datos de las encuestas reportan tasas de mortalidad mucho más elevadas que las de los registros del Ministerio de Salud Pública. Por ejemplo, las tasas de los años 2002 y 2007 reportadas por el Ministerio fueron 130 y 127 respectivamente, extremadamente más bajas que las estimaciones de ENDESA. La decisión interinstitucional de cambiar el uso del dato de mortalidad materna proveniente de las encuestas por el de los registros administrativos, conlleva la necesidad de aumentar los esfuerzos para continuar mejorando la captación de información y asegurar la mayor precisión posible en el registro de los datos.” ODM 2013, p.75, Nota 53

Gráfico 39. Tasa de mortalidad materna estimada (x 100,000 nacidos vivos). 1999-2012 y meta ODM 2015



Fuente: MSP/MEPYD/ONE. Estimaciones nacionales de la mortalidad materna e infantil ajustada por sub-registro de defunciones del SINAVE y registro de nacimientos. Datos actualizados el 11 de octubre del 2013. Informe de ODM 2013

160. Una comparación internacional de la tasa de mortalidad, tomando como referencia la relación entre el Ingreso Nacional Bruto de paridad de poder adquisitivo y la tasa de mortalidad materna, se observa que el valor esperado de la mortalidad materna dado el INB de PPA de RD sobre la base de una muestra de 178 países es 4953 por cada 100,000 nacidos vivos lo cual es menos de la mitad del valor observado (106). Otra comparación con los países de América Latina sitúa a la República Dominicana en la posición 9 de 31 con un nivel que es 1.37 veces el promedio de América Latina⁵⁴. Entre las principales causas de muerte materna están: “la hipertensión arterial inducida por el embarazo (pre-eclampsia), hemorragias y complicaciones del puerperio y a partir del 2008, se atribuye al aborto menos del 10% de esta mortalidad”⁵⁵.

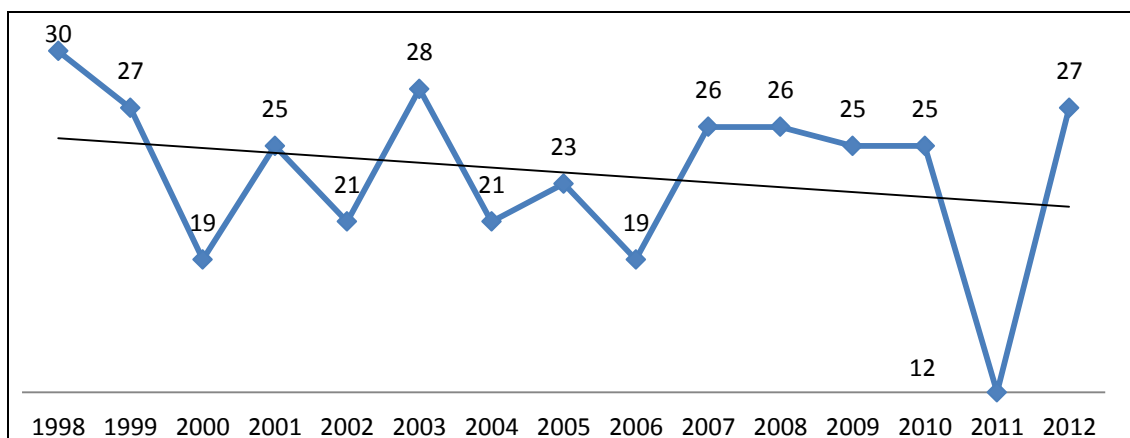
161. En la década del 2000, la incidencia de pre-clampsia como causa de muerte materna ha registrado una leve tendencia a decrecer pero en el marco de una gran volatilidad (Gráfico 40).

⁵³ $\ln(\text{Tasa de mortalidad materna}) = 9.291384 - 1.07834 \ln(\text{INB PPP})$, para 178 países y un R^2 de 0.69. Es INB de paridad de poder adquisitivo de 2013 a valores del 2011 y la tasa de mortalidad materna por cada cien mil nacidos vivos aparece en dicho informe en la tabla 7 del anexo. <http://hdr.undp.org/es/content/maternal-mortality-ratio-deaths-100000-live-births>

⁵⁴ http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

⁵⁵ Informe ODM 2014, p. 76

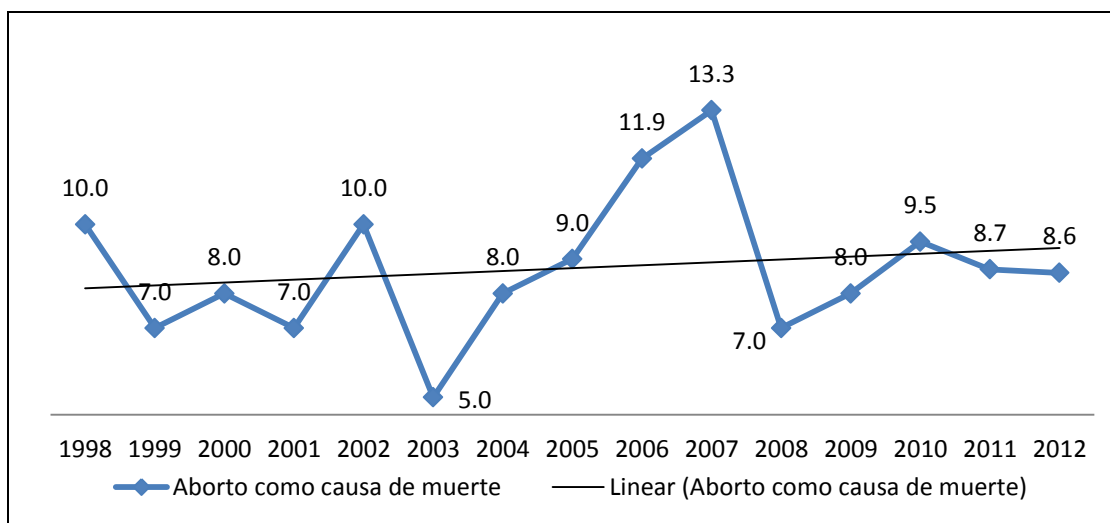
Gráfico 40. Porcentaje de toxemia como causa de muertes maternas. 1998-2012



Fuente: MSP. Subsecretaría de Estado de Planificación y Desarrollo. Unidad de Cuentas Nacionales de Salud. ODM 2013, p.76

162. Según el Informe ODM 2013, la mortalidad por aborto que se refiere a la “proporción de muertes de mujeres en condición de embarazo o dentro de los 42 días después del parto, debida a causas obstétricas directas (aborto)”⁵⁶ ha representado entre 5% y 13% de las muertes maternas anuales en la década del 2000, llegando en 2012 a explicar el 8.5%⁵⁷ de las muertes maternas.

Gráfico 41. Aborto como causa de muerte en %



Fuente: MSP. Subsecretaría de Estado de Planificación y Desarrollo. Unidad de Cuentas Nacionales de Salud.

⁵⁶ Informe ODM 2014, p. 77

⁵⁷ Se refiere a la proporción de muertes de mujeres en condición de embarazo o dentro de los 42 días después del parto, debida a causas obstétricas directas (aborto).

163. Finalmente el informe de los ODM del 2013 destaca como uno de los factores de riesgo el elevado nivel de los embarazos de las adolescentes. Las cifras actualizadas con ENDESA 2013 indican que en ese año el 20.5% de las mujeres entre 15 y 19 años habían tenido un hijo nacido vivo o habían estado embarazada. Se observa además que ese porcentaje se ha estabilizado a partir de 2007 (Cuadro 41).

Cuadro 41 Porcentaje de mujeres adolescentes de 15-19 años que han tenido un nacido vivo o que están embarazadas por primera vez 1986-2013

Edad	ENDESA	ENDESA	ENDESA	ENDESA	ENDESA	ENDESA
	1986	1991	1996	2002	2007	2013
15	4.0	7.2	6.8	7.1	6.6	4.9
16	8.4	9.9	12.7	13.4	11.0	8.8
17	14.0	15.1	23.2	23.8	19.6	23.3
18	26.1	26.9	29.8	32.1	31.4	28.4
19	34.8	28.5	40.6	40.6	39.3	34.4
15-19	17.4	17.6	22.7	23.3	20.6	20.5

Fuente: ENDESA 2013, p. 101

164. En conclusión, tal como están las cifras de gasto público es imposible establecer una relación entre el nivel de gasto y la situación de morbi-mortalidad de la población dominicana. En general, se observa que la situación de morbilidad se ha deteriorado en el tiempo. Las enfermedades sin internamiento afectan más a la población menor de 14 años, las enfermedades crónicas a la población mayor de 34 años y a la que padece alguna deficiencia o discapacidad a la población mayor de 45 años. La mortalidad infantil y en menores de 5 años se ha reducido en el tiempo pero aún se mantiene elevada en relación al promedio de América Latina y en ambos casos el país ha sido desplazada hacia posiciones de peor desempeño (con mayores tasas relativa). La mortalidad materna se ha reducido pero todavía permanece por encima del promedio de América Latina y del valor esperado dado el nivel del PIB per cápita de paridad de poder adquisitivo.

IV. Conclusiones

Los hallazgos más relevantes se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Medido por diferentes variables, el gasto público en la República Dominicana se ha expandió notablemente entre 2000 y 2013. En términos reales, se multiplicó por 2.5, en términos reales per cápita por más de 2 y como porcentaje del PIB por cerca de 1.4.
2. A lo largo de ese período se pueden distinguir tres etapas claramente diferenciadas. La primera, entre 2000 y 2004, se caracterizó por un estancamiento y declive del gasto público; la segunda, que discurrió entre 2005 y 2008, en la que se registró una vigorosa recuperación; y la tercera que comprende el período 2009-2013 en la que se evidenció una desaceleración del crecimiento del gasto público.
3. En el período estudiado, el gasto público ha sido claramente pro-cíclico. Entre 2000 y 2004 se advierte una intensa caída en el crecimiento del gasto público y del PIB. Entre 2005 y 2008 se registró una recuperación del gasto público a la par de una vigorosa expansión del nivel de actividad. Por último, en el período 2009-2013 se evidencia una desaceleración tanto del crecimiento del PIB como del gasto público.
4. En términos generales, el gasto corriente y el gasto de capital se comportaron de manera similar en los períodos considerados, y en promedio no se registró una recomposición significativa. Sin embargo, a lo largo del período, el gasto de capital fue mucho más volátil que el gasto corriente. Esto sugiere que el gasto de capital fue una variable de ajuste de corto plazo de las finanzas públicas.
5. La evidencia disponible, que se limita al período 2011-2013, indica que en ese período ocurrió una notable desconcentración territorial de la inversión pública y que hacia 2012 y 2013 esta se distribuyó de forma bastante notable en función de la concentración de población general y de población pobre.
6. Con respecto al gasto social, éste no se ha mostrado muy concentrado en funciones específicas. La educación es la que ha recibido el mayor porcentaje del financiamiento, con un promedio de 28.8% del gasto social total entre 2003 y 2013, seguida por el gasto en salud con 19.5%, la seguridad social con 16%, seguridad social con 11.7% y servicios municipales con 10%.
7. La recomposición del gasto por funciones ha favorecido ampliamente a la educación. La función salud ha sido la segunda más beneficiada, aunque en mucho menor medida que

educación. La participación del gasto en seguridad social también aumentó en dos puntos porcentuales, mientras la función asistencia social mostró un retroceso muy significativo. Otras funciones como vivienda, urbanismo y deportes y recreación también redujeron su participación en el gasto total de manera significativa. Por último, la función “servicios municipales” mantuvo prácticamente inalterado su el gasto social total.

8. A lo largo de los últimos 11 años, el gasto público social explicó el 46.3% del gasto público total, excluyendo aplicaciones financieras. A la vez, la participación de este gasto mostró una tendencia al alza luego de la significativa reducción experimentada en 2003, con un importante empuje en 2013 cuando el gasto educación se incrementó notablemente.

Educación

9. Desde 2000 en adelante, el gasto público en educación parece haberse movido con el ciclo económico, pero a partir de 2012 y en especial en 2013 experimentó un significativo incremento, que elevó su participación en el gasto total (sin aplicaciones financieras) hasta 45%.
10. Durante las últimas dos décadas (1993-2014), el 44% de la variación del gasto en educación en porcentaje del PIB era explicado por el componente inercial del gasto, es decir, por la variación del Gasto Público en % del PIB, mientras que el 56% por la prioridad en el gasto en educación (gasto en educación en % del gasto público total). La tendencia fue que hasta 2008 la prioridad del gasto en educación disminuyó o estuvo constante pero que a partir de ese año se revierte la tendencia.
11. En promedio entre 2004 y 2013 el gasto corriente en educación representó el 80% del gasto total, mientras el gasto de capital explicó un 20%, un porcentaje moderadamente superior al promedio para todo el gasto público. A lo largo del período se advierte una tendencia al incremento de su peso, junto a la expansión global del financiamiento a la educación. Pero partir de 2012, la inversión en infraestructura educativa se torna explosiva explicando la mayor parte (casi 50%) del fuerte incremento del financiamiento público ese año, que lo llevó hasta el equivalente al 4% del PIB. No obstante, es esperable que tan pronto el programa de construcción de escuelas vaya cumpliendo con sus metas, el gasto de capital pierda fuerza y se transforme en gasto corriente.
12. No hay información comparable en el tiempo para determinar la estructura de gasto en educación, más allá de una agregación de “dos dígitos”. La única metodología comparable es

la levantada cada año por el MINERD con el “formulario de UNESCO” para determinar el gasto por plantel y nivel educativo. Este es un problema que debe resolverse.

13. A partir de gasto por plantel se observa una disminución relativa del gasto corriente en beneficio del capital, en particular en 2012, 2013 y 2014. En 2014 hay una disminución significativa del gasto de capital a 26% del total pero todavía por encima del nivel de largo plazo (16%). El gasto promedio anual en remuneración al personal se triplica después de la aplicación del 4% y explica 1.14 veces más el aumento. El gasto promedio anual en personal no docente se multiplica casi por 10 veces y pasa a explicar el 2% del aumento en el período 2010-12 al 5% entre 2013-2014.
14. En términos del gasto por programa, se registró una tendencia al alza moderada desde 2004 hasta 2011 en todos los programas y, como hemos visto, un aumento muy significativa en 2012 y 2013. El mayor incremento absoluto fue en el programa de educación básica por ser, por mucho, el de mayor tamaño medido en recursos, pero en términos relativos fue el programa de educación de adultos el que se incrementó más. Esto se asoció a que este programa tenía un financiamiento muy reducido y en 2013 se impulsó el programa de erradicación del analfabetismo que focaliza su atención en la población adulta.
15. Hay cuatro documentos oficiales que ofrecen información sobre la matrícula, solamente dos de ellos son revisados: el SISDOM 2014 (quien trabaja sobre estadísticas del MINERD) y una serie de registros proporcionado por el MINERD para esta nota. Hay coincidencia en la inicial y básica, no así en la media y en la educación de adultos. Ello plantea la necesidad de una revisión y unificar los resultados.
16. Los indicadores de desempeño en la educación pública dominicana en los últimos 10 años muestran resultados mixtos.
 - a. El número total de estudiantes pre-universitarios por año lectivo se multiplicó por 1.13 veces entre el inicio de la década (promedio del bienio 2000-02 y 2011-13), al pasar de 2.3 millones a 2.7 millones, lo que implicó un crecimiento promedio anual de 1.2%. En 2011-13, el 73% estaba en la educación pública, el 24.5% en la privada y resto en Semioficial.
 - b. La tasa neta de matriculación (o tasa neta de cobertura) muestra una mejoría gradual a largo plazo. En el nivel básico ha permanecido en niveles relativamente altos y estables, con un nivel medio de 92% entre 2000 y 2012, y para los niveles inicial y medio se ha incrementado gradualmente pero es significativamente menor.

- c. La matriculación pública disminuyó frente a un aumento de la educación privada. La matrícula en el nivel inicial aumentó, pero se concentró en el sector privado y la matrícula pública se redujo tanto en términos relativos como absoluto. La matrícula en la educación básica se estancó y se recompuso hacia el sector privado que aumentó en términos absolutos y relativos. En la educación media, la matrícula aumentó y la participación del sector público aumentó en términos absolutos y relativos. Finalmente, la matrícula de la educación de adultos aumentó pero el sector público disminuyó en términos relativos aunque aumentó en términos absolutos.
- d. La tasa neta de matriculación en el nivel básico aumentó ligeramente pero en niveles en la vecindad del 90%, la media se duplica en dos décadas y la inicial casi se duplica pero desde 2006-07. La tasa bruta de matriculación sigue la misma tendencia que la neta.
- e. La tasa de promoción de estudiantes en la escuela pública se ha comportado de forma relativamente estable y contradictoria. Mientras en el nivel básico este porcentaje se ha incrementado de manera muy moderada, en el nivel medio se redujo con una intensidad similar.
- f. Los datos oficiales indican una sensible reducción en la incidencia de la sobre-edad en la educación pública en los niveles de básica y media. Además se presenta más en los hombres, en las zonas rurales y en el sector público. En el sector privado es mucho más uniforme por grado. Por provincias, la sobre-edad presenta una mayor dispersión alrededor del promedio nacional en la educación básica que en la educación media y está positivamente asociado a la pobreza de las provincias.
- g. La escuela pública también parece haber alcanzado algunos logros en la reducción del abandono escolar. La deserción, sin embargo, es mayor en el nivel medio que en el básico.
- h. La retención ha aumentado en el tiempo, es mayor en el sector privado que en el público pero está por debajo del valor esperado dado el PIB real (valor PPA) por habitante pero está por encima del promedio de América Latina.
- i. La tasa de repetición muestra niveles críticos en 3er grado de básica, en 1ero. y 4to. de la media y afecta principalmente a la educación pública.
- j. El número de estudiante por docente ha mejorado en el largo plazo, pero en 2012-13 está por encima del valor esperado dado el PIB real per cápita (valor PPA).

- k. Por último, los resultados de las Pruebas Nacionales sugieren que el sistema escolar dominicano está siendo relativamente poco efectivo en lograr resultados satisfactorios de los procesos de aprendizaje, aunque se aprecian resultados diferenciados entre grados.
17. El gasto por alumno presenta problemas de información: 1) no se puede obtener directamente de las estadísticas del SIGEF porque esta tiene serios problemas de registros en el tiempo cuando se desagrega la información. Ello ha obligado a utilizar la metodología de la UNESCO del gasto asignable por plantel que es más consistente en el tiempo pero tiene poco detalles. 2) Los datos de la matrícula por nivel que ofrece el MINERD en sus estadísticas financieras provienen del reporte que se prepara anualmente para la UNESCO y difieren significativamente de los datos de otras fuentes del MINERD y el SISDOM 2014. La diferencia obedece al momento en que se captura la información y las correcciones que se han hecho en el tiempo. Esto implica que es necesario elaborar una estadística consolidada de la matrícula y hacer un trabajo más detallado del costo por alumno.
 18. Al tiempo en que el número de estudiantes permaneció relativamente estancado, el gasto real (en RD\$ de 2004) asignable se expandió considerablemente en todos los niveles. En promedio, el crecimiento fue de 168%.
 19. Los resultados de gasto por alumno y nivel educativo indican que este es consecuencia del aumento de la asignación presupuestaria combinado con la matrícula de ese nivel. Esta última muestra una relativa estabilidad o reducción de la cantidad por la emigración al sistema privado, lo cual afecta al gasto, creando un indicador confuso del costo por alumno.
 20. Por nivel educativo se reduce el gasto corriente en la estructura del gasto asignable total. Esa reducción es más intensa en la educación inicial, mientras que en la educación media y básica fue de la misma magnitud que la media nacional. Además fue una reducción que se acelera en el tiempo, particularmente en el tercer trienio. El principal uso del gasto corriente adicional fue para cubrir remuneraciones al personal pero en forma decreciente a lo largo de los tres trienios. Los "Otros gastos corrientes" tienden a aumentar o a permanecer estables en todos los niveles educativos. De estas cifras se puede concluir que el aumento del gasto ha sido muy elevado comparado con el aumento del número de estudiantes, lo que ha elevado el gasto per cápita.
 21. El análisis del gasto y del desempeño de la cobertura a nivel territorial apunta a una relación positiva entre el nivel de gasto por provincia y el número de estudiantes inscritos en el

sistema público a nivel provincial. De esto se puede concluir que a pesar de que el aumento del gasto ha sido muy elevado comparado con el aumento del número de estudiantes, lo que ha elevado el gasto per cápita, el gasto por provincia parece responder a la demanda de cobertura. Lo anterior tiene en parte su explicación en que un porcentaje muy significativo del aumento del gasto en educación corresponde a inversión de capital, específicamente construcción de escuelas y nuevas aulas, la cual responde a las demandas de cobertura.

22. Lo anterior explica el escaso impacto del aumento del gasto en la cobertura educativa global. Se ha tratado de un aumento muy concentrado en 2013 y en infraestructura, cuyos impactos todavía no pueden ser registrados.
23. El análisis del gasto por estudiante a nivel territorial no arroja evidencia que lo relacione con logros o desempeño educativo. No se encontró relación estadística alguna entre gasto por estudiante y los indicadores de rezago, estudiantes en riesgo y promoción. Esto puede asociarse al hecho de que, además del financiamiento, la capacidad de retención, de promoción oportuna y de aprendizaje efectivo está vinculada a otros factores como la calidad y la formación docente.
24. A nivel provincial se observa una elevada concentración en gasto de personal en un 69.1%, tanto docente como administrativo con pocas diferencias interprovincial. El segundo componente de gasto provincial en educación es la alimentación (desayuno escolar) y el tercer componente es el gasto en infraestructura.
25. La limitada disponibilidad de información por provincia del gasto y su estructura, la falta de homogeneidad en las cifras, las series tan cortas (apenas 4 años) hace muy difícil poder establecer conclusiones sobre el impacto del gasto en la calidad educativa a nivel provincial, la única conclusión robusta es que la asignación provincial responde a una lógica de cobertura y en el corto periodo analizado las divergencias interprovinciales no aumentan. En adición el mayor gasto en docentes por alumnos contribuye a disminuir la cantidad de alumnos por docentes y sección.

Salud

26. El gasto en salud entre 2000 y 2013 se mostró pro-cíclico, lo que sugiere que tiende a responder (y a estar constreñido) a las dinámicas macroeconómicas y fiscales antes que resultar de impulsos autónomos asociados a programas y metas de políticas.
27. No obstante, el gasto en salud ha sido más rígido que el gasto en educación; sus fluctuaciones fueron menos intensas. Además, distinto de educación, en 2012 y 2013 el financiamiento a la

- función salud se congeló y declinó tanto en términos nominales como reales, per cápita, en dólares y como porcentaje del PIB. En 2013 cerró con un monto equivalente a 1.6% del PIB.
28. Entre 2004 y 2013, el gasto de capital explicó poco de las dinámicas del gasto en salud. Promedió apenas un 12% del financiamiento público a la función salud. Por otra parte, se aprecia una significativa estabilidad en la composición del gasto corriente.
 29. Los datos del sector salud presentan un serio problema de calidad al desagregarlo por programas, subprogramas, actividad y a nivel espacial en el tiempo. Los problemas parecen derivarse de un registro inconsistente de las partidas. El Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) tiene varios años en los que no se registran ejecuciones en las direcciones regionales de salud. De allí que no haya posibilidades de desarrollar, en este momento, un análisis de efectividad del gasto público, ya sea por programa, actividad o por gasto a nivel territorial de la manera en que se hizo para el sector educación.
 30. Las cifras en materia de morbilidad reflejan un deterioro de las condiciones generales de salud de la población, según reporta la ENDESA 2013, comparando datos con la ENDESA 2007. El mayor padecimiento de la población dominicana está asociado a enfermedades respiratorias, y entre las enfermedades de mayor incidencia en la población de 15 años y más están las crónicas, con la hipertensión arterial en un nivel destacado (14.2% de la población encuestada que padecía alguna afección crónica).
 31. En cuanto a la deficiencia o discapacidad específica, la más relevante es la ceguera parcial y la incapacidad de caminar que afectan igualmente al 2.4% de la población mayor de 15 años, seguido de la sordera parcial y la incapacidad de agarrar objetos. La discapacidad afecta principalmente a la población que envejece y no hay marcadas diferencias ni por sexo ni por zona de residencia.
 32. En general, las enfermedades recientes (30 días anteriores a la encuesta) afectan proporcionalmente más a la población menor de 14 años, mientras que las enfermedades crónicas afectan principalmente a la población con más de 25 años, incidiendo 1.59 más a las mujeres que a los hombres. No se observan diferencias significativas por la zona de residencia, y las diferencias interregionales son más significativas que en la morbilidad de los 30 días anteriores. Por último, las diferencias en el padecimiento de enfermedades crónicas crece con el quintil de ingreso y riqueza.
 33. Según un documento oficial reciente de evaluación de los avances en materia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el objetivo de 4 de reducir la mortalidad de

menores de 5 años, si bien ha tenido avances está lejos de alcanzarse. Datos actualizados de ENDESA 2013 muestran que ha habido pocos avances en la mortalidad neonatal, y los avances mayores fueron en la mortalidad post-neonatal (probabilidad de morir entre el primer mes y el primer año de vida). El mayor riesgo de muerte está en la mortalidad neonatal, la que en 2013, explicaba el 68% de la posibilidad de muerte en la niñez. Según el informe de los ODM la principal causa de muerte infantil es la sepsis bacteriana.

34. No obstante estas tendencias a la reducción, hay que observar que la tasa de mortalidad infantil y mortalidad en la niñez esperadas en República Dominicana, dado una relación funcional entre el PIB per cápita de paridad de poder adquisitivo y las tasas de mortalidad muestra un desempeño muy poco satisfactorio para el país. Además una comparación con 33 países de América Latina y el Caribe ubicaría a RD en la quinta posición con mayor tasa de mortalidad en menores de 5 años para el año 2002, y se mantuvo en la misma posición en 2007 y en 2013, a pesar de una reducción de -18% en la tasa.
35. Según el informe de los ODM 2013 del Ministerio de Economía se han registrados notables progresos en la mortalidad materna a pesar de que mantiene muy elevada y es volátil.
36. Sin embargo, una comparación internacional de la tasa de mortalidad, tomando como referencia la relación entre el Ingreso Nacional Bruto medido en dólares PPA (paridad de poder adquisitivo) y la tasa de mortalidad materna, se observa que el valor esperado de la mortalidad materna dado el INB de PPP de RD sobre la base de una muestra de 178 países es 49 por cada 100,000 nacidos vivos lo cual es menos de la mitad del valor observado en el país (106).

Anexos

Anexo 1. Composición del gasto público social por funciones (% del gasto en servicios sociales) 2000-2013

	Servicios sociales (% del gasto total)	Educación	Deportes, Recreación y Cultura	Salud	Asistencia social	Vivienda	Agua potable y alcantarillado	Servicios municipales	Seguridad social	Urbanismo
2000	50.5%	35.3%	3.0%	24.2%	13.4%	2.7%	4.5%	10.0%	0.0%	6.9%
2001	51.1%	33.4%	3.0%	22.6%	19.5%	2.4%	4.5%	10.6%	0.0%	4.0%
2002	48.6%	35.7%	5.5%	23.6%	11.4%	2.4%	6.2%	11.6%	0.0%	3.6%
2003	46.8%	27.7%	10.5%	17.7%	19.1%	10.2%	3.7%	0.0%	11.0%	0.0%
2004	48.0%	20.3%	3.0%	16.6%	22.4%	3.3%	13.9%	11.2%	9.3%	0.0%
2005	44.3%	23.9%	4.8%	19.2%	19.1%	2.8%	5.6%	13.0%	11.6%	0.0%
2006	50.0%	22.9%	3.3%	16.8%	19.0%	5.9%	7.7%	13.8%	10.5%	0.0%
2007	47.0%	27.4%	3.9%	19.6%	14.8%	3.2%	8.0%	12.6%	10.7%	0.0%
2008	44.3%	25.4%	4.1%	16.8%	18.5%	6.4%	5.8%	11.4%	11.5%	0.0%
2009	46.6%	28.4%	3.2%	18.1%	13.0%	6.1%	4.2%	11.7%	15.4%	0.0%
2010	44.2%	30.3%	3.5%	24.1%	14.4%	1.8%	4.2%	10.9%	10.8%	0.0%
2011	44.3%	30.8%	2.8%	24.9%	11.9%	1.0%	4.4%	10.0%	13.8%	0.3%
2012	42.1%	34.5%	2.4%	22.7%	12.5%	1.3%	5.8%	8.0%	12.7%	0.0%
2013	51.9%	45.6%	2.0%	18.2%	10.6%	0.4%	4.4%	7.3%	11.4%	0.0%
2003-2008	46.8%	24.6%	4.9%	17.8%	18.8%	5.3%	7.4%	10.3%	10.8%	0.0%
2009-2013	45.8%	33.9%	2.8%	21.6%	12.5%	2.1%	4.6%	9.6%	12.8%	0.1%
2003-2013	46.3%	28.8%	4.0%	19.5%	16.0%	3.9%	6.2%	10.0%	11.7%	0.0%

Fuente: elaborado con información del Ministerio de Hacienda.

Anexo 2. Número total de estudiantes pre-universitarios por año lectivo y según sector (miles)

Sector	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Público	1,809.4	1,892.6	2,006.7	1,864.9	1,838.3	1,851.0	1,789.2	2,031.4	1,912.8	1,944.4	1,943.2	1,921.1	1,926.4	1,935.9
Privado	449.4	439.2	406.6	441.5	454.7	456.4	488.6	586.2	597.8	643.7	667.2	644.1	643.4	649.1
Semi-Oficial	42.8	39.7	37.0	42.0	42.7	45.6	47.5	48.8	52.9	61.5	61.6	60.7	61.7	63.7
Total	2,301.6	2,371.5	2,450.4	2,348.4	2,360.4	2,378.5	2,352.0	2,666.4	2,563.4	2,649.7	2,672.0	2,625.8	2,631.4	2,648.6

Fuente: SISDOM 2014

Anexo 3. Estructura en % del total de estudiantes pre-universitarios por año lectivo según sector

Sector	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Público	78.6%	79.8%	81.9%	79.4%	77.9%	77.8%	76.1%	76.2%	74.6%	73.4%	72.7%	73.2%	73.2%	73.1%
Privado	19.5%	18.5%	16.6%	18.8%	19.3%	19.2%	20.8%	22.0%	23.3%	24.3%	25.0%	24.5%	24.4%	24.5%
Semi-Oficial	1.9%	1.7%	1.5%	1.8%	1.8%	1.9%	2.0%	1.8%	2.1%	2.3%	2.3%	2.3%	2.3%	2.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: SISDOM 2014

Anexo 4. Tasa de crecimiento en % del total de estudiantes pre-universitarios por año lectivo por sector

Sector	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Público		4.6%	6.0%	-7.1%	-1.4%	0.7%	-3.3%	13.5%	-5.8%	1.7%	-0.1%	-1.1%	0.3%	0.5%
Privado		-2.3%	-7.4%	8.6%	3.0%	0.4%	7.0%	20.0%	2.0%	7.7%	3.6%	-3.5%	-0.1%	0.9%
Semi-Oficial		-7.3%	-6.8%	13.5%	1.6%	6.7%	4.3%	2.7%	8.3%	16.4%	0.1%	-1.5%	1.7%	3.2%
Total		3.0%	3.3%	-4.2%	0.5%	0.8%	-1.1%	13.4%	-3.9%	3.4%	0.8%	-1.7%	0.2%	0.7%

Fuente: SISDOM 2014

Anexo 5. Matricula por sector y nivel educativo

Desagregaciones	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Educación inicial	208.0	213.5	194.3	187.9	178.5	191.8	206.1	211.5	222.2	239.9	241.9	239.4	253.1	267.3
Sector público	107.0	121.8	119.9	100.5	99.4	106.7	107.0	95.5	103.0	103.8	94.7	94.5	96.5	101.0
Sector privado	94.6	85.7	69.8	81.7	73.9	79.3	93.6	110.6	114.2	128.9	140.1	137.4	148.0	157.4
Semi-oficial	6.4	6.1	4.5	5.6	5.1	5.9	5.5	5.4	5.0	7.2	7.1	7.6	8.5	8.9
Educación básica	1,608.6	1,644.6	1,687.6	1,627.4	1,635.0	1,633.7	1,547.4	1,802.7	1,657.5	1,692.8	1,694.3	1,647.1	1,623.2	1,636.3
Sector público	1,311.5	1,364.6	1,434.4	1,334.6	1,308.2	1,313.4	1,219.6	1,439.7	1,282.3	1,292.4	1,277.5	1,244.0	1,222.0	1,229.0
Sector privado	271.0	255.1	231.7	267.1	277.4	269.1	274.2	333.7	345.0	368.6	387.2	371.8	368.3	372.4
Semi-oficial	26.2	24.9	21.5	25.7	24.7	25.6	26.8	29.3	30.2	31.8	29.5	31.3	32.8	35.0
Educación media general (*)	371.0	398.9	444.0	422.8	455.1	465.4	481.1	552.0	562.3	573.6	549.5	561.6	570.8	574.0
Sector público	280.5	296.5	332.5	321.7	340.6	345.3	353.8	401.0	418.8	413.8	412.1	427.5	441.6	445.8
Sector privado	82.7	95.1	102.7	91.4	102.4	106.8	115.4	137.8	129.3	140.5	124.1	120.0	114.8	112.7
Semi-oficial	7.8	7.3	8.8	9.7	12.1	13.3	11.9	13.2	14.2	19.3	13.3	14.1	14.4	15.4
Adultos	114.0	114.4	124.6	110.4	91.9	87.6	117.5	100.3	121.4	143.4	186.3	177.7	184.4	171.1
Sector público	110.3	109.7	120.0	108.1	90.1	85.6	108.9	95.2	108.7	134.5	158.8	155.1	166.2	160.1
Sector privado	1.1	3.4	2.3	1.3	1.0	1.2	5.3	4.2	9.3	5.8	15.8	14.9	12.2	6.6
Semi-oficial	2.5	1.4	2.2	1.1	0.8	0.8	3.4	0.9	3.4	3.1	11.7	7.7	6.1	4.4
Total matrícula	2,301.6	2,371.5	2,450.4	2,348.4	2,360.4	2,378.5	2,352.0	2,666.4	2,563.4	2,649.7	2,672.0	2,625.8	2,631.4	2,648.6

Fuente: Cálculos propios en base datos oficiales