



CUARTO INFORME DEL ESTADO DE LA EDUCACIÓN

Informe Final

El 8% constitucional a la educación: Escenarios alternativos para priorizar el presupuesto incremental

Investigador:

José Eduardo Angulo

2012



CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el IV Informe Estado de la Educación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

Resumen Ejecutivo	3
Introducción.....	3
Evolución y prioridades de la inversión pública	5
Gasto social en educación	6
El presupuesto del MEP.....	10
¿Qué significa en términos financieros llegar al 8%?.....	11
Tamaño de la inversión incremental	11
Presupuesto para la educación en el contexto internacional	13
Prioridades institucionales y Ley de Presupuesto.....	15
Abordaje para la definición de los escenarios.....	16
Los programas de equidad a cargo del MEP	17
Programa de Alimentación	18
Programa de transporte estudiantil	19
El FONABE.....	20
Intervención en los programas de equidad.....	23
Intervención al PANEA.....	24
Aumento de la cobertura	25
Aumento en la calidad	27
Intervención al programa de transporte	31
Intervención al programa FONABE.....	35
Intervención en primaria: El horario ampliado	37
Intervención en secundaria	41
Limitar el tamaño de colegios y secciones	41
Incrementar la tasa neta de escolaridad.....	44
Intervención en educación técnica	46
Resumen de las intervenciones	51
Consideraciones finales	52
Recomendaciones de orden estratégico.....	54
Notas	56

Resumen Ejecutivo

La investigación hace un recorrido por la evolución del porcentaje del PIB asignado a la educación. Se muestra además, cómo se compone el presupuesto del Ministerio de Educación Pública (MEP), explicando que del total, se debe deducir la transferencia que el MEP debe hacer a las universidades estatales, obteniendo así el presupuesto neto del Ministerio.

El tema de equidad se nutre de tres componentes, el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA), el Programa de Transporte Estudiantil y el Programa de becas otorgado por Fondo Nacional de Becas (FONABE), los cuales se describen en la investigación. Por otra parte, se muestran escenarios **prospectivos** para el máximo aprovechamiento del incremento del porcentaje presupuestario asignado a la educación.

Descriptores

Asignación presupuestaria a educación, inversión social pública total (ISPT), inversión social pública por habitante (ISPH), Ley de Presupuesto, Fondo Especial de Educación Superior (FEES).

Introducción

De acuerdo con la Constitución Política, la educación costarricense está “organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria” (artículo 77). Ese proceso integral es concebido como eje fundamental del esfuerzo que la sociedad costarricense hace para entregar a los niños y jóvenes de este país, una educación de calidad.

El 26 de mayo del 2011, los diputados de la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobaron, en forma unánime, una reforma a la Constitución Política que obliga al Estado a invertir como mínimo un 8% del Producto Interno Bruto (PIB) en educación. Se trata de un cambio en el artículo constitucional 78, con lo que la inversión en educación, para todos los niveles, pasa de un piso de 6% a uno de 8%.

Pocos son los países que invierten tan elevada proporción de su presupuesto con fines educativos y cumplir con este mandato constitucional representa un importante reto fiscal. La salvedad es que dicho incremento será obligatorio hasta el 2014. No obstante, el Ministerio de Hacienda (MH) ya ha venido aumentando la asignación presupuestaria que destina al sector educativo, 7.02% para el ejercicio presupuestario 2012, 7.2% para el 2013 y 8% en el 2014.

Independientemente de la gradualidad presupuestaria, es un hecho que el sector educación como un todo ha estado recibiendo recursos presupuestarios incrementales y la utilización eficiente de dichos recursos demanda claridad en las prioridades de inversión, compromiso con la gestión y rendición de cuentas sobre la incidencia y calidad del producto educativo.

Este documento reporta el resultado de un esfuerzo de investigación que el Estado de la Educación viene desarrollando en coordinación con las autoridades del Ministerio de Educación Pública (MEP) y que tiene como objetivo central el acopio y sistematización de información institucional (operativa y presupuestaria de los principales programas) y la construcción de escenarios alternativos, útiles para la toma de decisiones.

Conviene destacar que el incremento constitucional a la educación trasciende al MEP, dado que una parte importante del nuevo presupuesto se destina a las universidades estatales, específicamente al denominado Fondo Especial de Educación Superior (FEES)¹ que recibe el 1.5% en términos del PIB². El documento se circunscribe al MEP y los escenarios planteados no analizan la conveniencia de futuros reacomodos presupuestarios entre educación preescolar, primaria, secundaria y técnica y la educación universitaria. La discusión de dicho tema es un asunto de vital importancia que la sociedad costarricense tendrá que plantear en el futuro. Tampoco se analizan en el documento los recursos del Programa Avancemos, los cuales, a pesar de que coadyuvan con los objetivos de la educación, no están contemplados en el mandato constitucional del 8%.

La falta de un sistema que permita integrar información presupuestaria y operativa de los distintos programas a cargo del presupuesto del MEP ha sido, el motivador principal

de este esfuerzo de investigación y también, una de los principales limitantes que enfrenta el trabajo. Importantes esfuerzos en términos de tiempo y recursos se han invertido con el propósito de conjuntar un cuerpo de información mínimo que permita la construcción de los escenarios alternativos planteados. Este es apenas un primer paso, en procura de contar con una visión integral y cuantitativa de los usos presupuestarios alternativos de cara al reto del 2014.

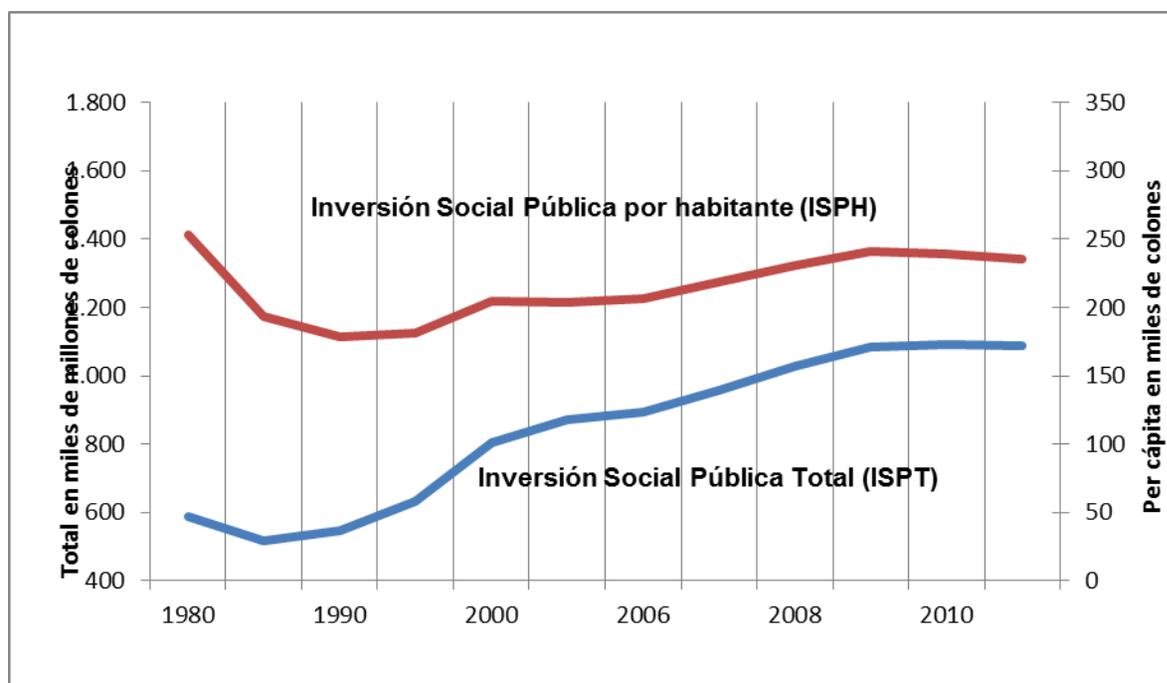
Nuevos esfuerzos habrá que realizar a futuro para incorporar consideraciones de tipo inter-temporal a la asignación presupuestaria entre los distintos programas que tutela el MEP. Los escenarios todavía no contemplan los efectos de tasas de matrícula decrecientes³ y su afectación en términos de los programas. El tema demográfico y su incidencia espacial debe ser abordado, especialmente por el reto presupuestario que representan la gran cantidad de centros unidocentes⁴ dispersos por toda la geografía nacional y el costo que significa cualquier intervención que pretenda mejorar la calidad de los servicios.

Evolución y prioridades de la inversión pública

Antes de abordar el tema del presupuesto incremental destinado para educación y los diferentes escenarios alternativos conviene poner en contexto la evolución y prioridades de la inversión pública costarricense. Con información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda y de otras instituciones del Estado, Trejos (2011) elaboró un indicador de la inversión social pública total (ISPT), en términos reales, para el conjunto del sector público.

Dicho indicador, observado desde 1980 hasta el 2011, marca una tendencia creciente y evidencia que en términos reales la ISPT más que se ha duplicado en el periodo observado. Durante los tres años previos a la crisis internacional (2006-2008) la situación en las finanzas públicas se mostró muy favorable y ello también se reflejó en la ISPT que creció de manera sostenida. Desafortunadamente los efectos poscrisis afectaron la recaudación tributaria y con ello el ritmo de inversión social. A pesar de esto, en valores per cápita, Costa Rica logró recobrar los niveles de inversión social por habitante que tenía a principios de los años 80.

Gráfico 1
Evolución de la Inversión Social Pública. 1980 - 2011
(En colones del año 2000)

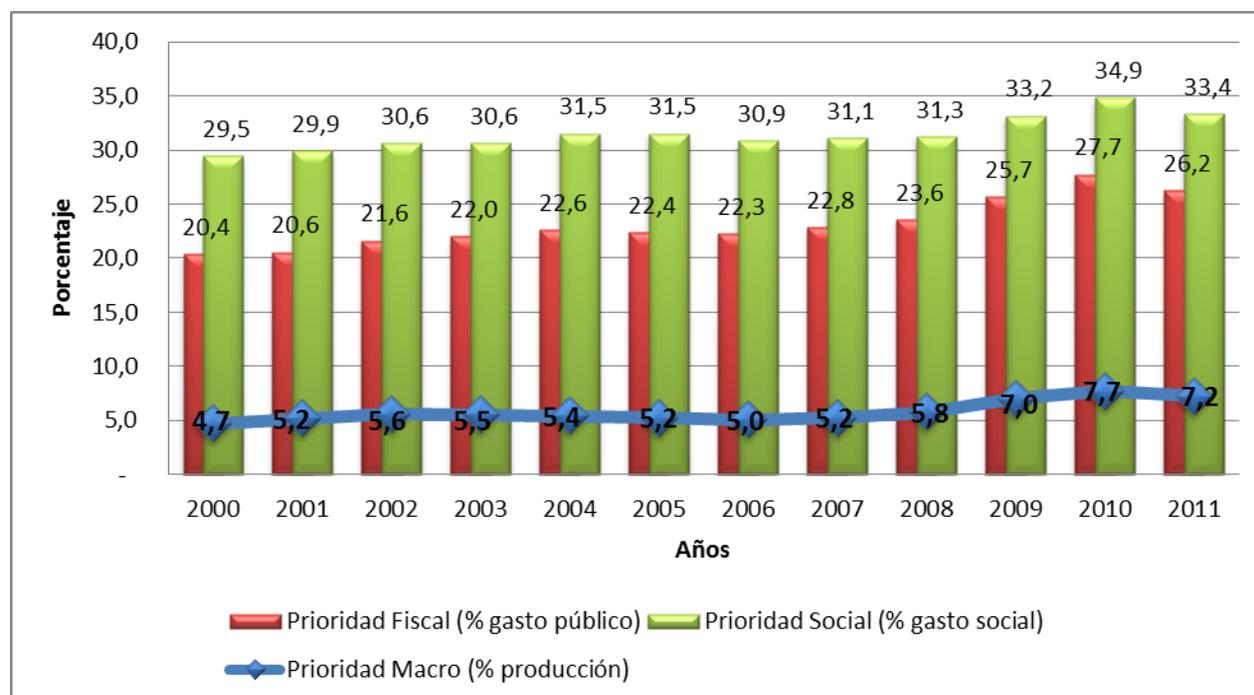


Fuente: Trejos (2011) base en información de la STAP, la COREC II, las instituciones involucradas, el BCCR, la CGR, INEC y el CCP.

Gasto social en educación

Educación ha sido un sector ganador desde todo punto de vista y los datos de la última década así lo confirman. En términos macro, el total destinado a educación pasa de 4.7% en el 2000 a niveles del 7.2%⁵ en el 2011, medido como porcentaje con respecto al PIB. Si el esfuerzo se mide como prioridad fiscal, porcentaje destinado a la educación en relación con el gasto público, las cifras muestran un crecimiento de 20.4% a 26.2%. Finalmente, en términos de prioridad social, porcentaje del gasto social destinado a la educación, la participación del sector educativo pasa de 29.5% a 33.4%.

Gráfico 2
Evolución de la prioridad fiscal, social y macro de la educación. 2000-2011
 (Cifras relativas en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del IICE con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Las cifras del 2011 indican que la inversión en educación absorbe alrededor de una tercera parte de la ISPT, y dentro de este sector, la educación general representa casi dos tercios del total de la inversión educativa, relación que sube a tres cuartos cuando se agregan los denominados incentivos para estudiar.

Cuadro 1
Inversión pública social en educación. 2011
 (Cifras absolutas en millones de colones corrientes y relativas en porcentajes)

Sector y programa	Inversión Social Pública (ISP)			
	Total	Per cápita	Distribución	Composición
Todos los sectores sociales	4.495.788	974.059	100,0	
Sector Educación	1.499.665	324.918	33,4	100,0
Educación General	977.707	211.830	21,7	65,2
Educación postsecundaria	312.537	67.714	7,0	20,8
Formación Profesional	60.125	13.027	1,3	4,0
Incentivos para estudiar	149.295	32.346	3,3	10,0

Fuente: Trejos (2011) con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

El gasto social en educación, en términos reales (colones del año 2000), creció a una tasa de 3.8% en la última década. Sin excepción, todas las modalidades de gasto aumentan, siendo incentivos para estudiar, otras modalidades y preescolar las que presentan las mayores tasas de crecimiento, lo cual brinda señales en términos de las prioridades institucionales.

Cuadro 2
Gasto social en educación. 2000-2011

Año	2000		2011	
Gasto Social en Educación ¹	231.881,96		350.775,21	
	Millones de colones	% del Gasto	Millones de colones	% del Gasto
Preescolar	10.645,59	4,6%	21.804,77	6,2%
Primaria	83.061,99	35,8%	102.362,33	29,2%
Secundaria	50.572,65	21,8%	75.994,72	21,7%
Otra modalidad	13.276,56	5,7%	28.526,26	8,1%
Educación postsecundaria	49.039,56	21,1%	73.103,22	20,8%
Formación Profesional	13.714,30	5,9%	14.063,44	4,0%
Incentivos para estudiar ^{2/}	11.571,31	5,0%	34.920,47	10,0%

1/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

Fuente: Elaboración propia con datos del IICE con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

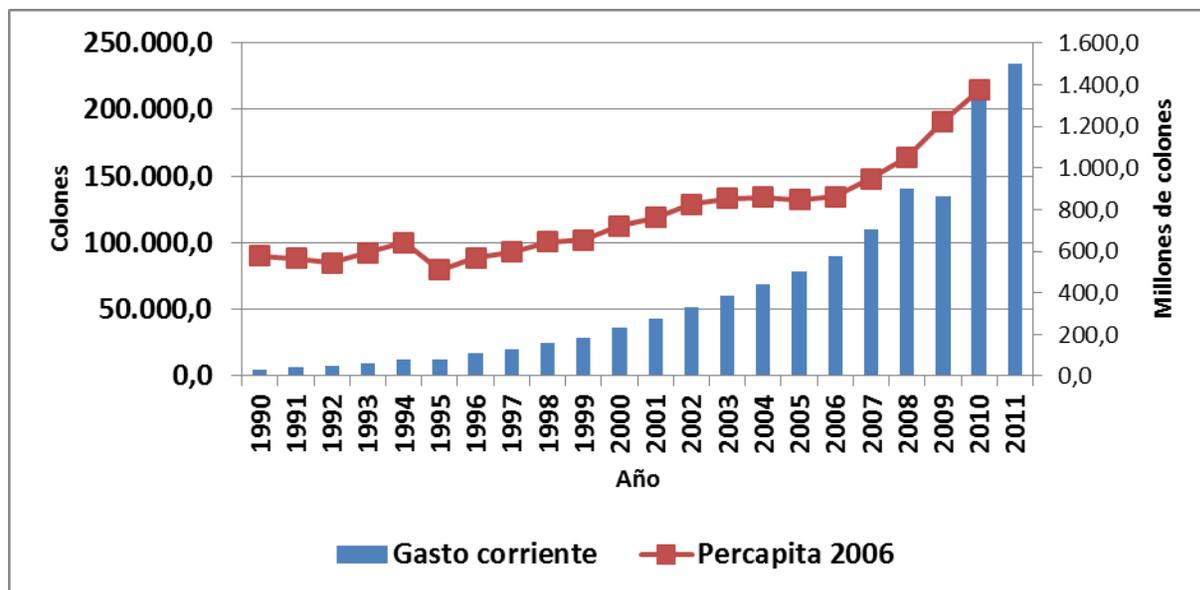
El presupuesto de incentivos para estudiar más que se triplica en monto y dobla su participación relativa de 5% a 10%. En el caso de preescolar el presupuesto es dos veces y su cuota de participación pasa de 4.6% a 6.2%. Si bien es cierto primaria, que es en magnitud la asignación más importante dentro del gasto en educación, pierde participación relativa, de 35.8% a 29.2%, ello no significa menor asignación presupuestaria. Educación primaria cuenta con un 23% de presupuesto incremental en relación con el año 2000. Lo mismo sucede en el caso de secundaria, donde su porción relativa dentro del presupuesto no aumenta, sin embargo, cuenta con un 50% más de recursos en comparación con una década atrás.

La mayor asignación de recursos a la educación se refleja en la evolución y magnitud del gasto real per cápita, el cual se mantuvo bastante estable durante la primera mitad de la década de los noventa, por debajo de los 100 mil colones, a precios del 2006. Los niveles per cápita se recuperan de manera importante entre 1998-2002 y en mayor medida a partir del 2006. En la actualidad el gasto per cápita en educación se ubica en umbrales por encima de 200 mil colones, que son el doble de lo que eran 20 años atrás.

Gráfico 3

Evolución del gasto corriente y per cápita de la educación. 1990-2011,

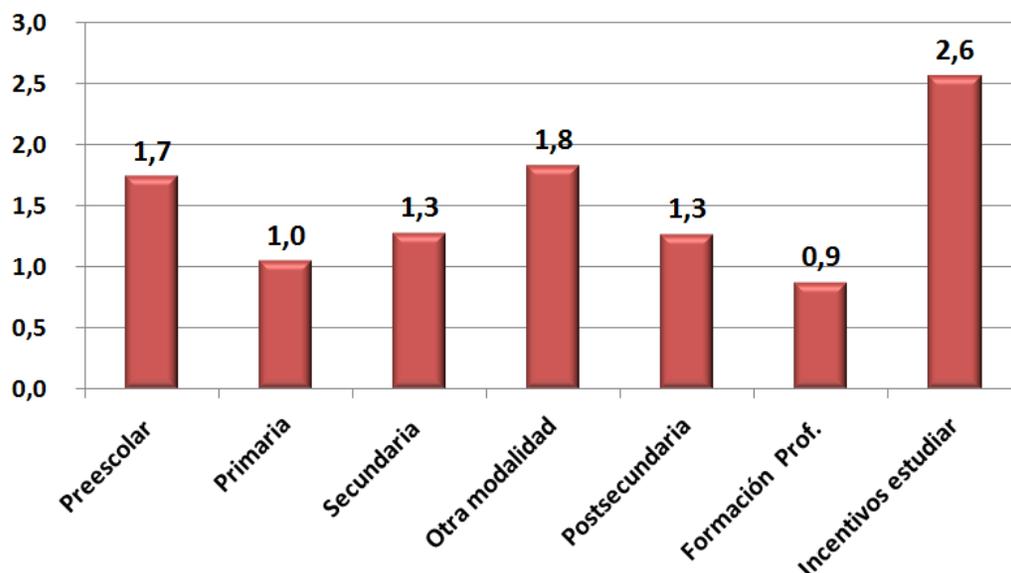
(Cifras para el gasto corriente en millones de colones, para el per cápita con año base 2006 en colones)



Fuente: Elaboración propia con datos del IICE

Cuando la comparación se realiza contra el año 2000, es claro que el gasto per cápita ha aumentado para todas las modalidades, con excepción de la formación profesional cuyo nivel en el 2011 es inferior en 10% al que prevalecía una década atrás. Primaria que es uno de los programas más grandes del ministerio mantiene su nivel per cápita. Incentivos para estudiar es el gran ganador, con un gasto per cápita 2.6 veces superior al del año 2000. También se observan esfuerzos importantes en preescolar, secundaria y post secundaria.

Gráfico 4
Evolución del gasto per cápita de la educación. 2000-2011
(Índice Base 2000)



Fuente: Elaboración propia con datos del IICE.

El presupuesto del MEP

Transformar de manera profunda el presupuesto del MEP no es tarea fácil. Para el año 2012 el presupuesto institucional rondó una cifra ligeramente inferior a 1.6 billones de colones, de los cuales casi 1.0 billones de colones correspondieron a salarios, el 63% del total. De dicho monto, el 91% corresponde a gasto directo bajo el denominado programa 573 (implementación). Preescolar y primaria absorben el 55% de esos recursos. La rigidez presupuestaria no solo está presente en el gasto salarial, también es característica de las transferencias que el ministerio debe realizar por Ley.

Las transferencias representan un 34% del presupuesto total del MEP. El denominado Fondo para la Educación Superior (FES) absorbe una quinta parte del presupuesto total del ministerio. En términos prácticos esto significa que el Ministerio de Educación únicamente dispone del 80% de su presupuesto. Es por la vía de las transferencias que el MEP opera las ayudas que reciben los estudiantes, mediante el concurso de los Comités y Juntas de Educación. Es destacable lo poco que la institución destina a infraestructura, equipo y tecnología para la educación, tan sólo, un 3.3% de su presupuesto total.

Cuadro 3
Estructura del presupuesto del MEP
 (Porcentajes en relación con el presupuesto total)

Programa	Remunerac.	Servicios	Materiales	B. Duraderos	Transf. Corr.	Transf. Cap	Total
550 Planif. Y Pol.	0,4%	0,1%	0,0%	0,0%	19,4%	0,0%	20,0%
551 Apoyo Gestión	3,1%	0,6%	0,1%	0,0%	0,5%	0,0%	4,3%
552 Capacitación	0,0%	0,0%	0,0%		0,0%		0,0%
553 Des. Curricular	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%			0,6%
554 Infra. Y equip.	0,1%	0,1%	0,0%	0,8%		2,7%	3,7%
555 Tecnol p/educ	0,3%	0,3%	0,0%	0,1%	0,2%	0,5%	1,4%
556 Eval. Calidad	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%			0,1%
557 Regionales	1,4%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%		1,5%
558 Equidad	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	8,5%	0,2%	9,1%
573 Implementación							
Prog 1: Pre y primaria	31,3%				1,0%		32,3%
Prog 2: Secun acad.	13,3%				0,5%		13,9%
Prog 3: Secun tec.	5,2%				0,6%		5,9%
Prog 4: Ens. Especial	4,3%				0,2%		4,6%
Prog 5: Joven y adulto	2,7%				0,2%		2,8%
Total	63%	2%	0%	1%	31%	3%	100%

Fuente: elaboración propia con datos de la Ley de Presupuesto 2012.

¿Qué significa en términos financieros llegar al 8%?

A pesar de la mayor asignación presupuestaria que ha venido recibiendo el MEP producto del mandato constitucional, las necesidades del sector educación son múltiples y cuantiosas y ello necesariamente obliga a realizar importantes esfuerzos en materia de planificación y asignación de prioridades. Antes de proceder con la cuantificación de los potenciales escenarios de gasto que el incremento presupuestario posibilita, es fundamental cuantificar el monto de recursos incrementales que dicha norma constitucional allegaría a los programas que se encuentran bajo responsabilidad del MEP. También contrastar internacionalmente el esfuerzo presupuestario que realiza el país en materia educativa.

Tamaño de la inversión incremental

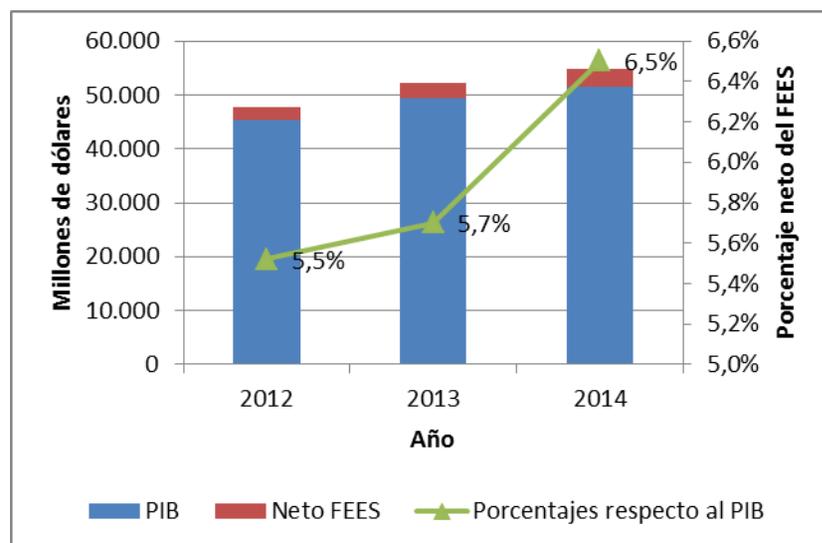
La Dirección de Planificación Institucional del MEP indica que el presupuesto del 2012 destinado para la educación asciende a casi 1.6 billones de colones (US\$3.178 millones de dólares⁶). Si a dicho monto se le rebaja la transferencia presupuestaria que financia

las universidades (FEES), el presupuesto neto destinado a los programas que tutela el MEP se ubica en el orden de 1.25 billones de colones (US\$2.500 millones). De acuerdo las cifras suministradas por el BCCR, el PIB del 2012 asciende a US\$45.275 millones, por lo que la asignación presupuestaria neta al MEP es del orden de 5.5% en términos del PIB.

El mandato constitucional es llevar el presupuesto destinado para la educación a un 8% en términos del PIB en el 2014, o lo que es lo mismo, ubicar el presupuesto neto del MEP en 6.5%, una vez deducida la transferencia que este Ministerio debe hacer a las universidades. Según el BCCR, las proyecciones de crecimiento de la actividad económica indican que el PIB del 2014 se ubicará en el orden de los US\$51.435 millones., por lo que el 6.5% constitucional ascendería a US\$3.343 millones. Ello representa un presupuesto incremental de alrededor de US\$844 millones respecto al del 2012, o de \$524 millones si la comparación se realiza entre el 2014 y el 2013, cifra que podría ser utilizada de manera discrecional en cualquiera de los programas a cargo del presupuesto del MEP.

Grafico 5 Estructura presupuestal del gasto en educación.

(Cifras en millones de dólares y porcentaje relativo del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación Institucional del MEP

Cuadro 4

Estructura presupuestal del gasto en educación.

(Cifras en millones de dólares y porcentaje relativo del PIB)

	Millones de colones			Millones de dólares			Porcentajes respecto al PIB		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
PIB	22.637.486	24.728.288	25.717.420	45.275	49.457	51.435			
Presupuesto	1.589.151	1.780.437	2.057.394	3.178	3.561	4.115	7,02%	7,20%	8,00%
FEES	339.562	370.924	385.761	679	742	772	1,50%	1,50%	1,50%
Neto FEES	1.249.589	1.409.512	1.671.632	2.499	2.819	3.343	5,5%	5,7%	6,5%
Aumento		159.923	422.043		320	844		0,18%	0,98%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación Institucional del MEP

Presupuesto para la educación en el contexto internacional

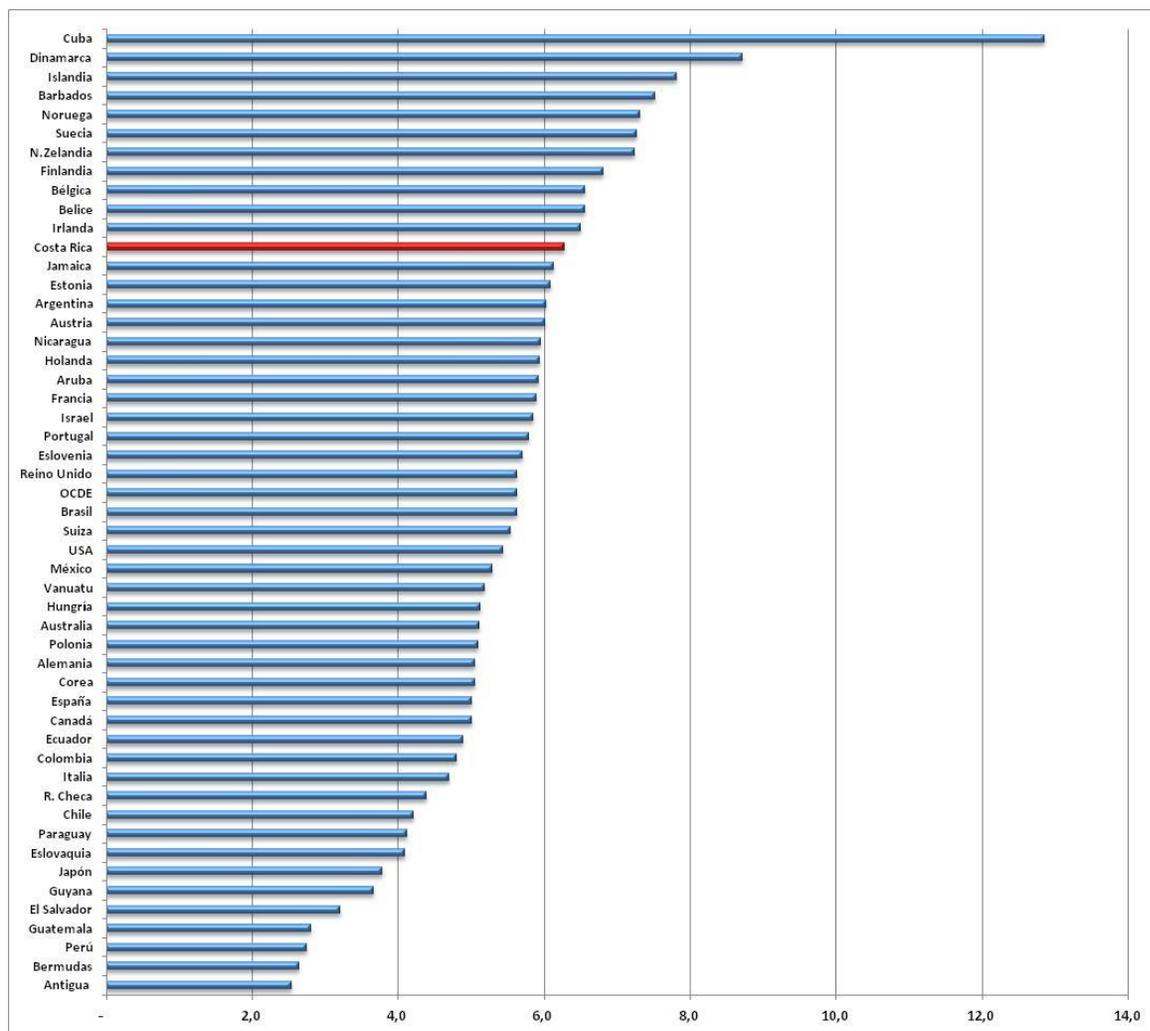
Con el propósito de contrastar el esfuerzo presupuestario que realiza Costa Rica y ubicarlo en el contexto internacional, el mismo es comparado para una muestra de 50 países, 24 europeos, 20 de América Latina y el Caribe, dos de Norteamérica y 5 de Asia. Los datos son del Banco Mundial y corresponden a los años 2009 y 2010. Para el caso costarricense, el dato de 6.3% expresado en términos del PIB, corresponde al año 2009. La comparación indica que el porcentaje reportado para Costa Rica en ese año representa un esfuerzo presupuestario que se ubica por encima del promedio internacional, (5.6% en términos del PIB para el promedio, la moda y la mediana), para una muestra de los países que más invierten en educación en el planeta.

El 6.3% reportado para Costa Rica fue únicamente superado por tres países latinoamericanos (Cuba, Barbados y Belice), siete países europeos de los cuales cinco son nórdicos (Finlandia, Suecia Noruega, Islandia y Dinamarca) y Nueva Zelandia. Si la comparación se realizara contra el 8% constitucional del 2014, en el supuesto de que los esfuerzos presupuestarios se mantenga relativamente constante en los países de la muestra, Costa Rica únicamente sería superada por Cuba (12.9%) y por Dinamarca (8.7%), ambos porcentajes expresados en términos del PIB.

Sin ninguna duda, el presupuesto que goza la educación en Costa Rica es elevado, aun contrastándolo con los mejores estándares internacionales, y ello necesariamente debería verse reflejado en términos de cobertura y calidad. El salto presupuestario concedido a la educación costarricense es todavía joven, en el 2000 el porcentaje en términos del PIB era 4.7%, sin embargo, el esfuerzo ya debería estar generando resultados concretos. Desafortunadamente el MEP no cuenta con un sistema de información integrado que permita valorar los resultados y rendir cuentas a una

sociedad que hace importantes esfuerzos, incluso por encima países con mayor ingreso per cápita.

Grafico 6
Gasto público en educación
(Porcentaje relativo del PIB)



Nota: Comprende el gasto público total (corriente y de capital) en educación expresado como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en un año determinado. Incluye el gasto del Gobierno en instituciones educativas (públicas y privadas), administración educativa y subsidios o transferencias para entidades privadas (estudiantes/hogares y otras entidades privadas).

Fuente: Banco Mundial

Prioridades institucionales y Ley de Presupuesto

El 8% constitucional para la educación claramente representa una dotación incremental de recursos financieros que en otras circunstancias el sector no habría podido disponer. Sin embargo, las necesidades educativas son cuantiosas y las autoridades deben tomar decisiones acerca de cuáles prioridades potenciar y cuáles no. De una manera u otra, dichas decisiones han venido quedando plasmadas en las autorizaciones anuales del Presupuesto de la República.

No debemos perder de vista que los saltos discretos en el presupuesto para educación suceden en dos momentos a lo largo de la última década, el primero en los años 2001-02 y el segundo, entre el 2007-2009. Esto es relevante de ser señalado debido a que una parte importante de los nuevos recursos que la sociedad costarricense destinó para el sector educativo ya se encuentran incorporados en los presupuestos aprobados y por tanto, forman parte del presupuesto institucional del MEP.

Ubicados en el 2012, el cumplimiento del mandato constitucional al año 2014 representa un punto porcentual de incremento, esto es pasar el presupuesto del MEP del 5.5% al 6.5%. Éstos son los recursos sobre los cuales se pretende contribuir a su asignación, mediante la construcción de escenarios alternativos de inversión.

La Ley de Presupuesto podría orientar en materia de prioridades institucionales, pasadas, presentes y futuras, con sus limitaciones a la hora de precisar metas e indicadores cuantitativos (ver tabla 1). También se deben reconocer las profundas rigideces que el MEP enfrenta a la hora de re-direccionar recursos entre programas, no por falta de voluntad o decisión, sino por la naturaleza misma de su estructura presupuestaria y por el tamaño absoluto de algunos de sus programas⁷.

De acuerdo con el total aprobado en el presupuesto 2012⁸ (1,584,779,000,000) casi dos terceras partes de los gastos del MEP corresponden a remuneraciones y educación preescolar y primaria se llevan la mitad de dicha asignación presupuestaria. La otra parte importante en la estructura⁹ de presupuesto de la institución corresponde al rubro de transferencias corrientes. Unas corresponden a los recursos que por Ley el MEP debe girar de manera automática al FEES; las otras a los denominados programas de equidad. Por limitaciones presupuestarias, pocos son los recursos que la institución destina a transferencias de capital, los cuales se giran predominantemente a través de las Juntas de Educación.

Tabla 1
Principios contenidos en la Ley de Presupuesto MEP

<ul style="list-style-type: none">• Lograr que los estudiantes aprendan lo que es relevante y lo aprendan bien.• Lograr que los estudiantes aprendan a vivir y a convivir mediante el desarrollo del conocimiento, la sensibilidad y las competencias necesarias para una vida buena y plena, así como para la construcción de su identidad individual y colectiva.• Desarrollar la capacidad productiva y emprendedora de las poblaciones de adolescentes, jóvenes y jóvenes adultos.• Promover el Programa de fortalecimiento de la educación para el desarrollo sostenible y un estilo de vida saludable en las poblaciones estudiantiles.• Garantizar el derecho a la educación de calidad.• Elevar en forma sistemática la calidad del recurso humano del sistema educativo.• Promover procesos de evaluación para el mejoramiento de la calidad de la educación.• Implementar un plan de gestión eficiente y humanizado de los servicios del MEP.• Implementar un plan de mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos.• Centro Educativo de Calidad: eje de la educación costarricense.

Fuente: Ley de Presupuesto MEP 2012

Abordaje para la definición de los escenarios

Desde una perspectiva netamente metodológica, el punto de partida de este ejercicio de prospección tiene que ver con la identificación de los temas centrales objeto de una potencial intervención. Es de esperar que dichos temas guarden relación o concordancia con las prioridades institucionales definidas en los presupuestos institucionales aprobados en los últimos años. Además, el ejercicio cuantitativo debería resultar de utilidad para la toma de decisiones.

Con autoridades institucionales se realizó en el Estado de la Educación un primer taller de identificación y validación de los temas que podrían resultar de interés. No solo se trataba de ponernos de acuerdo en los potenciales escenarios, también requeríamos de apoyo del MEP para el suministro de información¹⁰, tanto de naturaleza financiera como operativa.

Con la administración del MEP se plantearon potenciales escenarios relativos a los denominados programas de equidad a cargo del presupuesto institucional. La idea era prospectar intervenciones discrecionales relativas a los temas de cobertura y calidad en tres de los programas más importantes, específicamente el Programa de alimentación y nutrición escolar y del adolescente, el Programa de Transporte Estudiantil y el Fondo Nacional de Becas (FONABE).

Con el grupo de trabajo también se valoró la intervención diferenciada en los otros programas del Ministerio diferentes a los de equidad, en respuesta a los principales retos institucionales. Se concluyó que en:

Preescolar el tema central tiene que ver con el mejoramiento de la cobertura del servicio;

Primaria el reto es la instauración del horario ampliado en la mayor parte de las escuelas;

Secundaria la intervención debería circunscribirse a la reducción de los tamaños de los grupos y de los tamaños de los centros educativos; y

Educación Técnica y Vocacional el problema está relacionado con la escasa oferta para satisfacer los requerimientos del sector empresarial y por tanto, la intervención tiene que ver con la creación de nuevos colegios técnicos.

Todos los escenarios tienen como hilo conductor de construcción la aspiración garantizar mejores condiciones de acceso a una educación de calidad y por tanto, de una u otra manera combinan recursos humanos incrementales y un plan de mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de los centros educativos, donde el centro educativo de calidad es el tema fundamental.

Es relevante destacar que este primer ejercicio de prospección no incorpora escenarios relativos con la adopción de tecnologías de información y comunicación (TIC's) en los procesos de aprendizaje, sean de infraestructura (hardware y software) o de formación y reconversión del recurso humano. Esto debido a dificultades con su cuantificación y a consideraciones propias de la restricción presupuestaria.

Aun cuando existe un mandato constitucional para incrementar la inversión en educación y llevarla a un 8% del PIB en el 2014, los recursos siempre serán limitados frente a necesidades crecientes y ello demanda claridad de objetivos y priorización de las intervenciones. Independiente de este esfuerzo de prospección, las autoridades del sector educación están en la obligación de mejorar los sistemas de información del ministerio así como de introducir mejoras a la capacidad institucional de medición y evaluación del desempeño de los diversos programas a cargo del MEP. Más allá de la meta constitucional del 2014, los recursos adicionales y los reacomodos presupuestarios tendrán que venir de la racionalización de actuales programas.

Los programas de equidad a cargo del MEP

La preocupación por educación y equidad no es sólo potestad del MEP. Existen programas como Avancemos, que son relevantes para los objetivos del sector educación pero que presupuestariamente no forman parte de los recursos de dicho Ministerio. Estos programas no fueron considerados en el ejercicio de modelación por escenarios que esta investigación pretende llevar a cabo. Dichos recursos constituyen gasto social, pero no forman parte del mandato constitucional del 8%.

Dentro de los objetivos del sector educativo, los denominados programas de equidad buscan, de alguna manera, desterrar las amenazas que profundizan la desigualdad en las oportunidades de acceso a la educación. El esfuerzo estatal está, por tanto,

enfocado a garantizar el acceso servicios educativos considerados fundamentales para la población estudiantil, como son una sana alimentación, la oportunidad de obtener ayuda económica para el traslado al centro educativo y en casos calificados, recursos mediante el otorgamiento de becas. Estas herramientas persiguen una mayor justicia social y su resultado final no sólo se mide por el número de estudiantes que culminan sus estudios, sino además, por el mejoramiento de la calidad de vida de los estudiantes y sus familias.

El esfuerzo que realiza el MEP en materia de equidad se divide en tres componentes, el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA), el Programa de Transporte Estudiantil y el Programa de becas otorgado por Fondo Nacional de Becas (FONABE). Los objetivos y características de los diferentes programas se describen de seguido.

Programa de Alimentación

El PANEA es un programa que ofrece alimentación complementaria a los estudiantes en los centros de estudio. Además, el programa busca promover hábitos alimentarios saludables en la población estudiantil. Para el MEP, el comedor estudiantil es concebido como la oportunidad para promover los procesos de educación alimentaria nutricional en los educandos.

El PANEA es un programa selectivo, de carácter social focalizado, donde la priorización de los beneficiarios al servicio de comedor se realiza en apego a un conjunto de variables que caracterizan al estudiante. Los estudiantes deben provenir de familias de ingreso económico bajo; ser estudiantes con problemas en su estado nutricional, tales como bajo peso, desnutrición, sobrepeso, obesidad, anemia u otras deficiencias; ser estudiantes discapacitados y o con sospecha de riesgo psicosocial, tales como problemas de violencia, adicciones, abuso, estudiantes embarazadas y estudiantes madres solteras. Los criterios para priorizar la selección de beneficiarios comprenden las tres características antes señaladas, las cuales, dependiendo de su combinación se categorizan en distintas prioridades.

Cuadro 5
Criterios para priorizar la selección de beneficiarios del PANEA

	Prioridad 1	Prioridad 2	Prioridad 3	Prioridad 4	Prioridad 5
Problemas a nivel socioeconómico	X	X			
Problemas en el estado nutricional	X	X	X	X	
Discapacitados y sospecha de riesgo psicosocial	X		X		X

Fuente: Elaboración propia con datos MEP

Los servicios que ofrece el programa de comedores escolares se materializan mediante subsidios o asignaciones presupuestarias para la compra de alimentos; contratación de cocineras para el comedor estudiantil; equipamiento y mantenimiento al comedor estudiantil (Ley 6982); establecimiento de proyectos productivos en centros educativos; y, por último, apoyo con material técnico, didáctico y capacitación para el desarrollo de huertas estudiantiles y para la educación para la salud.

Para ofrecer estos servicios, el PANEA ha estratificado los centros educativos en dos categorías, A y B. La categoría A, comprende las instituciones educativas ubicadas en distritos con altos índices de rezago social y económico o en riesgo social, catalogadas como de pobreza y pobreza extrema (según el Índice de Desarrollo Social Distrital IDSD). Se ubican en esta prioridad los centros educativos indígenas, unidocentes, telesecundarias y liceos rurales, direcciones uno (con menos de 100 estudiantes matriculados), zona urbano-marginal, poblaciones de discapacitados, centros educativos que trabajan con horario ampliado y tercera jornada. En la categoría B se ubican todos los demás centros educativos no incluidos en la prioridad anterior. A parte de los servicios ya mencionados, el PANEA cuenta con otros componentes, como son la educación para la salud, la vigilancia nutricional y los comités de salud y nutrición escolar y colegial¹¹.

Programa de transporte estudiantil

El Programa de Transporte Estudiantil es un programa social selectivo. Brinda beneficios económicos (tarifas, subsidios, becas) a favor de los estudiantes dependiendo de su condición socioeconómica; distancia al centro educativo público; acceso a medios de transporte público (principalmente en áreas rurales); u otras circunstancias concurrentes que justifiquen la intervención.

Dicho programa fue concebido como un mecanismo complementario para garantizar el derecho fundamental a la educación, en el marco del principio del interés superior del niño, niña y adolescente a acceder a los servicios que ofrece el Estado. Dichos beneficios se visualizan como instrumentos de equidad que permiten avanzar hacia una cobertura universal en términos de acceso y permanencia en el sistema educativo público.

El Programa de Transporte Estudiantil se desarrolla bajo cuatro modalidades de prestación del servicio de movilización de estudiantes, las cuales son excluyentes entre sí, es decir, un mismo estudiante no puede recibir los beneficios en dos modalidades diferentes.

Recuadro 1

Modalidades de Transporte Estudiantil

<p>1. Ruta Adjudicada: contratación administrativa en donde existe un contrato suscrito entre el MEP y el transportista (Art del 6 al 18 y 34 del Reglamento de Transporte de Estudiantes).</p>

2. Subsidio: traslados de dineros que realiza el Departamento de Transporte Estudiantil a la Junta Administrativa de la Institución. (Art 19 y 33 del Reglamento de Transporte Estudiantil).
3. Las Becas de Transporte FONABE: traslados de dineros que se depositan directamente a los estudiantes por medio del FONABE (Art 21,22, 23 y 33 del Reglamento de Transporte Estudiantil).
4. Becas individualizadas para estudiantes con necesidades educativas especiales: subvenciones económicas individualizadas para estudiantes con necesidades educativas especiales que se depositan por medio del Fondo Nacional de Becas (Art 24, 25 y 26 Reglamento de Transporte Estudiantil).

Fuente: Reglamento de Transporte de Estudiantes

El FONABE

El Fondo Nacional de Becas (FONABE), es una institución¹² sin fines de lucro, que brinda ayuda económica a estudiantes de familias de escasos recursos económicos, para que cursen y concluyan, con éxito, el proceso educativo. Fue creado mediante la aprobación de la Ley 7658, llamada “Creación del Fondo Nacional de Becas y su reglamento”, del 27 de febrero del 1997. El Decreto Legislativo No. 8417, del 2 de junio del 2004, amplió la cobertura de becas a la población de Post secundaria. Una siguiente modificación al Fondo se hizo en el 2004, cuando por voto 7806, de la Sala Constitucional de Costa Rica, se incluyen a los extranjeros, en igual de condiciones de selección, en el tanto cumplan con ciertos requerimientos de migración y residencia en el país, además de condición socioeconómica pobre.

El programa de FONABE cuenta con 13 tipos distintos de becas, cada uno con objetivos particulares dependiendo del grupo de beneficiados que pretende atender. Cada modalidad de beca goza de una asignación presupuestaria diferente y ello también complica la gestión operativa de una institución que presenta importantes debilidades es esta área. A continuación se presentan las diferentes modalidades de beca.

Cuadro 6
Características del Programa Nacional de Becas (FONABE)

Tipo de Beca	Objetivo General	Beneficiarios	Monto de la beca
Post secundaria Avancemos Más	Brindar ayuda económica a estudiantes que cursan carreras técnicas de alta tecnología en centros académicos avalados por organizaciones especializadas, dando énfasis a estudiantes provenientes de comunidades de atención prioritaria, según el Ministerio de Bienestar Social y Familia.	Estudiantes de 17 a 35 años de ambos sexos, en condición de pobreza extrema y pobreza según los parámetros de selección establecidos por el FONABE; los solicitantes deben haber concluido la secundaria (académica o técnica) y haber obtenido su título de bachillerato, deben estar matriculados en una carrera técnica de alta tecnología, mantener rendimiento académico y tener mérito personal.	Costo total de la carrera según Centro Académico en el cual se encuentra matriculado el estudiante beneficiario más beneficios complementarios (ayuda económica para gastos en materiales, alimentación, transporte y alojamiento)
Preescolar, Primaria y Enseñanza Especial	Apoyar en el proceso educativo de los estudiantes que por su condición socioeconómica requieren apoyo económico.	Estudiantes menores de edad que por su situación económica requieren apoyo.	¢11.000
Niños (as) y Adolescentes en Riesgo Social	Brindar ayuda económica a estudiantes de escasos recursos económicos, que además presenten algún tipo de vulnerabilidad social.	Estudiantes menores de edad que se encuentren en riesgo social (medidas de protección del PANI, violencia intrafamiliar, programas alternativos de protección, condición de orfandad, abuso, alcoholismo, drogadicción y otros)	¢11.000 para estudiantes de primaria y ¢12.000 para estudiantes de secundaria.
Estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad	Brindar ayuda económica a estudiantes de escasos recursos económicos con discapacidad física, cognitiva, sensorial, múltiple, enfermedades crónicas o terminales, que generen gastos adicionales para apoyar el proceso educativo del estudiante.	Estudiantes sin límite de edad con necesidades educativas especiales ubicados en las modalidades educativas tales como: estimulación temprana, pre-escolar, primaria, taller pre-vocacional.	¢17.000 para estudiantes de primaria y ¢18.000 para estudiantes de secundaria.
Niños (as) y Adolescentes Trabajadores	Brindar ayuda económica a estudiantes de escasos recursos económicos que trabajan (remunerados o no)	Estudiantes menores de edad que trabajan (remunerados o no).	¢11.000 para estudiantes de primaria y ¢12.000 para estudiantes de secundaria.

Población indígena	Facilitar el acceso al sistema educativo a los estudiantes de ascendencia indígena.	Estudiantes de ascendencia indígena.	¢17.000 para estudiantes de primaria y ¢18.000 para estudiantes de secundaria.
Adolescentes madres y padres	Brindar apoyo económico a estudiantes de escasos recursos económicos que se encuentran en condición de adolescentes y jóvenes madres y padres.	Mujeres menores de 18 años de edad en estado de embarazo o madres con hijos nacidos así como hombres menores de 18 años de edad que ejerzan una paternidad responsable.	¢60.000 para estudiantes de primaria o secundaria.
Estudiantes de educación abierta	Brindar ayuda económica a estudiantes de escasos recursos económicos, que se encuentren matriculados en programas de Educación Abierta.	Estudiantes matriculados en las distintas modalidades de Educación Abierta (PNOEJ, IPEC, CINDEA, Bachillerato por madurez, Educación Abierta para jóvenes y adultos primaria y secundaria, Primaria aula abierta).	¢11.000 para estudiantes de primaria y ¢12.000 para estudiantes de secundaria.
Apoyo a programas de adaptación social	Brindar apoyo económico a estudiantes de escasos recursos económicos, que cursan estudios en cualquier modalidad educativa avalada por el MEP, que se encuentren con medidas alternativas o privados de libertad.	Estudiantes matriculados en el sistema regular o Educación Abierta, que se encuentren con medidas alternativas o privados de libertad.	¢11.000 para estudiantes de primaria y ¢12.000 para estudiantes de secundaria.
Transporte Estudiantil	Brindar un aporte económico a los estudiantes que vivan a una distancia mayor o igual a 3 km del centro educativo.	Estudiantes cuya distancia de su domicilio respecto al centro educativo es mayor o igual a 3 km, priorizando en las zonas rurales.	Variable.
Transporte para estudiantes con discapacidad	Brindar apoyo económico para transporte a estudiantes de escasos recursos económicos, con presencia de discapacidad física, cognitiva, sensorial, múltiple, enfermedades crónicas o terminales, que generen gastos adicionales para apoyar el proceso educativo del estudiante.	Estudiantes que por sus necesidades educativas especiales requieren un medio de transporte del domicilio al centro educativo.	¢40.000.

Post secundaria	Brindar apoyo económico a estudiantes de escasos recursos económicos que cursan estudios en Colegios Universitarios o parauniversitarios Universidades Públicas y Privadas.	Estudiantes matriculados en Colegios Universitarios o Para-universitarios, Universidades Públicas y Privadas.	2 o 3 Materias: ¢50000. 4 o más Materias: ¢80000
Atención prioritaria a estudiantes afectados por calamidad pública	Brindar apoyo económico a estudiantes de escasos recursos económicos que experimenten emergencias naturales, tecnológicas o antrópicas.	Niñas, niños, jóvenes y adultos matriculados en distintas modalidades de la Educación Básica, Media y Abierta del MEP que experimenten emergencias naturales, tecnológicas o antrópicas.	¢35000

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP

Intervención en los programas de equidad

Antes de adentrarnos propiamente en la construcción de los escenarios es importante analizar el perfil de los beneficiarios que acceden a los diferentes programas de equidad. Los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH 2011) resultan de enorme utilidad, dado que brindan una visión global de los tres programas a cargo del MEP y también, del programa Avancemos.

Dicha fuente sugiere que al programa de comedores escolares acceden casi 600 estudiantes, predominantemente población escolar (64%). Por su amplia cobertura nacional, los beneficiarios del PANEA no necesariamente son estudiantes en pobreza extrema, tan sólo 13.7%. El 40% de los beneficiarios pertenecen al quintil más bajo en términos de ingresos. Por otra parte, al programa de transporte estudiantil acceden casi 77 mil estudiantes, mayoritariamente de la educación secundaria (87.8%) y del área rural (86.2%). El 40% de ellos corresponden al 20% más pobre y sólo el 10.3% son considerados en extrema pobreza. En el caso del FONABE, casi un 90% de los 137.275 beneficiarios son estudiantes en edad escolar; 60.8% se ubican en zona rural y 52.8% son del quintil más pobre en términos de ingresos. Casi una quinta parte de los beneficiarios de FONABE corresponden a estudiantes de familias en extrema pobreza.

Aun cuando el programa Avancemos está fuera de los objetivos del presente estudio, conviene analizar brevemente el perfil de sus beneficiarios. De acuerdo con las cifras de ENAH 2011, al programa acceden casi 144 mil estudiantes, cifra ligeramente superior a la cantidad de beneficiarios del FONABE. Prácticamente el total de estudiantes que se benefician de Avancemos son colegiales, 42.7% pertenecientes al quintil más bajo en términos de ingresos. Sólo 12.3% corresponden a beneficiarios que proceden de familias calificadas como de extrema pobreza.

Cuadro 7
Perfil de los beneficiarios de los programas de equidad. 2011

Costa Rica: Perfil de los beneficiarios de los programas de Equidad. 2011				
Descripción	Comedores Escolares	Transporte Estudiantil	Avancemos	Fonabe
Beneficiarios	586.593	76.759	143.848	137.275
% Rural	50,0%	86,2%	57,5%	60,8%
% Región Central	55,5%	31,1%	49,5%	44,9%
% Extrema pobreza	13,7%	10,3%	12,3%	17,7%
% I Quintil	39,9%	39,7%	42,7%	52,8%
% Escolares	64,0%	12,2%	1,8%	89,7%

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAHO 2011. INEC

Como se mencionó antes, la disponibilidad de información¹³ es determinante para el diseño y construcción de los escenarios de intervención. En la medida de las posibilidades, la pretensión es valorar escenarios alternativos de intervención en términos de la cobertura y calidad de los programas. Como veremos más adelante, las definiciones de cobertura y calidad varían dependiendo de las características particulares de los diferentes programas.

Intervención al PANEA

De acuerdo con la información para el ejercicio presupuestario del 2011 suministrada por el MEP (Programas de Equidad), en términos de cobertura, el programa de comedores llegó al 74,8% del estudiantado. Con una matrícula de 823.005 estudiantes ese año, el programa benefició a 615.506 alumnos. Para atender a esta población estudiantil, fueron presupuestados a este programa poco menos de 35 mil millones de colones para compra de alimentos y casi 6 mil millones de colones para el pago a servidoras de los comedores, 333 colones por estudiante por día; unos US\$82 millones por año.

Ante la posibilidad de contar con recursos incrementales para el programa producto de la asignación constitucional del 8%, la primera reacción fue simular y cuantificar escenarios alternativos, primero mejorando la cobertura y luego la calidad del programa. En el PANEA el indicador de cobertura se construye como la relación entre estudiantes beneficiados a estudiantes matriculados. En el caso del indicador de calidad, éste fue definido como el porcentaje de contribución estatal relativo al costo del plato¹⁴.

Cuadro 8
Perfil de los beneficiarios del PANEA. 2011
(El presupuesto está en millones de colones)

Ids Distrital	Beneficiarios 2011	Matrícula 2011	Cobertura	Presupuesto Alimentos	Presupuesto servidoras
Alto	74.868	115.467	64,8%	3.932	569
Medio	241.588	344.163	70,2%	13.010	2.089
Bajo	126.169	162.248	77,8%	7.195	1.167
Muy bajo	172.881	201.127	86,0%	10.833	1.991
Total	615.506	823.005	74,8%	34.971	5.816

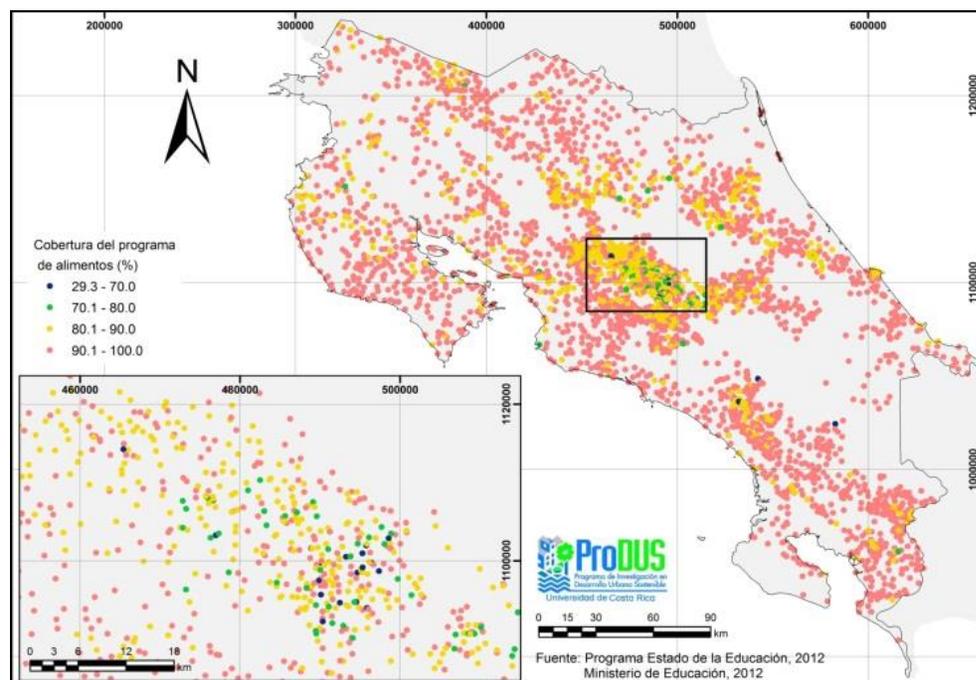
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP (Programas de Equidad)

Aumento de la cobertura

La intervención de la cobertura del PANEA hace dos planteamientos diferenciados, uno en primaria, para llevar el indicador de 89.6% a 100% y otro para secundaria, para incrementar la cobertura de 47.6% a 60%¹⁵. El sacrificio presupuestario para alcanzar el límite de cobertura en primaria es relativamente bajo, se requieren poco menos de 3 mil millones de colones que representan el 10.8% del presupuesto actual del programa y un 1.13% del salto presupuestario constitucional (medido como la diferencia entre el presupuesto 2013 y el 8% del 2014, los US\$524 millones mencionados antes. Esta es la base sobre la cual se van a medir todas la intervenciones incrementales propuestas).

El esfuerzo para geo-referenciar los centros educativos, realizado por el Estado de la Educación, permitió la construcción de mapas. En el mapa de cobertura del PANEA en primaria es claro en mostrar la elevada densidad de cobertura del programa y la ubicación espacial de la intervención. El esfuerzo presupuestario incremental de llevar la cobertura al 100% se concentraría, por densidad en el número de centros educativos, en la región central.

Mapa 1
Indicador de cobertura del programa PANEA en primaria, 2011



Fuente: PRODUS para el Estado de la Educación con datos aportados por esta investigación.

Cuadro 9
Costo de la intervención en el PANEA, Alimentos
(Cifras monetarias en millones de colones)

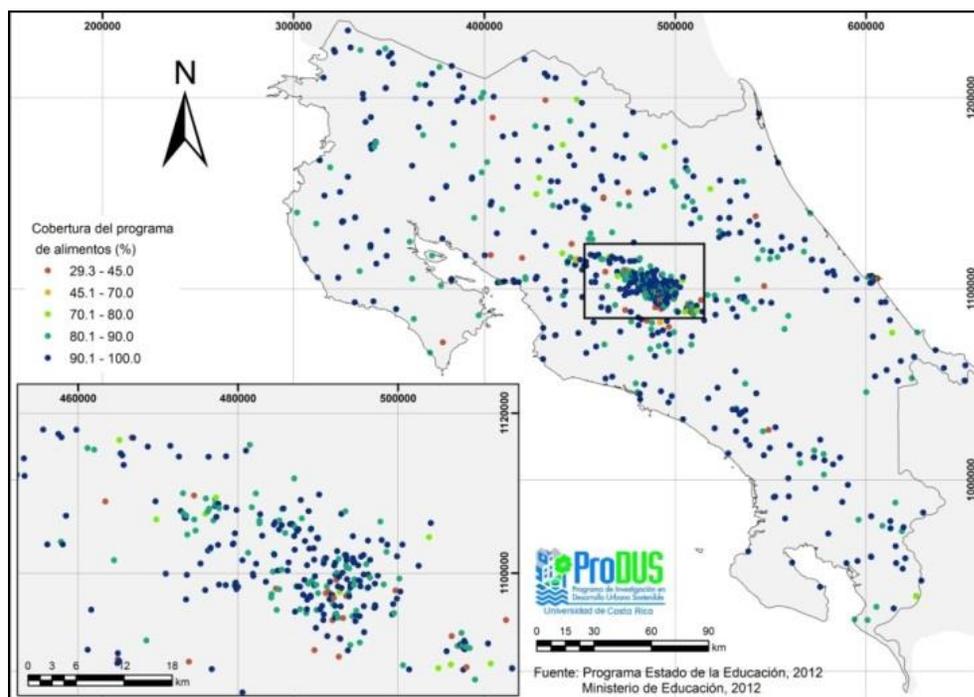
Ids Distrital	Beneficiarios 2011	Matrícula 2011	Cobertura	Presupuesto Alimentos	Presupuesto servidoras
Alto	74.868	115.467	64,8%	3.932	569
Medio	241.588	344.163	70,2%	13.010	2.089
Bajo	126.169	162.248	77,8%	7.195	1.167
Muy bajo	172.881	201.127	86,0%	10.833	1.991
Total	615.506	823.005	74,8%	34.971	5.816

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP (Programas de Equidad).

En el caso de secundaria la propuesta es llevar el indicador a 60%¹⁶, como mínimo para todos los centros educativos. La simulación sugiere un incremento en el presupuesto de alimentos de casi 2.800 millones de colones, lo que representa 37% de aumento en relación con el presupuesto actual y un 1.06% del incremento presupuestario producto del mandato constitucional al 2014; monto ligeramente inferior al costo de la intervención en primaria. De realizarse dichos esfuerzos de manera conjunta, ambos absorberían el 2,2% del presupuesto incremental del 2014.

El mapa de cobertura del PANEA en secundaria es, sin lugar a dudas menos denso que el de primaria, lo cual refleja la menor cantidad de establecimientos educativos de secundaria, 542 en primaria respecto a 3.704 de primaria. El efecto espacial de la intervención estaría mucho más concentrado en la región central, donde se ubican la mayor cantidad de los centros educativos y también, los más grandes en número de estudiantes.

Mapa 2
Indicador de cobertura del programa PANEA en secundaria, 2011

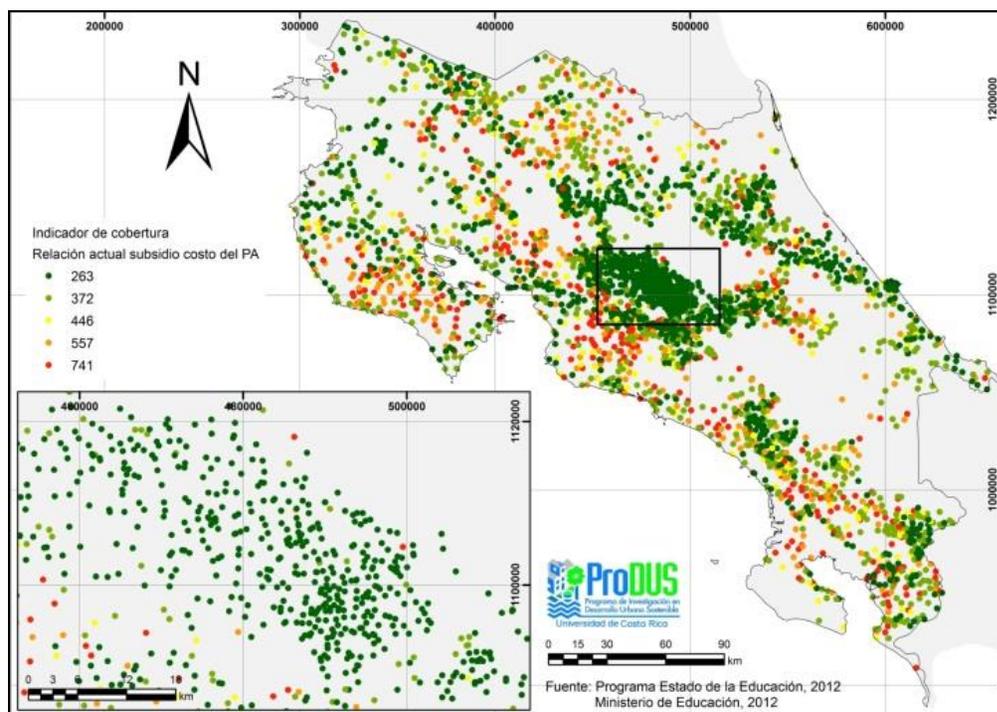


Fuente: PRODUS para el Estado de la Educación con datos aportados por esta investigación.

Aumento en la calidad

Como se mencionó anteriormente, un segundo indicador de intervención tiene que ver con la calidad. Para este indicador el criterio experto sugiere dos opciones, la primera propone aumentar el porcentaje de subsidio en el costo del plato y llevarlo a un 60%, tanto en primaria como en secundaria y solo para un tiempo de comida (la merienda). La segunda intervención sugiere presupuestar dos tiempos de comida para Colegios Técnicos Profesionales (CTP), con el mismo porcentaje de subsidio anterior. Esta última intervención atiende la prioridad que las autoridades del sector están dando a la educación técnica.

Mapa 3 Indicador de Calidad del programa PANEA en primaria, 2011



Fuente: PRODUS para el Estado de la Educación con datos aportados por esta investigación.

De acuerdo con Programa de Equidad del MEP, actualmente el subsidio diario por estudiante beneficiario del PANEA, en primaria, va de $\text{¢}263$ a $\text{¢}741$ ¹⁷ ($\text{¢}288$ en promedio), lo que representa alrededor de un 44% del valor del plato. Mejorar este subsidio y llevarlo a un 60% representa, en primaria, un incremento presupuestario del orden de 12.000 millones de colones, lo que significa un 43,8% del presupuesto actual y un 4.6% en relación con el incremento presupuestario para el 2014.

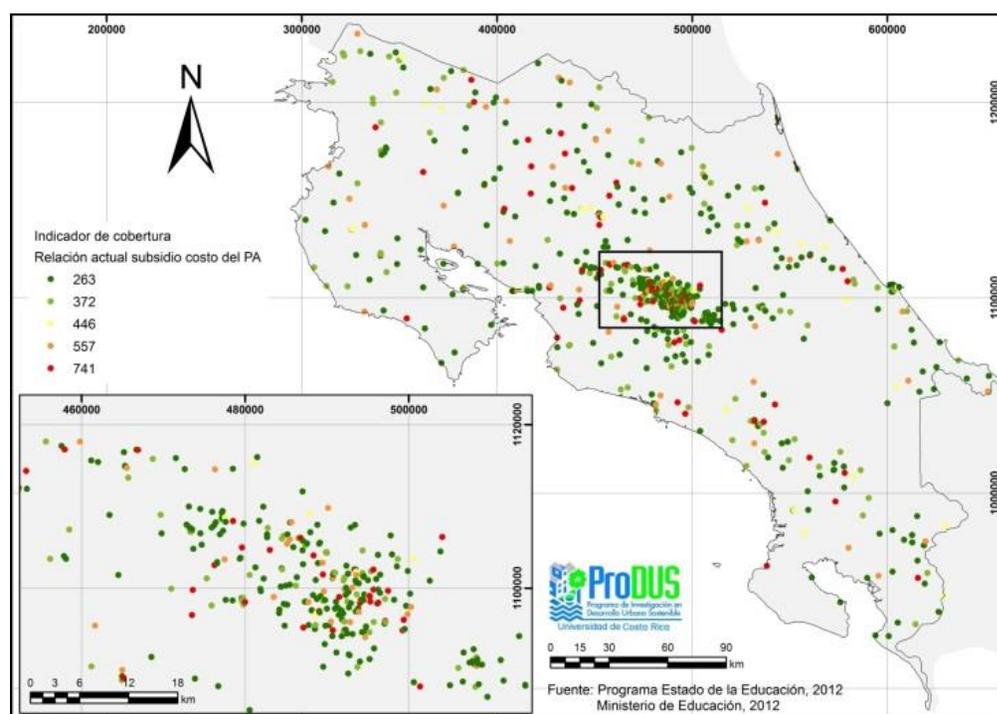
En secundaria el subsidio per cápita va de $\text{¢}263$ a $\text{¢}557$, ($\text{¢}271$ en promedio). Para mejorar dicho subsidio y llevarlo de 34% a 60% se necesita un incremento en el presupuesto de casi 8.000 millones de colones, lo que representa un 3.04% del incremento presupuestal del 2014 y un esfuerzo financiero que más que duplica el presupuesto actual que el programa dispone para alimentos en secundaria.

De realizarse en forma conjunta la mejora propuesta en los indicadores de calidad, ambos significarían un incremento presupuestario del programa PANEA del orden de los 21.000 millones de colones, que representan el 7.93% del presupuesto incremental del 2014. Es relevante destacar que como parte de la intervención se incluyó una asignación presupuestaria incremental de 866 millones de colones para atender el costo

que significa dotar de un segundo tiempo de comida a los estudiantes de los colegios técnicos.

En primaria es claro el esfuerzo diferenciado que realiza el programa en términos del costo por estudiante, el cual es mayor en la zona rural. Por tanto, una intervención como la que se propone termina concentrando más recursos financiero en el área central, donde están concentradas las escuelas de mayor tamaño, a pesar del menor subsidio absoluto (costo promedio del plato). Igual situación ocurre en el caso de secundaria, a pesar de que el patrón espacial de la intervención no resulte tan claro como el que muestra el programa en primaria.

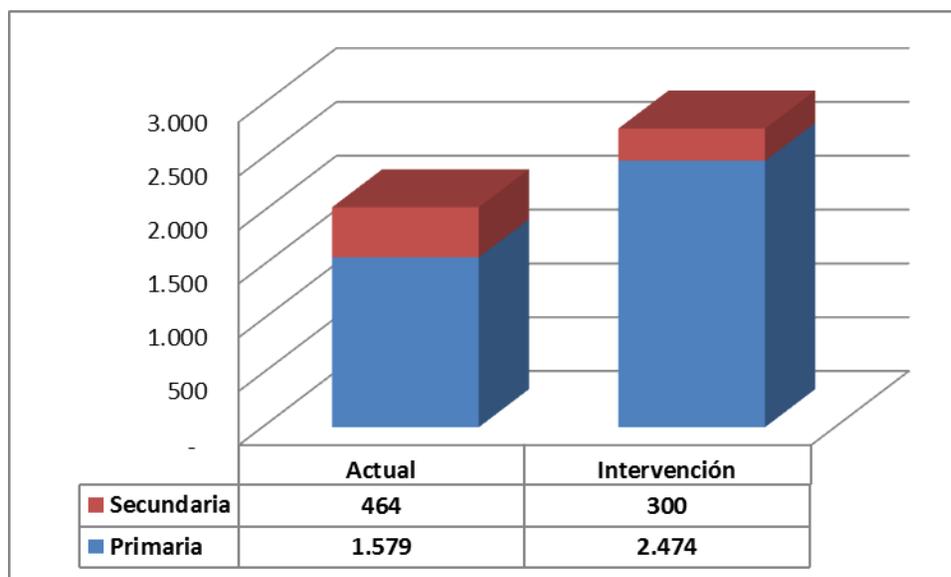
Mapa 4 **Indicador de Calidad del programa PANEA en secundaria, 2011**



Fuente: PRODUS para el Estado de la Educación con datos aportados por esta investigación.

La intervención combinada para mejorar los indicadores de cobertura y calidad del programa también demanda un ajuste importante en el número de servidoras que laboran en la preparación de los alimentos en las escuelas y colegios del país. Dicho ajuste no es nada despreciable, ronda los 8.104 millones de colones, casi una cuarta parte del costo financiero de la intervención total. Se trata de aumentar el número de cocineras del nivel actual, del orden de 2.000 a poco más de 4.800, manteniendo una relación de 150 estudiantes por servidora.

Gráfico 7
Aumento en el número de servidoras en los comedores del programa



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP (Programas de Equidad).

Resumiendo, la intervención total propuesta para el programa de alimentos representa un salto presupuestario del 90% en relación con la asignación presupuestaria actual, que pasaría de 39.500 a casi 74.200, todo en millones de colones, unos US\$70 millones aproximadamente. De ese total, el 60% corresponde a la mejora en el indicador de calidad, y a penas, un 16,5% es para mejorar cobertura. El remanente está reservado para el citado ajuste al presupuesto de las servidoras.

Cuadro 10
Resumen de los costos de intervención, 2011
(Millones de colones)

Intervención	Primaria	Secundaria	Técnica	Total
Presupuesto inicial	31.991,20	7.490,00		39.481,20
Alimentos	27.480,70	7.490,00		34.970,70
Servidoras	4.510,50	1.305,60		5.816,10
Ajuste por cobertura	2.957,50	2.773,20		5.730,70
Ajuste por calidad	12.023,00	7.976,10	866,10	20.865,20
Ajuste servidoras	7.201,80	901,70		8.103,50
Intervención total	22.182,30	11.651,00	866,10	34.699,40
Nuevo presupuesto	54.173,50	19.141,00	866,10	74.180,60

Porcentajes en relación con el incremento presupuestario al 2014

Intervención	Primaria	Secundaria	Técnica	Total
Presupuesto inicial	12,21%	2,86%	0,00%	15,07%
Alimentos	10,49%	2,86%	0,00%	13,35%
Servidoras	1,72%	0,50%	0,00%	2,22%
Ajuste por cobertura	1,13%	1,06%	0,00%	2,19%
Ajuste por calidad	4,59%	3,04%	0,33%	7,96%
Ajuste servidoras	2,75%	0,34%	0,00%	3,09%
Intervención total	8,47%	4,45%	0,33%	13,24%

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP (Programas de Equidad).

Si la comparación de magnitudes se realiza con base en el incremento presupuestario constitucional, del 2014, la intervención en el programa de alimentos debería reservar el 13.24% de dicho incremento, un 8% para calidad, 2.2% para cobertura y 2.2% para cocineras.

Intervención al programa de transporte

El programa de transporte a estudiantes es otra de las modalidades con que cuenta el MEP para garantizar el acceso de la población estudiantil de bajos ingresos a la educación. De acuerdo con la información suministrada por la oficina encargada de operar los programas de equidad, para el 2012, este programa contó una asignación presupuestaria de casi 20.000 millones de colones y benefició a más de 88.000 estudiantes. Es importante señalar que con recursos del Fondo Nacional de Becas (FONABE) también se financian servicios de transporte, 8.226 casos en total, no obstante, la información financiera de dichos servicios la maneja el FONABE de manera independiente y por tanto, no se encuentra consignada en la información reportada por el MEP.

Los datos del programa de transporte muestran una gran dispersión de tarifas, alrededor de 700, las cuales condicionan la asignación del subsidio diario que reciben los estudiantes. También existe diferentes modalidades para la determinación de dicho subsidio, desde rutas diseñadas y adjudicadas a transportistas especializados hasta asignaciones diarias que se otorgan a los estudiantes beneficiarios para que cubran el costo del transporte público, o parte del mismo. Como el subsidio se otorga al estudiante a través de las juntas administradoras de las instituciones, algunas

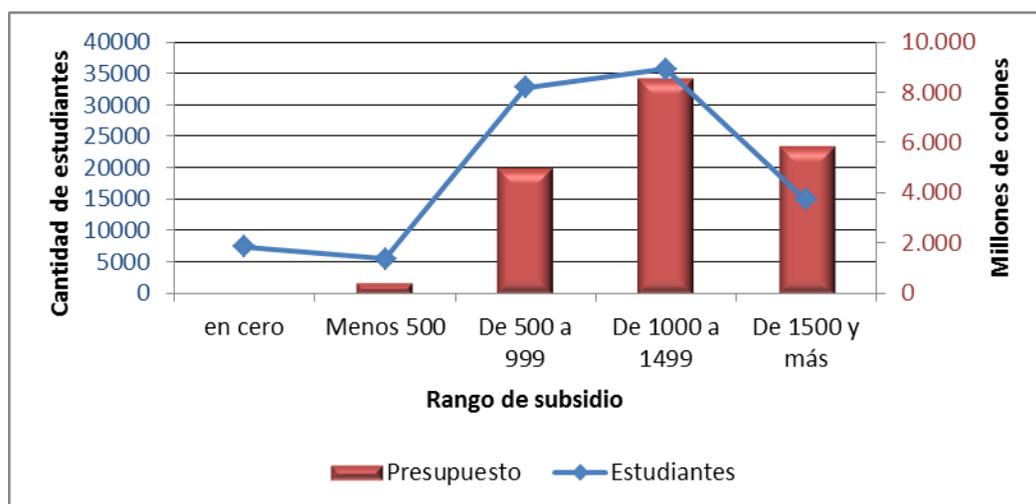
comunidades rurales se han organizado para contratar a transportistas independientes para que brinden el servicio.

Cuadro 11
Programa de transporte de estudiantes: variables relevantes por rango del subsidio

Rango Subsidio	No de Subsidios	Subsidio promedio en colones	Estudiantes	Presupuesto en millones de colones
en cero		-	91	-
Menos 500	53	411	5.450	449
De 500 a 999	259	762	32.254	4.916
De 1000 a 1499	250	1.202	35.517	8.535
De 1500 y más	139	1.974	14.727	5.815
Total	701	1.120	88.039	19.715

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP 2012 (Programas de Equidad).

Gráfico 8
Programa de transporte de estudiantes: presupuesto y número de beneficiarios por rango del subsidio
(Cifras monetarias en millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP 2012 (Programas de Equidad).

Los subsidios diarios van desde los 165 colones hasta los 7.000 colones. Existen 20 casos donde el subsidio diario es de 169.000 colones. Un 83% de los estudiantes beneficiados reciben menos de 1.500 colones diarios, lo cual concentra el 71% de los fondos presupuestados. Pese a la dispersión señalada, el monto promedio del subsidio diario es de 1.120 colones por estudiante. El siguiente gráfico ilustra la concentración de

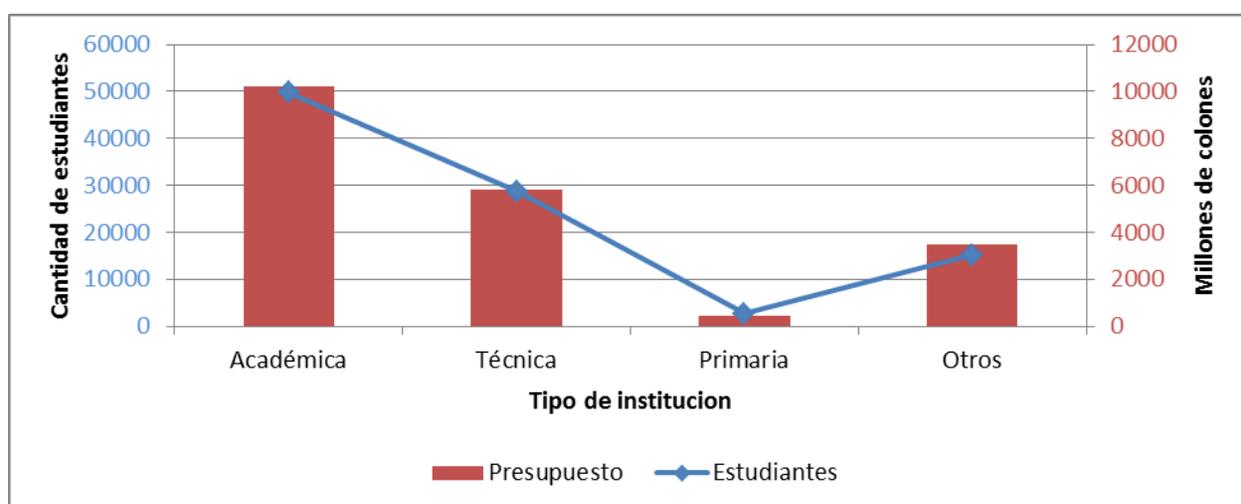
beneficiarios y el sacrificio presupuestario por rango en el monto del subsidio diario otorgado.

Es importante destacar que, a diferencia del programa de alimentos, el presupuesto del programa de transporte de estudiantes es otorgado mayoritariamente a estudiantes que cursan la secundaria, donde se beneficia a 43.735 estudiantes de educación secundaria académica y 28.708 de educación técnica. Esto representa más del 80% del presupuesto dirigido a esta población.

Gráfico 9

Programa de transporte de estudiantes: presupuesto y número de beneficiarios por tipo de institución. 2012

(Cifras monetarias en millones de colones)

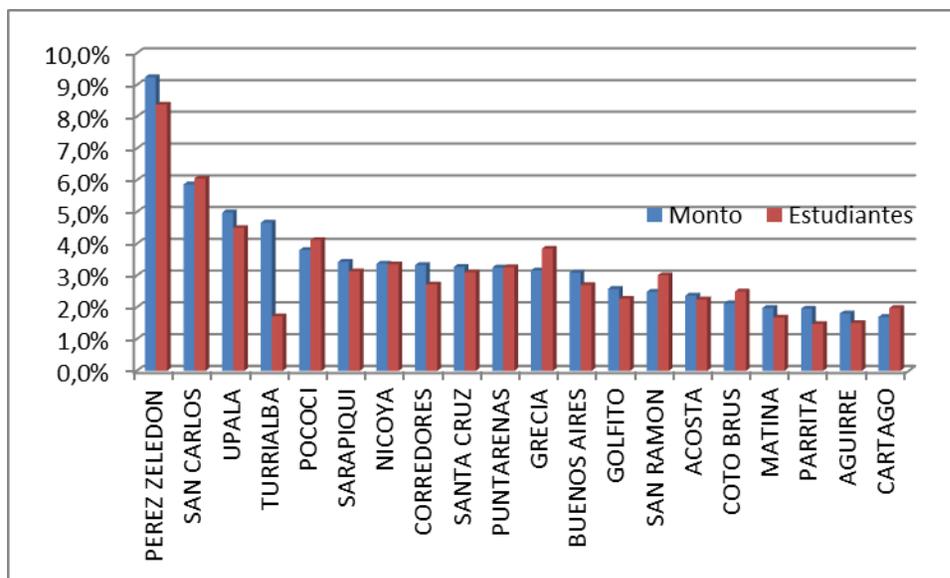


Fuente: Elaboración propia con datos del MEP (Programas de Equidad).

Cuando se analiza el programa de transporte de estudiantes por concentración espacial se observan algunas concentraciones que llaman la atención. Del total de cantones del país, 20 concentran el 68.5% del presupuesto del programa y el 63.5% del total de beneficiarios. Pérez Zeledón, San Carlos, Upala y Turrialba son los más grandes del programa con una cuarta parte del presupuesto y un quinto en número de beneficiarios. Algunos cantones rurales como Turrialba sobresalen por su elevado costo promedio por estudiante, donde el 1.7% de los beneficiarios del programa absorben el 4.7% del presupuesto. Caso contrario sucede en cantones como Grecia, Naranjo, Alajuela, donde la relación presupuesto a número de estudiantes es menor a uno.

Gráfico 10

Programa de transporte de estudiantes: concentración de presupuesto y beneficiarios en los 20 cantones más importantes



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP (Programas de Equidad).

A diferencia del programa de alimentos analizado en la sección anterior, donde el indicador de cobertura se calcula con base en la matrícula, el programa de transporte es operado por demanda y ello dificulta la cuantificación del indicador. Se consultó a la administración del programa acerca de la demanda insatisfecha o lo que es lo mismo, el número de solicitudes que no pudieron ser atendidas, por razones estrictamente presupuestarias o de otra índole. Dicho registro no estaba disponible y el esfuerzo institucional de recopilación arrojó tan solo 72 casos no atendidos, 1454 estudiantes y un monto acumulado de 534 millones de colones, poco más de US\$1.000.000, lo cual contrasta con la magnitud de un programa que ronda los 20.000 millones de colones. Todo parece indicar que por alguna razón no todos los potenciales candidatos al subsidio de transporte envían sus solicitudes.

Ante dicha realidad y a falta de mejores registros la propuesta es atender todas las solicitudes del 2012 para que el “indicador de cobertura” se ubique al 100%. Dicha intervención representa un gasto marginal en términos del incremento presupuestario del MEP al 2014, de tan solo el 0.21%. En relación con el indicador de calidad no se planteó ninguna mejora.

La disposición espacial de dicha demanda insatisfecha también evidencia síntomas de concentración. Cuatro cantones, Pérez Zeledón, Puriscal, Nicoya y Puntarenas, concentran la mitad del presupuesto demandado.

Cuadro 12
Programa de transporte de estudiantes: demanda insatisfecha por cantón, 2012

Región	Casos	Monto	Porcentaje	Acumulado
Pérez Zeledón	12	91,3	16,9%	16,9%
Puriscal	3	65,8	12,2%	29,1%
Nicoya	4	60,2	11,2%	40,3%
Puntarenas	2	58,0	10,8%	51,0%
Norte-Norte	6	46,3	8,6%	59,6%
Aguirre	2	25,2	4,7%	64,3%
Grande de Térraba	5	23,6	4,4%	68,7%
Cañas	2	22,9	4,2%	72,9%
Santa Cruz	2	20,0	3,7%	76,6%
Alajuela	4	16,2	3,0%	79,6%
Turrialba	3	15,5	2,9%	82,5%
Liberia	2	14,0	2,6%	85,1%
San Carlos	2	13,7	2,5%	87,6%
Desamparados	2	12,0	2,2%	89,8%
Limón	1	10,0	1,9%	91,7%
Guápiles	5	8,5	1,6%	93,3%
Occidente	2	8,4	1,6%	94,8%
Los Santos	4	5,3	1,0%	95,8%
San José	1	4,9	0,9%	96,7%
Cartago	3	4,6	0,9%	97,6%
Sula	1	4,6	0,8%	98,4%
Sarapiquí	1	4,2	0,8%	99,2%
Peninsular	2	3,8	0,7%	99,9%
Heredia	1	0,6	0,1%	100,0%
Total	72	539,4	100,0%	

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP (Programas de Equidad).

Intervención al programa FONABE

De acuerdo con información suministrada por la Dirección General, el Fondo Nacional de Becas (FONABE) otorgó, durante el 2011, beca a 210.722 estudiantes. El presupuesto del fondo es del orden de 35.000 millones de colones, distribuido mayoritariamente en becas, 94,2%, unos 32.300 millones de colones. El 5.8% restante, corresponde a gasto operativo, en donde el pago de salarios a los 48 funcionarios que laboran para el FONABE es el rubro más importante y absorbe una tercera parte del monto. En dicho gasto operativo están contemplados costos de transporte para las trabajadoras sociales, mobiliario y equipo de oficina, pagos por servicios públicos, principalmente.

El programa FONABE está conformado por doce subprogramas con objetivos bien diferenciados y dirigidos a una población meta compuesta por niños, niñas y adolescentes, en diferente situación de riesgo social y/o vulnerabilidad. Los subprogramas tienen asignados diferentes montos de beca, según sea la valoración de la necesidad y éstos van desde 2.890 colones hasta 90.000 colones por mes. Pese a la dispersión, las becas asignadas a estudiantes de primaria son dominantes, representan el 70.9% del presupuesto del fondo y el 82.3% de todos los beneficiarios. El monto de beca que se otorga a los estudiantes de primaria es uniforme, 11.000 colones por mes. Los subprogramas población estudiantil que trabaja y madres adolescentes y jóvenes en riesgo social son los más caros en monto promedio de la intervención, 60.000 y 56.582 colones mensuales respectivamente. El subprograma de transporte por ruta es el que resulta más complejo en términos operativos, con 189 tipos diferentes de subsidio.

Cuadro 13
Programa de becas FONABE

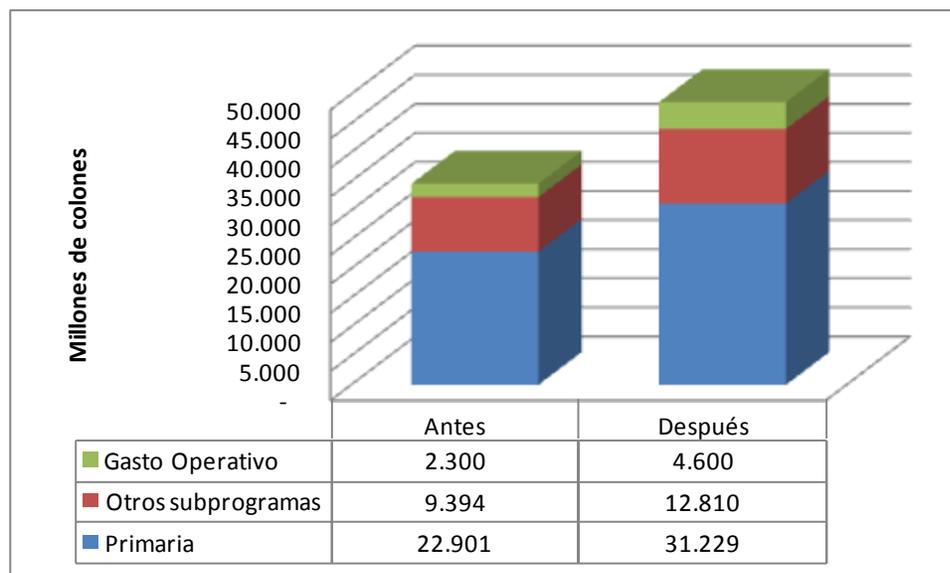
PROGRAMA	BENEFICIARIOS	PRESUPUESTO	TIPOS DE BECAS	MONTOS DE BECA	BECA PROMEDIO
Madres adolescentes y jóvenes en riesgo social	1.463	993.360.000	2	50.000 Y 60.000	56.582
Ajuste becas PANI 2011	500	60.000.000	1	10.000	10.000
Niños, niñas y adolescentes en riesgo social	1.443	311.232.000	3	11.000, 12.000 Y 50.000	17.974
Niños, niñas y adolescentes trabajadores	421	303.120.000	1	60.000	60.000
Población necesidades educación especial discapacidad	5.317	1.433.880.000	4	11.000, 17.000, 18.000 Y 50.000	22.473
Atención a población indígena	9.490	2.049.600.000	3	17.000, 18.000 Y 50.000	17.998
Modalidades de educación abierta y becas en transición	3.536	716.988.000	3	11.000, 12.000 Y 50.000	16.897
Apoyo a programas educativos de adaptación social	421	69.516.000	2	11.000 Y 18.000	13.760
Secundaria	1.331	644.472.000	2	12.000 Y 50.000	40.350
Primaria	173.494	22.901.208.000	1	11.000	11.000
Transporte por ruta	11.200	1.800.846.576	189	De 2.890 A 90.000	13.399
Transporte discapacidad	2.106	1.010.880.000	1	40.000	40.000
	210.722	32.295.102.576	212		12.772

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de FONABE, 2011.

La dirección de FONABE propone aprovechar la dotación incremental de recursos que va a recibir el MEP, como resultado del mandato constitucional al 2014, para duplicar el presupuesto operativo y llevarlo de los actuales 2.300 a 4.600 millones de colones. Al mismo tiempo sugiere aumentar la beca promedio que recibe el subprograma de primaria, para llevarla de 11.000 a 15.000 colones por mes y al mismo tiempo, incrementar el monto de la beca de los otros subprogramas en la misma proporción que el de primaria, en un 36.4%.

De manera global, la intervención en FONABE requiere fondos incrementales del orden de 14.000 millones, para llevar el presupuesto del programa de 34.595 a 48.639 millones de colones, distribuidos en un 59% para primaria, 16% para gasto operativo y el 24% remanente para el resto de los subprogramas. Esto representa aproximadamente US\$28 millones, un 5.36% del presupuesto incremental del MEP del 2014.

Gráfico 11
Intervención al Programa de becas FONABE



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de FONABE.

Intervención en primaria: El horario ampliado

En Costa Rica, una vez finalizada la etapa de educación inicial continúa educación general básica, periodo de enseñanza por un periodo de seis años, que se divide en primero y segundo ciclos, de tres años cada uno. Posteriormente inicia el denominado tercer ciclo de la educación media, conformado por los primeros tres años de la educación secundaria. Los dos primeros años de primaria enfatizan en aspectos básicos de la vida cotidiana así como el aprendizaje de lectura, escritura y aritmética básica. A partir del tercer grado se inicia la enseñanza un poco más avanzada.

Mucho se ha argumentado acerca de la imposibilidad de brindar los contenidos y garantizar la calidad del aprendizaje en horarios de medio día, donde el centro educativo, por limitación de infraestructura, programa unos grupos por la mañana y a otros por la tarde. La intervención en el horario ampliado consiste precisamente en valorar la inversión presupuestaria que significaría habilitar facilidades para que los centros educativos de primaria puedan ofrecer a los estudiantes la posibilidad de recibir mayor número de materias, utilizando toda la mañana y parte de la tarde.

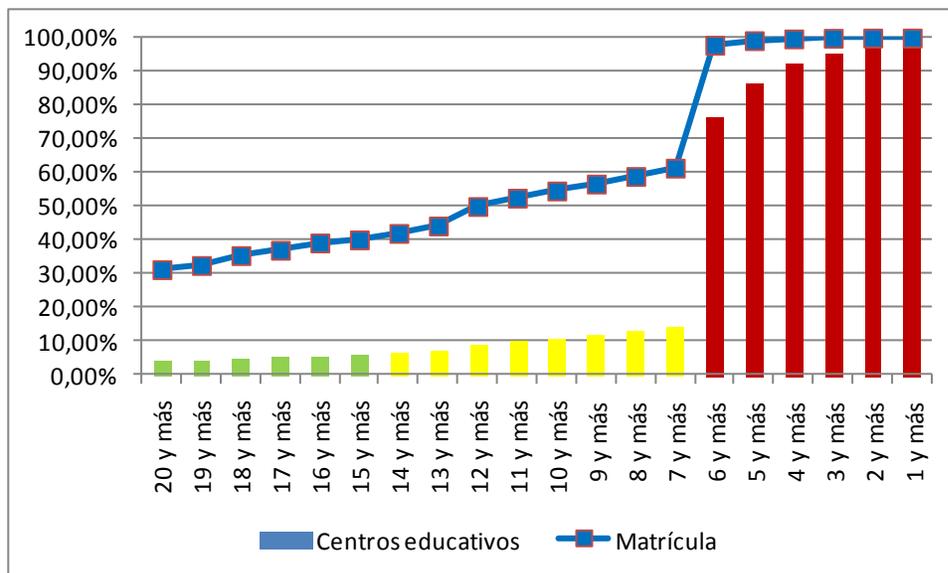
De acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Planificación Institucional del MEP en el país operan 4.111 instituciones de educación primaria, de las cuales 146 pertenecen al Programa para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación y Vida de Comunidades Urbanas de Atención Prioritaria (PROMECUM)¹⁸, y 127 ya se encuentran con horario ampliado. Esto significa que son 3.838 los centros educativos potenciales para la implantación del horario ampliado.

Como los recursos presupuestarios del mandato constitucional son limitados y los costos de intervención diferenciados, es importante entender la estructura de los centros educativos, en función de la cantidad de estudiantes matriculados y el número de secciones y aulas. Los costos de intervención para dotar de horario ampliado a una escuela van a diferir significativamente según se trate de un centro educativo grande y con capacidad instalada de aulas frente a una escuela pequeña o incluso una unidocente. Se trata de un tema que tiene que ver con docentes y con infraestructura.

Con la Dirección de Planificación Institucional del MEP se exploraron varios escenarios alternativos. Una primera opción es intervenir únicamente al 5.7% de los centros educativos, las escuelas grandes de más de 15 secciones. Si este fuera el criterio se estaría dotando de horario ampliado al 40.1% de la población estudiantil que cursa primaria. Un segundo escenario analizado plantea dotar de horario ampliado a los centros educativos que cuentan con 10 o más secciones, un 10.6% del total de escuelas y un 54.6% del total de matrícula.

El gráfico siguiente podría sugerir trazar la línea de intervención en 7 y más secciones, donde se dotaría de horario ampliado al 14.1% de los centros educativos y se lograría una cobertura del 61.4% del total de estudiantes de primaria. El establecimiento de dicha línea de intervención no deja de ser subjetivo, aunque tiene toda una lógica presupuestaria. Los centros educativos pequeños son mayoritarios en número y representan un cuantioso esfuerzo financiero para el MEP.

Gráfico 12
Centros Educativos y matrícula por tamaño de sección



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación Institucional del MEP

Los costos de los distintos escenarios han sido estimados tomando en consideración el tamaño de los centros educativos, las lecciones adicionales que representa ampliar la jornada lectiva, el número adicional de profesionales, PEGB1¹⁹, PETP²⁰ y orientadores, que son necesarios para implementar el proyecto, así como las necesidades incrementales de aulas, en todas aquellas escuelas que presentan restricciones en su planta física.

Para establecer el costo de las lecciones adicionales, y sus respectivos docentes se seleccionaron 6 materias, Música, Educación Física, Artes Plásticas, Hogar, Región y un idioma (inglés o francés). Para cada una de las asignaturas se adicionan 2 lecciones semanales, con excepción del idioma que involucra 5 lecciones por semana.

Una vez obtenida la cantidad de lecciones adicionales que se necesitarían para cubrir el horario ampliado en cada uno de los centros educativos objeto de la intervención, se estimó la cantidad de docentes y su costo. Los salarios base utilizados para PEGB1, PETP y Orientadores corresponden a 470.484 colones, 442.772 colones y 510.350 colones respectivamente. Se incluyó, aparte del pago mensual, el salario escolar y el correspondiente aguinaldo. Las cargas sociales también fueron incorporadas. Finalmente se incorporó una estimación del número de aulas adicionales por centro educativo y su costo.

Como se mencionó anteriormente, el costo de la intervención se encuentra íntimamente vinculado a la cantidad de centros educativos incorporados al programa. Si el criterio de priorización es dotar de horario ampliado únicamente a las grandes escuelas, las que tienen más de 15 secciones, la implementación del programa absorbería el 8.7% del presupuesto incremental del 2014, esto solo para salarios, sin considerar el costo de las aulas. Por su parte, si la decisión es intervenir las escuelas que cuentan con 10 y más secciones, el esfuerzo financiero absorbería el 12.5% del salto presupuestario que significa acatar el mandato constitucional en el 2014. Es relevante enfatizar que una intervención marginal de pasar de 7 a 6 secciones consumiría casi un 36% de todo el presupuesto incremental.

Cuadro 14
Costo de intervención por tamaño de sección

No Secciones	PEGB1	PETP	Orientador	Costo personal	% del 8%	Déficit aulas	Costo aulas	% del 8%
20 y más	3.908	1.160	137	18.154	6,9%	1.463	23.964	9,1%
19 y más	4.055	1.192	145	18.783	7,2%	1.484	24.308	9,3%
18 y más	4.387	1.263	166	20.212	7,7%	1.600	26.208	10,0%
17 y más	4.582	1.320	178	21.192	8,1%	1.655	27.109	10,3%
16 y más	4.817	1.387	196	22.405	8,6%	1.747	28.616	10,9%
15 y más	4.923	1.407	204	22.859	8,7%	1.793	29.369	11,2%
14 y más	5.153	1.479	223	24.116	9,2%	1.862	30.500	11,6%
13 y más	5.387	1.555	245	25.467	9,7%	1.974	32.334	12,3%
12 y más	5.968	1.770	312	29.225	11,2%	2.279	37.330	14,2%
11 y más	6.210	1.888	345	31.120	11,9%	2.402	39.345	15,0%
10 y más	6.426	1.975	378	32.699	12,5%	2.478	40.590	15,5%
9 y más	6.638	2.061	411	34.262	13,1%	2.542	41.638	15,9%
8 y más	6.853	2.183	453	36.286	13,8%	2.638	43.210	16,5%
7 y más	7.103	2.283	504	38.296	14,6%	2.737	44.832	17,1%
6 y más	10.213	8.669	2.728	132.158	50,4%	2.737	44.832	17,1%
5 y más	10.229	9.638	3.071	145.796	55,6%	4.065	66.585	25,4%
4 y más	10.235	10.186	3.284	153.782	58,7%	4.768	78.100	29,8%
3 y más	10.235	10.418	3.395	157.467	60,1%	5.060	82.883	31,6%
2 y más	10.236	10.518	3.454	159.222	60,8%	5.182	84.881	32,4%
1 y más	10.236	10.573	3.513	160.577	61,3%	5.304	86.880	33,2%

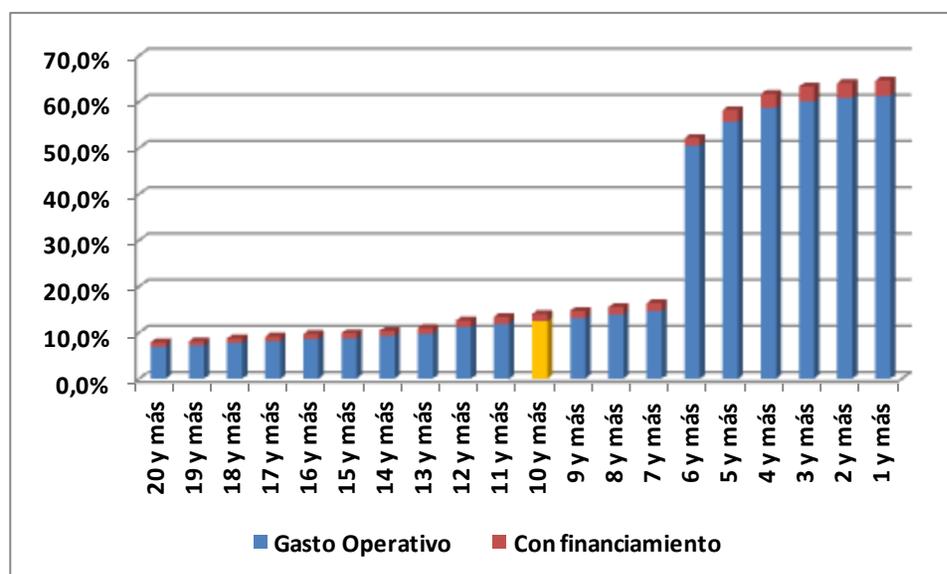
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación Institucional del MEP

Al incrementarse la cantidad de lecciones impartidas es necesario ampliar la infraestructura en la mayor parte de los centros educativos. El primer escenario de intervención en los centros educativos de mayor tamaño demanda la construcción de alrededor de 1.800 aulas adicionales. Si la decisión es intervenir las escuelas de 10 y más secciones, sería necesario financiar la construcción de alrededor de 2.500 aulas. El costo de dicha infraestructura es cuantioso y el impacto financiero sobre el presupuesto del MEP va a depender de la manera en que dicha inversión pueda ser financiada.

Bajo la actual situación financiera prevaleciente en los mercados, el impacto presupuestario anual de financiar infraestructura a 30 años plazo debería rondar el 10% del valor de la inversión. El escenario de dotar de horario ampliado a las escuelas de 10 o más secciones implicaría un 14% del presupuesto incremental del 2014. Si la pretensión es llevar horario ampliado a todos los centros educativos del país, el costo superaría el 60% de dicha dotación presupuestaria incremental.

Gráfico 13

Costo de la intervención como porcentaje del incremento presupuestal del 2014
(Costos estimados con y sin gasto en infraestructura)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación Institucional del MEP.

Intervención en secundaria

La educación secundaria está conformada por el tercer ciclo y el ciclo diversificado. Este último nivel se subdivide en tres, la académica, con dos años de duración (décimo y undécimo años), artística, que se extiende también por dos años, y técnica, con tres años de duración (décimo, undécimo y duodécimo). Al culminar la secundaria se espera que el alumno desarrolle suficientes habilidades, valores y actitudes que le permitan un buen desenvolvimiento en la sociedad, y a la vez, que el estudiante cuente con las herramientas suficientes para continuar con los estudios universitarios si ese es su deseo.

Limitar el tamaño de colegios y secciones

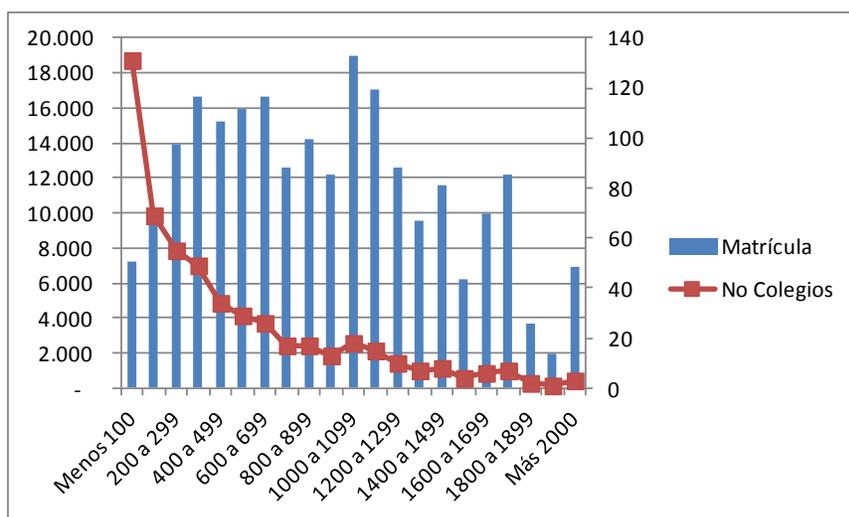
Ante la posibilidad de contar con recursos incrementales producto del mandato constitucional, esta consultoría preguntó al grupo de trabajo integrado para los propósitos del presente estudio, acerca de las prioridades en secundaria, donde las preocupaciones son múltiples y el tema de la deserción una constante. El consenso del grupo fue limitar la proliferación de los mega-colegios, por su problemática asociada, y reducir el número de alumnos por sección, lo cual debería estar asociado con la calidad de la educación que reciben los adolescentes y su motivación a permanecer en las aulas.

Con información muy detallada suministrada por la Dirección de Planificación Institucional del MEP acerca de las 521 instituciones de educación secundaria (no incluye los colegios técnicos) se procedió con la construcción de los diversos escenarios alternativos. Para cada uno de los centros educativos en cuestión se dispone de información histórica acerca de la matrícula, el número de secciones y el tamaño promedio de los grupos, para todos los niveles, desde séptimo año hasta duodécimo.

El ejercicio cuantitativo consiste en valorar financieramente la intervención de fijar diferentes topes al tamaño de los colegios y al mismo tiempo limitar el tamaño de las secciones a un máximo de 30 estudiantes por aula. Antes de tomar decisiones acerca de los diferentes criterios de intervención es importante conocer la cantidad de centros educativos y su estructura según tamaño. La población estudiantil de secundaria se concentra en el área central de país y asiste a colegios que pueden ser considerados como grandes. El 4% de los colegios, con matrícula superior a 1.500 estudiantes, concentra un 17% del estudiantado. Si el análisis se hace para los colegios con matrícula superior a 1.000 estudiantes, que representan el 16% de todos los centros educativos, la concentración de matrícula sube a 45%.

El análisis de la información suministrada por el MEP permite establecer las bases para la modelación de los diferentes escenarios. Si la intervención en secundaria se aplicara a los colegios con matrícula superior a 1.000 estudiantes, 81 en total, habría que construir nuevos colegios para movilizar a la población estudiantil en exceso, para que no haya un colegio con más de 1.000 estudiantes. También habría que tomar en cuenta que del total de colegios con matrícula superior a 1.000 estudiantes, 75 tienen secciones que exceden los 30 estudiantes por sección que hemos establecido como parámetro de modelación. La pretensión es que todos los colegios cumplan las dos restricciones y ello demandaría una movilización ligeramente superior a los 30.000 mil estudiantes.

Gráfico 14
Matrícula y número de colegios según tamaño



Cuadro 15
Escenarios alternativos para la intervención

Escenario	Límite (más de)	Centros educativos				Matrícula		Exceso de estudiantes
		Matrícula superior al límite		Más de 30 estudiantes por sección		N°	%	
		N°	%	N°	%			
1	2000	3	0,58%	3	100,00%	6.915	2,83%	938
2	1500	23	4,41%	22	95,65%	40.797	16,67%	6.936
3	1000	81	15,55%	75	92,59%	110.524	45,17%	30.375
4	750	118	22,65%	104	88,14%	142.286	58,15%	54.434
5	500	183	35,12%	158	86,34%	181.997	74,38%	90.746

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación Institucional del MEP.

La intervención crea nuevas necesidades que deben ser expresadas en términos de personal docente, administrativo e infraestructura. Cada nuevo colegio requiere de Director, Asistente de dirección, Auxiliar de vigilancia, Oficinista, Orientador, Bibliotecólogo, Auxiliar administrativo, y un conserje por cada 10 secciones, así como personal docente. El costo de los profesionales debe ser diferenciado entre personal administrativo y docente. El rubro administrativo significa un gasto de casi 86 millones de colones por colegio, al cual se le debe agregar el salario de los conserjes, que va a ser variable en función del número de secciones del nuevo colegio. Por su parte, el costo de los docentes se estima sobre la base de 16.000 colones la hora, por 47 horas semanales y a dicho monto se le adiciona incentivos laborales, aguinaldo y salario escolar. Se estima que el costo por concepto de docentes asciende a 27.218 millones de colones.

Cuadro 16
Costo administrativo para un colegio
(Cifras monetarias en colones)

Puesto	Cantidad	Salario base	Incentivos salariales	Salario escolar	Aguinal do	Cargas sociales	Total
Director	1	7.191.504	6.438.124	1.135.802	1.135.802	2.239.915	18.141.149
Asist. de dirección	1	5.598.768	5.021.744	885.042	885.042	1.745.392	14.135.990
Aux de vigilancia	3	7.795.800	1.512.385	775.682	775.682	1.529.722	12.389.272
Oficinista	1	2.287.200	483.316	230.876	230.876	455.311	3.687.580
Orientador	1	5.968.831	5.350.832	943.305	943.305	1.860.292	15.066.567
Bibliote- cólogo	1	4.572.141	4.108.790	723.410	723.410	1.426.638	11.554.392
Auxiliar adm.	1	4.337.334	3.899.982	686.443	686.443	1.353.734	10.963.936
Subtotal	-	37.751.578	26.815.176	5.380.562	5.380.562	10.611.008	85.938.889
Conserje	1/10 secciones	2.630.400	510.297	261.724	261.724	516.147	4.180.294

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Planificación Institucional del MEP.

Suponiendo que se construyen colegios de no más de 450 estudiantes, unas 15 secciones por colegio, habría que reservar 6.224 millones de colones para el componente administrativo y otros 6.711 millones de colones para la carga financiera que representa la construcción de la infraestructura y la compra de los terrenos²¹, todo financiado a un plazo de 30 años y bajo las condiciones financieras actuales.

En resumen el costo de la intervención, limitar el tamaño de los colegios a no más de 1.000 estudiantes y el tamaño de las secciones, a no más de 30 estudiantes por aula representaría un costo global de 40.153 millones de colones, lo que representa un 15,3% del total de recursos adicionales que constitucionalmente debería recibir el MEP en el 2014.

Incrementar la tasa neta de escolaridad

La anterior intervención supone mejoras en la calidad del producto educativo, asociadas a colegios de menor población y secciones de mayor tamaño, sin embargo, la cobertura en secundaria se mantiene constante para todo el ejercicio de prospección, a un nivel de 46,9%. Pese a los esfuerzos que realiza el MEP, las mejoras en la tasa neta de escolaridad se han estancado en los últimos años. Los mayores logros se obtuvieron entre 1999 y el 2009, cuando dicha tasa pasó de 30,4% a 46,3%.

Cuadro 17

Tasas netas de escolaridad en educación regular, diversificada, diurna y nocturna
Dependencias públicas, privadas y privadas subvencionadas
(Cifras en datos absolutos y porcentajes)

Años	Población	Matrícula	Tasa Neta
1999	156.029	47.380	30,4
2000	164.518	52.903	32,2
2001	173.495	60.304	34,8
2002	174.374	62.916	36,1
2003	171.871	64.318	37,4
2004	173.504	66.677	38,4
2005	175.679	70.488	40,1
2006	174.020	75.200	43,2
2007	171.415	74.904	43,7
2008	170.380	75.894	44,5
2009	169.649	78.547	46,3
2010	168.908	78.211	46,3
2011	167.684	77.904	46,5
2012	164.962	77.405	46,9

Nota: La población para Educación diversificada es de 15 a 16 años.

Fuente: Estado de la Educación con cifras del Centro Centroamericano de Población y el Dpto de Estadística del MEP

Ante la interrogante de ¿cuál debería ser el esfuerzo financiero para satisfacer los requerimientos de diferentes tasas netas objetivo?, se construyó un segundo ejercicio prospectivo, sobre la base de nuevos colegios de 450 estudiantes, no más de 15 secciones cada uno. Al igual que el ejercicio anterior, el sacrificio presupuestario demanda construcción de infraestructura y recursos financieros para atender el gasto operativo de nuevos colegios operando.

Las cifras sugieren que si la meta es lograr una tasa neta de escolaridad en secundaria de 60% sería necesario edificar 48 nuevos colegios. Si la pretensión es llevar dicha tasa al 80% la cantidad incremental de colegios sería de 121 y si la meta es cobertura total, el sistema necesitaría 195 nuevos colegios, un incremento del 37% en relación con los 521 colegios existentes. Es relevante destacar que el aumento en la tasa de escolaridad no se limita a nueva infraestructura, la deserción estudiantil en secundaria es un problema extremo complejo.

Cuadro 18
Matrícula incremental y nuevos colegios según tasa neta objetivo
(Cifras en datos absolutos)

Tasa Neta	Matrícula	Aumento matrícula	Nuevos colegios
46,9%	77.405	0	0
50,0%	82.481	5.076	11
60,0%	98.977	21.572	48
70,0%	115.473	38.068	85
80,0%	131.970	54.565	121
90,0%	148.466	71.061	158
100%	164.962	87.557	195

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro anterior.

La información de costos elaborado para los propósitos de la intervención anterior es al que sirve de base para la estimación de los diferentes escenarios, utilizando tasas netas de escolaridad diferenciadas. Si la pretensión es llevar la tasa neta de escolaridad en secundaria del nivel actual (46,9%) a 60%, habría que reservar 7,9% del incremento constitucional al 2014 (5,9% para cubrir salarios administrativos y de docencia y 2,0% para el costo financiero que presenta la construcción de 48 nuevos colegios, con un costo cercano a los \$10.6 millones). Por su parte, si la tasa neta objetivo se ubicara en 80%, sería necesario reservar 20,1% de dicho incremento, 15,0 para el pago de salarios incrementales y 5.1% para atender el costo financiero de la nueva infraestructura.

Cuadro 19
Costo de los nuevos colegios según tasa neta objetivo
(Cifras en porcentajes respecto al PIB)

Tasa Neta	Nuevos colegios	Costo Operativo	Costo Docentes	Costo Financiero Infraestructura	Total
46,9%	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
50,0%	11	0,4%	1,0%	0,5%	1,9%
60,0%	48	1,6%	4,3%	2,0%	7,9%
70,0%	85	2,9%	7,5%	3,6%	14,0%
80,0%	121	4,2%	10,8%	5,1%	20,1%
90,0%	158	5,4%	14,0%	6,7%	26,2%
100,0%	195	6,7%	17,3%	8,2%	32,2%

Fuente: Elaboración propia a partir la información utilizada en la sección anterior.

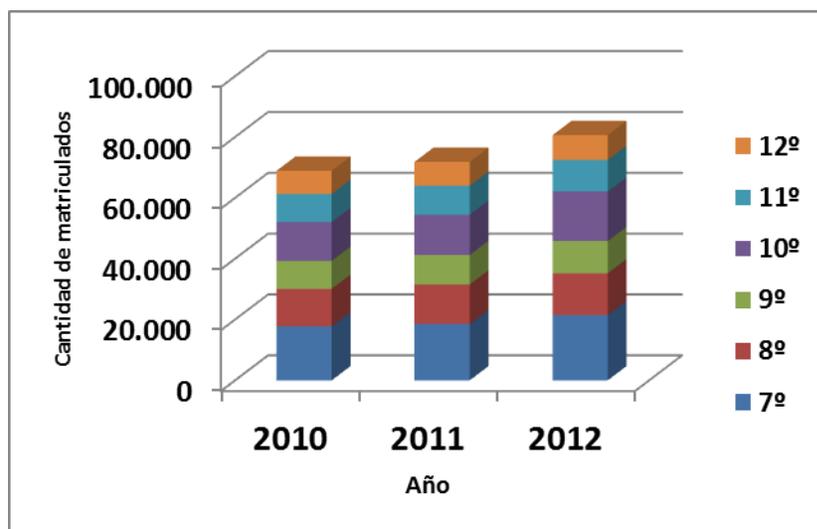
Intervención en educación técnica

La incorporación de la educación técnica como proceso formal dentro del sistema educativo nacional se dio en 1953, con la creación del Colegio Vocacional de Artes y Oficios de Cartago (Covao) y su inclusión como parte del ciclo diversificado en 1957, en el marco de la Ley General de Educación. Adicionalmente, en 1970 se crearon el INA y los colegios para-universitarios, con los cuales el país sentó las bases para atender la demanda de técnicos medios que el mercado laboral requiere.

La Dirección de Educación Técnica del MEP también participó en el ejercicio de prospección de escenarios, con la idea de allegar recursos incrementales a un área de la educación que ha sido prioridad para la actual administración. La educación técnica ha estado sometida a constantes cambios en respuesta a la transformación que enfrenta el aparato productivo nacional. De acuerdo con lo expresado por el sector privado, que es parte de un órgano consultivo que asesora al Ministerio en esta materia, la oferta actual de técnicos apenas satisface un tercio de la demanda.

La información suministrada por el MEP señala que para el año 2012, la matrícula en los Colegios Técnicos Profesionales (CTP) se ubica en el orden de los 80.000 estudiantes, casi 12.000 estudiantes más que en el 2010. Cuando se compara el 2012 con el año anterior, es claro que las tasas anuales de crecimiento de la matrícula también están creciendo, especialmente las de séptimo y décimo año, 21% y 28% respectivamente.

Gráfico 15
Matrícula en CTP por nivel. 2010-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Educación Técnica del MEP.

El escenario de intervención propuesto para educación técnica plantea la creación de 50 nuevos CTP en cinco años, a una razón de 10 nuevos colegios por año, lo cual significa un incremento de la capacidad instalada del 50%, meta que de acuerdo con la experiencia de la actual administración representa todo un reto en términos de gestión, pero que a todas luces es insuficiente para satisfacer los requerimientos del sector productivo nacional.

La prospección espacial de los nuevos colegios técnicos no es cosa fácil. Las demandas son diversas y los costos de las distintas especialidades muy disímiles. El costo de equipamiento de un taller de mecánica de precisión se ubica en el orden de 250 millones de colones (US\$500.000), monto que contrasta con lo que cuesta equipar la especialidad de Turismo Costero, unos 7 millones de colones. Por tanto, el costo para equipar un CTP específico va a variar dependiendo de las distintas especialidades que el mismo pretenda impartir.

Cuadro 20
Costo de equipamiento por especialidad
 (Cifras en colones)

Especialidades	Costo equipamiento	Especialidades	Costo Equipamiento
Mecánica de Precisión.	250.000.000	Informática en Soporte	58.070.807
Mantenimiento Industrial.	187.100.740	Information Technology Support	58.070.807
Refrigeración y Aire Acondicionado.	180.000.000	Informática en Desarrollo de	44.102.374
Electrónica Industrial.	139.687.909	Informática Bilingüe Des. Software	44.102.374
Electromecánica.	137.917.389	Informática en Programación	44.102.374
Electrónica en Telecomunicaciones.	137.634.775	Administración y Operación	42.583.264
Automotriz	134.351.415	Productividad y Q	42.341.613
Mecánica General.	132.685.500	Logística	42.341.613
Impresión Offset.	131.752.339	Accounting	42.341.613
Electrónica en Mant. Eq. Cómputo.	131.543.067	Banca y Finanzas	42.341.613
Electrotecnia.	125.150.740	Contabilidad	42.341.613
Agroecología.	100.922.884	Contabilidad y Auditoria	42.341.613
Riego y Drenaje.	96.208.828	Contabilidad y Costos	42.341.613
Mecánica Naval	95.000.000	Contabilidad y Finanzas	42.341.613
Autorremodelado	90.664.960	Secretariado Bilingüe	42.005.578
Agropecuario en Producción	90.297.098	Secretariado Ejecutivo	42.005.578
Turismo Rural	84.089.694	Ejecutivo para Centros de Servicios	42.005.578
Agroindustria Alim. Tecnología	82.631.778	Diseño Publicitario.	36.912.338
Agroindustria Alim. Tecnología	80.581.778	Industria Textil.	34.707.725
Turismo en Hotelería y Eventos	79.231.955	Salud Ocupacional	33.361.650
Agropecuario en Producción	76.485.884	Construcción Civil	33.185.783
Turismo en Alimentos y Bebidas	76.365.726	Diseño Gráfico.	31.752.338
Agro jardinería.	71.460.407	Dibujo Técnico.	20.878.067
Diseño y Const. Muebles y Estruct.	61.456.650	Dibujo Arquitectónico.	19.492.502
Informática Bilingüe en Redes	58.070.807	Turismo Ecológico.	17.857.739
Informática en Redes	58.070.807	Turismo Costero	6.850.000

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Educación Técnica del MEP.

Para enfrentar dicho reto la Dirección de Educación Técnica construyó una matriz en donde combinó distintas especialidades para diez prototipos diferenciados de CTP. Si bien es cierto que la distribución de las nuevas 105 especialidades que se pretende adicionar a la oferta formativa, cada año, responde a criterios de demanda, cada uno de los 10 prototipos no constituyen una oferta rígida e inflexible. La idea es permitir reacomodos en función de las circunstancias locales de cada una de las ubicaciones espaciales donde se van a ubicar los CTP, sin embargo, al final de cada año sí se debe cumplir la meta global propuesta.

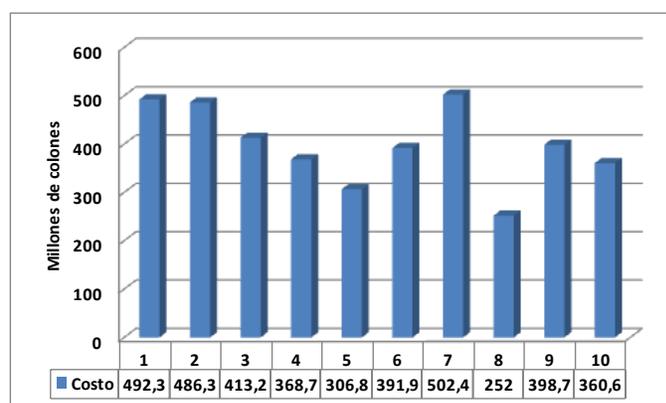
Cuadro 21
Prototipos de CTP según especialidades

Especialidad	Colegio tipo										Total	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Contabilidad	1			1	1	1		1		1	1	7
Ejecutivo SC	1	1	1		1	1		1	1			7
Informática		1	1	1		1	1			1		6
Productividad y Q	1		1	1		1	1	1		1		7
Electrónica	1	1	1		1		1		1	1		7
Mecánica precisión		1										1
Mecánica general				1					1			2
Diseño	1	1				1	1			1		5
Turismo				1		1		1				3
Const. Civil												0
Agroind					1			1	1			3
Lab. Inglés	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2		20
Lab. Cómputo	2	3	3	3	2	3	3	3	2	3		27
Aula Labora	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		10
Total	10	11	11	11	9	11	11	10	10	11		105

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Educación Técnica del MEP.

Los costos para equipar un colegio en particular también van a variar, en función de las especialidades. El colegio tipo 1 requiere una inversión cercana a los 492 millones de colones. Cada CTP tendrá sus propias necesidades así como sus propios costos asociados, de modo tal que los costos en equipamiento van desde los 252 millones de colones a los 502 millones de colones. Independientemente de la conformación final de cada CTP, el costo de equipar los 10 prototipos asciende a 3.972.9 millones de colones el primer año y esa inversión se debe sostener por 5 años.

Gráfico 16
Costo de equipar los 10 prototipos de CTP
(Cifras en colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Educación Técnica del MEP.

La intervención en educación técnica no es sólo el equipamiento. La nueva oferta también conlleva costos de infraestructura y compra de terreno. La estimación realizada por la Dirección de Educación Técnica sugiere reservar 1.913 millones de colones por

cada nuevo CTP, o lo que es igual, 19.139 millones para la construcción y equipamiento de los 10 CTP en el primer año y por los próximos 5 años.

Cuadro 22

Costo estimado de un CTP de 700 estudiantes

(Cifras monetarias en colones)

	Cantidad	Precio Unitario	Total
Aulas	25	14.000.000	350.000.000
Baños	5	25.000.000	125.000.000
Comedor	1	30.000.000	30.000.000
Biblioteca	1	25.000.000	25.000.000
Cancha techada	1	80.000.000	80.000.000
Taller	1	125.000.000	125.000.000
Administración	1	30.000.000	30.000.000
Sub Total			765.000.000
Otros costos			198.900.000
Total Construcción			963.900.000
Terreno		600.000.000	
Equipamiento		350.000.000	
Gran total			1.913.900.000

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Educación Técnica del MEP.

Para completar el ejercicio únicamente falta la estimación del pago a docentes y el costo administrativo que implica un nuevo CTP. El costo de docencia se supone un 35% superior a los costos de un colegio ordinario, mientras que el costo administrativo se mantiene idéntico al utilizado en la intervención en secundaria. El MEP debería presupuestar recursos suficientes para la operación de los nuevos 50 CTP, 27.217 millones para el pago de docentes y 4.610 millones para mantener la estructura administrativa, para un total de 31.828.

La intervención en educación técnica, de construir 10 CTP por año durante los próximos 5 años, representa para el MEP un erogación de 8.280 millones de colones incrementales cada año hasta completar la puesta en operación de los nuevos 50 CTP. A partir del quinto año, la asignación presupuestaria se ubica en el orden de los 41.398 millones de colones, monto que debería ser suficiente para cubrir pago a docentes, costo administrativo y el costo financiero de terrenos, edificaciones y equipamiento. En resumen, el costo de dicha intervención expresado en términos del presupuesto incremental del 2014 va desde 3.2%, el primer año, hasta 15.8%, en el año 5.

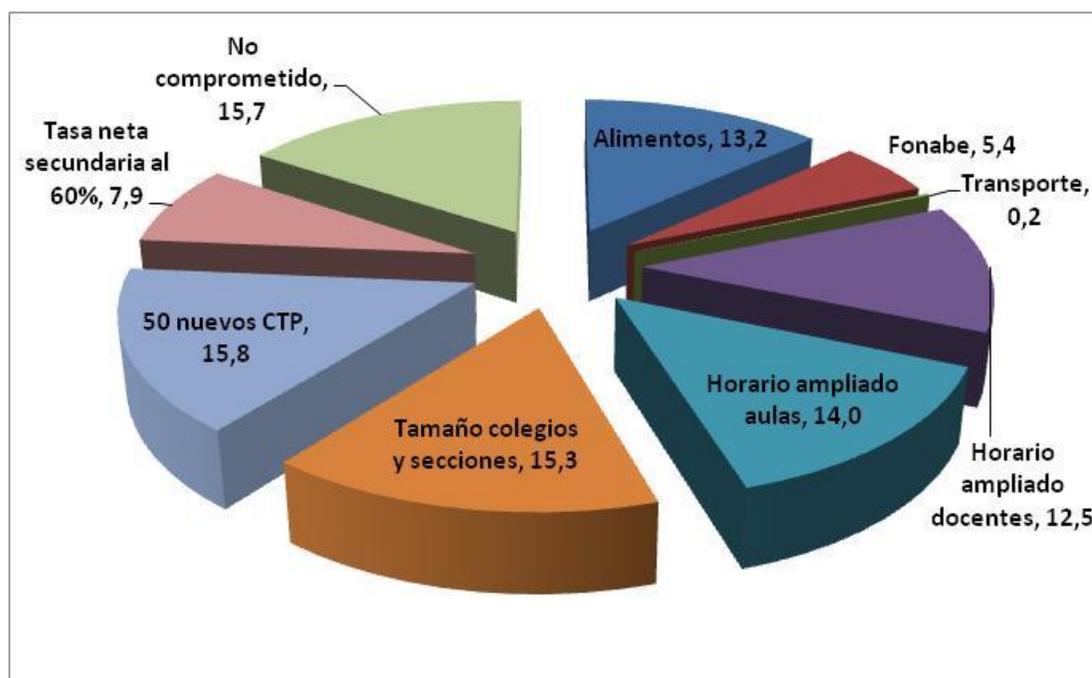
Resumen de las intervenciones

A pesar de que los diferentes escenarios de prospección fueron planteados de manera bastante conservadora por las diferentes dependencias del MEP, el acumulado de las diferentes intervenciones casi agota la asignación presupuestaria incremental que obliga el mandato constitucional, comprometiendo el 84,3% del total de fondos. Esto sin considerar la inercia presupuestaria institucional que siempre compromete recursos.

Gráfico 17

Distribución del costo de las intervenciones

(Porcentajes en relación con el presupuesto incremental 2013-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de las estimaciones realizadas.

La intervención en primaria, que pretende dotar de horario ampliado a las escuelas de más de 10 secciones, es la más cara. Absorbe más de una cuarta parte del presupuesto incremental y deja sin el beneficio de la intervención al 45% de los estudiantes de primaria. En el programa de alimentos, cobertura es la parte barata de la intervención, absorbe tan sólo el 4,4% del presupuesto incremental; la mejora en calidad casi la duplica en costo, 8%. La intervención en secundaria, sin modificar la tasa neta de escolaridad, conlleva la movilización de alrededor de 30.000 estudiantes y demanda construir nuevos colegios, de allí su elevado costo, 15,3%. Si se adiciona una mejora en la tasa neta de escolaridad, para llevar la cobertura del 46,9% actual al 60,0%, sería necesario reservar un 7,9% adicional. Educación técnica tampoco es una intervención de bajo costo, demanda compra de terrenos, construcción, equipamiento y operación de nuevos colegios. Absorbe un 15,8% de los recursos incrementales y tan sólo permite construir 50 nuevos CTP, muy por debajo de los requerimientos que demanda el sector productivo nacional.

En fin, las necesidades son cuantiosas y los recursos bastante limitados y ello obliga, hoy más que en el pasado, a fortalecer este tipo de ejercicios de prospección. Las autoridades del MEP tendrán que meditar y priorizar acerca del uso que se le va a dar al presupuesto incremental que la institución va a recibir producto del mandato constitucional.

Consideraciones finales

El documento “El 8% constitucional a la educación: Escenarios alternativos para priorizar el presupuesto incremental” es un esfuerzo de prospección que ha sido posible gracias al involucramiento y participación de funcionarios de las distintas dependencias del Ministerio de Educación Pública. Sin su apoyo técnico, el ejercicio no se habría materializado; los datos operativos y financieros no están centralizados en la institución y el expertise técnico es muy diverso y específico, para cada uno de los programas analizados.

Se trata de un primer esfuerzo y como tal hay mucho que mejorar. Los programas analizados responden a las prioridades institucionales validadas mediante la intervención de un grupo de funcionarios que actuaron como grupo consultivo. No todas las prioridades institucionales han sido prospectadas, efectivamente hay sesgo hacia lo que resulta más fácil de cuantificar. También existe subjetividad a la hora de delimitar las intervenciones y escasa experiencia institucional de cara al ejercicio. No obstante siempre privó un enfoque conservador.

El ejercicio de prospección se hizo con datos y capacidades internas de la institución. Las mayores limitaciones no fueron tipo técnico, encontramos conocimiento y memoria institucional suficientes. Los problemas se presentaron en el acopio y sistematización de los datos; cada programa o dependencia los maneja a su mejor entender. Es frecuente encontrar códigos diferentes para un mismo centro educativo o incluso para una misma asignación presupuestaria y ello es síntoma de ausencia de políticas en materia de gestión de la información. Los datos operativos también difieren dependiendo de quién los suministre.

Paralelamente a este tipo de esfuerzos de priorización y prospección del gasto, la institución debe reservar recursos e invertirlos en el mejoramiento de la gestión de la información. Cuando el 8% de los recursos presupuestarios sean asignados y no existan fuentes de recursos incrementarles adicionales, el fondeo de las nuevas intervenciones tendrá que venir de la racionalización del gasto en los programas existentes, y eso solo es posible con herramientas modernas de gestión, las cuales se apoyan sobre la base de una sólida plataforma de información institucional.

El análisis sobre la inversión pública que se presenta al inicio del documento es claro en señalar que el sector educación ha sido ganador en términos de la participación relativa de su presupuesto. La comparación internacional así lo evidencia, incluso frente a naciones que se distinguen por elevados presupuestos al sector educativo. En aproximadamente una década los recursos destinados a la educación pasaron de 4,7%,

en el 2000, a umbrales de 7,0%, en el 2011. Ahora la discusión y el ejercicio de prospección versan sobre la utilización del 1% restante, hasta llegar al límite constitucional del 8%. Para el MEP se trata de apenas un 0.8% incremental en términos del PIB, dado que el FEES se lleva el resto de los fondos.

Desafortunadamente, en el pasado no se hizo un ejercicio de prospección como el que propone este documento, el cual resultaría muy útil para evaluar las decisiones tomadas y rendir cuentas a la sociedad sobre el uso de los recursos y su retorno, en términos de cumplimiento de metas y objetivos. Aun cuando los recursos incrementales que recibirá el MEP son del orden de US\$524 millones (2013 contra 2014), la cifra no es nada despreciable como para dejar pasar la oportunidad de planificar su uso alternativo.

Toda intervención, planificada o no planificada, tiene sus consecuencias, tanto de corto como de largo plazo y de allí la necesidad de analizar de manera detenida las prioridades institucionales y valorar los impactos esperados de las medidas adoptadas. La política de expandir la cobertura geográfica de la educación primaria por todos los rincones del territorio nacional, adoptada décadas atrás, impone retos a las prioridades actuales de intervención. Llevar el horario ampliado a todos los centros educativos de primaria resulta altamente oneroso, dada la cantidad de escuelas pequeñas y centros unidocentes. Los costos de la intervención, por estudiante, son claramente prohibitivos para ciertos centros educativos y ello plantea retos y decisiones. ¿Horario ampliado para el 55% del estudiantado?; ¿qué hacer con el 45% restante?

El ejercicio de prospección que se presenta en este documento es susceptible a mejoramiento. Los insumos se pueden revisar así como los supuestos utilizados. No obstante, su valor fundamental tiene que ver con la posibilidad de comparar diferentes intervenciones alternativas y cuantificar su impacto presupuestario. Por ejemplo, es importante conocer de previo que proveer horario ampliado a todas las escuelas del país puede comprometer el 60% del presupuesto incremental. En secundaria, limitar el tamaño de los colegios a 1.000 estudiantes y los grupos a no más de 30 estudiantes, significa una movilización del orden de 30.000 estudiantes y un sacrificio que compromete el 15% del presupuesto. Si la decisión fueran colegios de no más de 750 estudiantes, la movilización resultaría cercana a los 54.000 y los recursos presupuestarios un 27%. Dicha intervención no considera cambios en las tasas netas de escolaridad. Si se decidiera incrementar la cobertura del 46,9% actual a un 60,0%, habría que reservar 7,9% de los recursos incrementales.

El ejercicio de prospección también permite poner en discusión el impacto presupuestario de la nueva infraestructura y la manera en que la misma sería financiada. La intervención en secundaria demanda de la construcción de nuevos colegios, en una inversión del orden de 120.118 millones de colones. Realizar la construcción con recurso presupuestario del MEP, sin recurrir a financiamiento bancario, comprometería el 45% del presupuesto incremental, lo cual hace la propuesta de intervención inviable. Igual ocurre con la construcción y equipamiento de los colegios técnicos y con la construcción de nueva infraestructura para asegurar el horario ampliado en primaria.

Finalmente, es importante señalar que los escenarios abordados en el ejercicio de prospección no incorporan el impacto de la transformación demográfica que ha venido sufriendo el país. Todos los ejercicios han sido realizados sobre la base de tasas netas de matrícula constantes, con excepción de un ejercicio cuantitativo que se incorporó para secundaria. Especial cuidado hay que tener con las intervenciones, principalmente en preescolar y en primaria por el asunto demográfico. El tema espacial es relevante a la hora de ubicar las inversiones y la información censal así lo confirma.

Recomendaciones de orden estratégico

El análisis deja una lección aprendida: sin desmérito de los esfuerzos institucionales de las últimas administraciones, el incremento de recursos presupuestarios que recibió la educación costarricense, muy relevante en magnitud al pasar del 4.7% al 7% en términos del PIB, se realizó en ausencia de una planificación de mediano y largo plazo y sin indicadores de línea base que permitieran monitorear la implantación de las intervenciones y cuantificar el logro de los objetivos planteados. Ante la falta de un sistema de información estructurado para la toma de decisiones y en ausencia de mejores instrumentos para la rendición de cuentas a la sociedad, resulta válido plantearse dudas e interrogantes acerca de los usos y réditos de tan importante contingente de recursos fiscales que la sociedad costarricense otorgó al sector educativo. Bien o mal, el grueso del recurso se encuentra comprometido y de cara hacia el futuro, el reto institucional es aún mayor, utilizar los recursos incrementales con mayor sentido estratégico y en intervenciones que generen el mayor rédito social. Si ello resultara insuficiente, el Ministerio tendrá que recurrir a acciones más difíciles y dolorosas mediante la transformación y reestructuración de los programas existentes. Difícilmente el sector educativo va a recibir de la sociedad costarricense nuevas asignaciones presupuestarias por encima del 8% constitucional, que en el contexto internacional parece ser suficiente.

El estudio deja claro que el margen de acción del 1% adicional, aunque significativo en monto resulta insuficiente dada la inercia institucional, los déficits históricos acumulados en algunas áreas como infraestructura y los compromisos adquiridos en los últimos años. Las intervenciones prospectadas no son baratas y absorben fácilmente el presupuesto incremental y sólo considerando el costo financiero de la nueva infraestructura. Retos como la adopción de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC's) no han sido cuantificados. Tampoco el costo presupuestario que representa para el MEP la reconversión de sus docentes en el uso de nuevas tecnologías aplicadas a la formación y el aprendizaje. El Ministerio tendrá que idear nuevos mecanismos para financiar nueva infraestructura y tecnología. Un robusto sistema de información, transformaciones profundas en la gestión interna y una revisión constante de sus programas son la clave, así como una mejor planificación y sentido estratégico a la hora de realizar sus intervenciones. El Ministerio debe aprovechar a su favor la transformación demográfica que ha empezado a experimentar el país y que se va a profundizar en el futuro.

Una discusión que plantea el estudio es la necesidad tomar decisiones con mayor sentido estratégico. Decidir es escoger y eso no es fácil, aún con un presupuesto constitucional de 8/% en términos del PIB. La falta de un sistema de información útil para la toma de decisiones hace ver más compleja la tarea, sin embargo no hay otra salida. El Ministerio tendrá que enfrentar la restricción presupuestaria y valorar cuánto de los recursos incrementales utilizará para atender objetivos y prioridades que ya estaban contempladas en sus programas (mejorar el acceso a la educación) y cuánto para atender nuevos objetivos (ampliar calidad y coberturas). La racionalización del gasto y la escogencia estratégica son pilares centrales de la futura gestión. Si bien es cierto en materia de inversión en educación cualquier objetivo puede resultar loable, la restricción presupuestaria impide tenerlo todo. En dicho contexto la ausencia de sentido estratégico en la toma de decisiones puede resultar muy peligrosa, debido a distrae a la organización y compromete el resultado de las intervenciones.

Notas

¹ El FEES es el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal, que el gobierno debe proporcionar a las cuatro universidades públicas (UCR, ITCR, UNA y UNED) según lo establece el artículo 85 de la Constitución Política.

² Cuando la crisis internacional se manifiesta sobre las finanzas públicas del país, a finales del 2008, la inversión social pública (ISP) en la educación superior es el único renglón presupuestario que logra crecer, aun en términos per cápita, lo cual es reflejo de la prioridad que tiene la educación en Costa Rica.

³ De acuerdo con el Departamento de Análisis Estadístico del MEP las tasas de matrícula se vienen reduciendo. Para el año 2007 la caída fue de un 2.8% y desde el 2010 se reporta un 1% de disminución anual.

⁴ Las instituciones unidocentes son centros educativos que ofrecen el I y II ciclo de la Educación General Básica (EGB) a niñas y niños que son atendidos únicamente por un docente. Por lo general se ubican en zonas rurales donde la población estudiantil es escasa y dispersa y este es un criterio importante para su creación. A diferencia de otras opciones del sistema público, en una misma aula se ubican a todos los estudiantes (desde primero hasta sexto, con edades comprendidas entre los 6 y los 14 años, grupos no mayores a 30 estudiantes y con horarios entre 7:00 am y 1:15 pm) y ello las hace distintas en términos de su organización administrativa, curricular y didáctica. En 1994 en el marco de la política educativa “Hacia el Siglo XXI” y como respuesta al bajo rendimiento escolar se incorpora un segundo docente a escuelas que tuvieran más de cuarenta estudiantes (MEP, 1997). Asimismo en el año 2000 se integra el nivel de educación preescolar en 28 escuelas unidocentes mediante la Estrategia de Grupos Heterogéneos, como plan piloto y de investigación. La experiencia se consideró exitosa y para el año 2007 eran 996. Fuente: Las escuelas unidocentes en Costa Rica: fortalezas y limitaciones, Lupita Chaves Salas.

⁵ Toma en cuenta el presupuesto del MEP y el programa Avancemos.

⁶ Suponiendo un tipo de cambio de 500 colones por dólar.

⁷ Más adelante en este documento se analizarán las repercusiones presupuestarias que significan intervenciones alternativas en diferentes programas.

⁸ La estructura porcentual de presupuesto 2010 no difiere de manera relevante con el 2012. Las proporciones se mantienen bastante similares y la única diferencia visible tiene que ver con la importancia relativa de los fondos destinados a programas de equidad. En el 2010 dichos programas acumularon un 10% del total presupuestado, en el 2012, como resultado de la restricción fiscal, dicha asignación presupuestaria bajó a 8.5%.

⁹ Conviene señalar que una cosa es la importancia relativa en la estructura porcentual del gasto del MEP y otra la magnitud absoluta de las cifras consignadas en cada una de las categorías en las que se desglosa el presupuesto. El cuadro de estructura porcentual parece ubicar en cero a una gran cantidad de partidas presupuestarias, sin embargo, hay que tener presente el gran tamaño absoluto del presupuesto del MEP. Un 1% equivale a casi 16 mil millones de colones.

¹⁰ La gestión de información resultó compleja y no es por un tema de falta de compromiso institucional. El MEP no cuenta con un sistema de información que le permita integrar en una única base, datos de naturaleza operativa y de presupuesto. Las dependencias encargadas de los programas tienen sus propios datos y el ejercicio cuantitativo fue profundizado hasta donde la limitación de información lo permitió.

¹¹ La Educación para la Salud busca reforzar el desarrollo de la educación para la salud como tema transversal, favoreciendo ambientes físicos y psicológicos saludables. La Vigilancia Nutricional consiste en la coordinación con los equipos de salud para las valoraciones de los estudiantes de primero, tercero y sexto grado, siendo el centro educativo un entorno importante en la promoción de la salud. Y los Comités de salud y nutrición escolar y colegial son un organismo de apoyo a la institución educativa para promover el desarrollo de la educación en salud y nutrición, el desarrollo de huertas y proyectos productivos y para velar por el adecuado funcionamiento del comedor y la soda estudiantil.

¹² La capacidad administrativa de FONABE es muy limitada. El proceso de selección y otorgamiento del subsidio se realiza caso por caso y la institución sólo tiene 48 funcionarios para atender la demanda a nivel nacional. Importantes esfuerzos debe hacer la institución para mejorar su capacidad de selección y seguimiento.

¹³ La modelación de escenarios, tal y como fue planteada en el presente estudio, demanda de una gran cantidad de información para cada uno de los programas. Se requiere información por centro educativo para cada una de las variables fundamentales que intervienen en el programa. Los requerimientos exigen una mezcla entre variables de tipo financiero y variables operativas propias del programa. A manera de ejemplo, la construcción de los escenarios para el PANEA requirió, para cada centro educativo (preescolar, primaria, secundaria, etc.), información acerca del número de estudiantes matriculados, número de estudiantes beneficiados, porcentaje del subsidio alimentario, costo del plato (merienda, almuerzo), número de cocineras, presupuesto anual para alimentos, pago anual a cocineras, entre otras variables. También fue necesario incorporar parámetros técnicos relacionados con el costo de los servicios de alimentación a partir de un estudio de costeo previamente contratado por el programa, por tipo de alimentación y zona geográfica, así como número de estudiantes que pueden ser atendidos por una cocinera.

¹⁴ El PANEA opera en asocio con las Juntas de Educación y los patronatos escolares. Una parte del costo es suplido por el Estado, la otra parte se gestiona a nivel comunal.

¹⁵ El criterio experto sugiere que en primaria un gran porcentaje de los estudiantes demandan el servicio, por lo que incrementar la cobertura no representa desperdicio de recursos, aparte de que el sacrificio presupuestario es relativamente bajo. Por su parte, en secundaria, el sacrificio financiero es más elevado y aún cuando el servicio se disponga para toda la población, no todos los estudiantes lo aprovechan.

¹⁶ Es relevante señalar que actualmente algunos centros ya superan el 60% en el parámetro de calidad, los más pobres y rurales. Por lo tanto, al establecer como política que todos los centros educativos de secundaria tenga como mínimo un 60% en el parámetro de calidad, el porcentaje efectivo se incrementaría de 47.6% a 65.4%.

¹⁷ Los centros educativos con menos de 55 estudiantes son los que reciben el subsidio más alto, de ¢704 diarios por alumno. Se trata de los centros educativos ubicados en las zonas de bajo índice de desarrollo.

¹⁸ El programa propone mejorar la visión y la misión de los centros educativos de las comunidades de atención prioritaria, ofreciendo un cambio significativo en el desarrollo educacional mediante la implementación de cuatro proyectos fundamentales:

- Renovación de la intermediación gerencial, de tal manera que los directores y directoras sean capaces de administrar honradamente recursos novedosos y significativos.
- Implementar una innovación en la capacitación y asesoría curricular a través de los Facilitadores curriculares y la recuperación integral de niños y niñas (PRIN).
- Un cambio de estrategia en el abordaje psicosocial de los niños y niñas a través del trabajo de los Equipos Interdisciplinarios.
- Abordaje asistencial de los niños y las niñas mediante los subsidios escolares.

¹⁹ Profesores de Enseñanza General Básica Uno

²⁰ Profesores de Enseñanza Técnica Primaria

²¹ El costo global de la infraestructura que representa esta intervención se ha estimado en US\$134 millones. Se trata de la construcción de 68 nuevo colegios con 15 aulas cada uno, baterías sanitarias (1 por cada 5 aulas), biblioteca del tamaño de dos aulas, comedor de igual tamaño, administración con espacio equivalente a 2.5 aulas y dos hectáreas de terreno valoradas en US\$1.2 millones.