



**ESTADO
DE LA EDUCACIÓN**

Octavo Informe Estado de la Educación (2021)

Investigación de base

Magnitud, evolución y composición de la inversión social pública en educación en Costa Rica: 2000 - 2019

Investigadores:

Catherine Mata Hidalgo

Juan Diego Trejos Solórzano

San José | 2021



370.7286
M425m

Mata Hidalgo, Catherine.
Magnitud, evolución y composición de la inversión social pública en educación en Costa Rica: 2000 - 2019 / Catherine Mata Hidalgo, Juan Diego Trejos Solórzano. -- Datos electrónicos (1 archivo : 1.300 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2021.

ISBN 978-9930-607-32-9
Investigación de Base del Octavo Informe Estado de la Educación (2021)
Formato PDF, 49 páginas.

1. GASTO SOCIAL. 2. INVERSIÓN PÚBLICA. 3. EDUCACIÓN. 4. COSTA RICA. I. Trejos Solórzano, Juan Diego. II. Título.



Contenido

Presentación	3
Introducción.....	3
Aspectos metodológicos en la construcción de la información	5
Magnitud de la inversión pública en educación para el 2019	10
La evolución global de la inversión pública en educación desde el 2000.....	13
La evolución de la inversión pública en Educación por nivel desde el 2000	15
Especificidades del estancamiento 2018 y 2019.....	22
La inversión educativa pública por estudiante.....	25
La Inversión pública en Educación ajustada por población	29
La inversión en incentivos para estudiar	36
Consideraciones finales	39
Referencias bibliográficas.....	42
Anexo	44

Presentación

Esta Investigación se realizó para el Octavo Informe Estado de la Educación (2021). El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el Octavo Informe Estado de la Educación (2021) en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Introducción

El Estado costarricense tiene una tradición de larga data en la asignación de cantidades significativas de recursos a la prestación de servicios educativos básicos y especializados. Ello se refleja, entre otras cosas, en el establecimiento constitucional de pisos de financiamiento con relación al valor de la producción nacional (producto interno bruto o PIB), primero en torno al 6% del PIB en la década de los noventa del siglo pasado y más recientemente ubicándolo en el 8% del PIB. En ambos casos sin crear fuentes de recursos nuevos, impuestos, para que el Estado pudiese cumplir con esta obligación, práctica que no ha sido exclusiva del gasto en educación y que está en el centro de los problemas fiscales que nos agobian hoy día.

Cabe señalar que el gasto que realiza el Estado en el suministro de servicios educativos crea directamente capital humano en los estudiantes, de modo que resulta apropiado referirse a este gasto como una inversión social pública (ISP), aunque distinta de los gastos de capital tradicionales que se ocupan de crear principalmente infraestructura física. Esta denominación se utilizará en el resto del documento. Este gasto o inversión que realiza el Estado resulta un resumen, en valor monetario, de las cantidades de los distintos insumos (bienes y servicios) y de los servicios prestados por los factores productivos (trabajadores) que se utilizan en la producción del servicio educativo, excepto los servicios que presta la infraestructura educativa.

Como la contabilidad presupuestaria del Estado no es de costos, no hay una estimación del valor del acervo de capital, ni del valor del servicio prestado por este, ni de la depreciación que conlleva. Por ello no se puede estimar correctamente el valor total y medio de esa inversión pública educativa. En su lugar, lo que incorpora la ISP en educación, en adición al gasto operativo o corriente, son las nuevas inversiones en infraestructura, equipo y adquisición de terrenos que se realizan durante el año, que no es un sustituto de los servicios netos del capital involucrado en la prestación del servicio educativo.

Así, la ISP en educación nos aproxima el valor monetario de la cantidad de recursos (insumos y recursos humanos) movilizados para la prestación de los servicios educativos. Al considerar un aumento de la inversión educativa como algo positivo, es porque se parte de ello permite disponer de más insumos y personal y con ello se puede aumentar la cantidad de servicios prestados y de personas atendidas (cobertura). Este es el caso en que el aumento de la ISP no se deba a incrementos en los precios de los insumos o de los servicios del personal (salarios) o que se reduzca su productividad. Por ello es necesario contar con un deflactor que considere

adecuadamente estos cambios de los precios para expresar esa inversión educativa en términos reales.

Más ISP real en educación permite hacer más de lo mismo, pero facilita potenciales mejoras en la eficiencia interna del proceso educativo, en la calidad del servicio prestado, en el logro que alcancen los estudiantes y en el impacto final de esa inversión. No obstante, ninguno de esos elementos se genera automáticamente a partir de una mayor inversión educativa real y se requiere confrontar la evolución de esa inversión con una batería de indicadores específicos, lo cual escapa a los alcances de este informe, aunque ofrece un insumo básico, el monto de la ISP en educación, para avanzar en ese tipo de análisis.

Por lo tanto, la evolución de la inversión educativa real no da información directa sobre la cantidad de personas atendidas y su cobertura (tasas de escolaridad), ni sobre la cantidad de servicios brindados, el logro alcanzado por los estudiantes (porcentaje que completa cada ciclo, años de educación de la población adulta), la eficiencia interna en el uso de los recursos (repitencia, deserción, años para completar cada nivel), ni la calidad del servicio prestado para lo cual hay acudir a pruebas estandarizadas internacionales como PISA o calificaciones internacionales de universidades. Tampoco nos permite inferir sobre el impacto de esa inversión a largo plazo en los estudiantes y en la sociedad. Ello demanda de estimaciones de las tasas internas de rendimiento de esa inversión, tanto privadas como sociales. Entonces, al percibir un aumento real de la inversión educativa como algo positivo, se supone implícitamente que el costo medio, la eficiencia interna, el logro, la calidad y el impacto del servicio educativo no se está deteriorando e idealmente están mejorando o, al menos, se están abriendo espacios para esas mejoras, pero ello hay que verificarlo.

El objetivo de este informe se limita a cuantificar y describir la magnitud, características y evolución reciente de la inversión social pública en educación en sus distintos componentes con el fin de generar antecedentes que permitan indagar sobre su sostenibilidad futura dentro de la crisis fiscal agravada por la epidemia del COVID – 19. El período considerado son los últimos 20 años (2000 a 2019), lo cual permite ver los cambios en los últimos 19 años (2001 a 2019). Acorde con las disposiciones de la reforma fiscal del 2018 para evaluar el cumplimiento de la norma constitucional del 8% del PIB, se trabaja con una versión ampliada de la inversión educativa que incluye los recursos asignados a la red de cuidado o a la atención de la primera infancia.

Para cumplir con este objetivo, el documento se estructura en nueve secciones adicionales a esta introducción. La sección segunda, se encarga de reseñar los principales elementos metodológicos en torno a la construcción de la serie sobre inversión social pública en educación. La sesión tercera pone la atención en la magnitud y composición del ISP en educación para el año más reciente disponible, esto es, 2019. Seguidamente, sección cuarta, se presenta la evolución de esta inversión global durante los primeros veinte años del siglo XXI. La quinta sección detalla la inversión educativa por nivel educativo durante las dos últimas décadas. Seguidamente, sexta sección, se concentra en los dos últimos años, de estancamiento en la inversión educativa total y contracción de la inversión educativa por habitante, para detallar cómo se ajusta esta inversión por rubros de gasto en un período de “vacas flacas”. En la séptima

sección se analiza la evolución de la inversión educativa por estudiante y en la siguiente, la octava sección, se estudia la evolución de la inversión educativa por la población en edad de estudiar, pues muestran dinámicas disímiles. Se pasa luego, sección novena, a desagregar la inversión en incentivos para estudiar por nivel educativo para determinar su evolución y peso relativo. Se concluye en la décima sección con una recopilación de los principales resultados encontrados y algunas consideraciones sobre la sostenibilidad futura del financiamiento de la Inversión Social Pública en Educación.

Aspectos metodológicos en la construcción de la información

La estimación del gasto o inversión pública en educación parte de la información que recoge y consolida anualmente la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) con sede en el Ministerio de Hacienda. La STAP sigue un criterio de registro de caja en sus estimaciones y se toma la consolidación funcional que realiza para el sector público en su conjunto. Para ello, la STAP clasifica las instituciones completas en las distintas funciones. En el ámbito de las funciones sociales, solo la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es desagregada y ubicada en dos funciones, el seguro de salud en la función de salud y el seguro de pensiones en la función de protección social. En el caso del sector educativo, cada una de las 16 instituciones consideradas, en 2019, se incorporan completas en esta función (ver por ejemplo STAP, 2020a).¹

En la consolidación que realiza la STAP se eliminan las transferencias, corrientes y de capital, realizadas entre las instituciones públicas para evitar la doble contabilización, como el caso de las transferencias del Ministerio de Educación Pública (MEP) a las Universidades estatales, no así las dirigidas a las juntas de educación que no son incorporadas como instituciones públicas independientes en las consolidaciones. Esto significa que las transferencias del MEP a las juntas de educación para infraestructura, gastos operativos, comedores o transporte escolar, se contabiliza como un gasto, con independencia de que las juntas los ejecuten en su totalidad. Esta consolidación de transferencias se hace primero entre las instituciones de la función de educación y luego entre todas las instituciones de las distintas funciones. Aquí se utiliza esta última consolidación.

Esta consolidación también implica eliminar las contribuciones patronales a la seguridad social. No obstante, la STAP a partir del 2012 no elimina las contribuciones a la CCSS en su consolidación funcional del sector público en su conjunto, aunque si lo hace a nivel del gobierno general. Aquí se mantienen las contribuciones a la CCSS y se incorporan las referidas al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), ya excluidas por la STAP, para tener una mejor idea de la magnitud de la inversión educativa. Las otras contribuciones sociales para el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Fondo de Desarrollo

¹ La compilación de una serie sobre el gasto público en educación más amplia es la realizada por Molina (2017) que reconstruye una serie desde 1860 hasta el 2016, tanto para el total del sector educativo como para las universidades y el INA. Para el período bajo estudio, 2000 en adelante, utiliza la misma fuente (STAP) del consolidado total por función. Las diferencias con las cifras presentadas aquí se refieren al mayor detalle y a los ajustes que se comentan a continuación.

Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) son prácticamente inexistentes entre las instituciones del sector, pero se excluyen si se presentan.

Tampoco la STAP consolida las contribuciones a la CCSS correspondientes a la cuota del Estado como tal, que se clasifica como una transferencia al sector público (a servicios de salud no especificados) y la cuota estatal al sistema de pensiones del magisterio que se ubica también como una transferencia al sector público (a protección social no especificada). Las contribuciones patronales para el régimen obligatorio de pensiones (ROP), el fondo de capitalización laboral (FCL) y el régimen de pensiones del magisterio administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) son clasificados por la STAP, no como una contribución a la seguridad social, sino como una transferencia corriente al sector privado y, por ende, no sujeta de consolidación.²

La STAP desagrega cada función en subfunciones. En el caso de la función Educación utiliza cinco subfunciones y dentro de ellas se detallan las instituciones involucradas y su gasto según clasificación económica (STAP, 2020b). Esta información viene con errores de transcripción de algunas partidas por institución o subfunción, a veces se duplican las provenientes de otras entidades o subfunciones, aunque los totales y subtotales tienden a estar bien. Esta se revisa, se reagrupa y desagrega para tener una clasificación más útil para fines analíticos.

La primera subfunción que considera la STAP se denomina **8.1. Enseñanza secundaria**, pues la función de Educación es el número ocho. Esta incorporaba hasta el 2014, solo al Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (PROMECE) que era la unidad ejecutora de los préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo para infraestructura educativa, principalmente en secundaria, por ello su ubicación. Este programa desaparece en el 2015 y por tanto la subfunción pues no incluye el resto de la inversión educativa en secundaria y conducía a errores de interpretación. Durante los años que existió PROMECE, su gasto se agregó al gasto o inversión en educación secundaria y sin ajuste alguno, más que incluyendo BPDC.

La segunda subfunción se denomina **8.2 Enseñanza postsecundaria no terciaria o parauniversitaria**. Corresponde a lo que se llamaba educación parauniversitaria e incluye a los colegios universitarios. A partir del 2010, tres colegios universitarios se fusionan y dan origen a la Universidad Técnica Nacional: el colegio universitario de Puntarenas (CUP), el colegio universitario para el riego y desarrollo del trópico seco (CURDTS) y la Escuela Centroamericano de Ganadería (ECAG). Ellos desaparecen entonces a partir del 2010 y en la subfunción solo quedan los colegios universitarios de Cartago (CUCA) y de Limón (CUNLIMON). No requiere mayor ajuste, solo se deja BPDC y se consolidan algunas transferencias pequeñas a otras funciones que aparecen algunos años.

La tercera subfunción corresponde a **8.3 Enseñanza terciaria o universitaria**. Esta incluye a las universidades estatales, incluida la Universidad Nacional Técnica a partir de 2010. A partir del

² El gasto de JUPEMA y el relativo al pago de las pensiones del magisterio nacional se clasifican en la función de protección social, aunque cabría considerarlo como parte del gasto o inversión estatal educativa. Aquí no se avanza en esa dirección.

2012 se incluye al Consejo Nacional de Rectores (CONARE), entidad que se considerada hasta mediados de los años noventa y que por un acuerdo del FEES se sacó del control de la STAP. Queda por verificar si al excluirse se mantenía la transferencia del MEP sin consolidar o dentro de alguna universidad o si se requiere reconstruir la serie. Para el 2019 aparece Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) por primera vez como desagregación de CONARE.

Solo se restituye la contribución al BPDC del global y consolidan algunas transferencias a otras funciones del sector público que aparecen esporádicamente Solo se dejan las transferencias corrientes a protección social no especificada (JUPEMA) y servicios de salud no especificados (cuota estatal a CCSS). Estas dos subfunciones se agregan posteriormente en lo que se denomina educación postsecundaria.

La cuarta subfunción se refiere a la formación profesional y se denomina **8.4 Enseñanza no atribuible a ningún nivel**. Aquí solo se incluye al INA, a quién se le consolida la transferencia al gobierno central para colegios técnicos y se le agrega la contribución al BPDC.

Finalmente, la función Educación se completa con la quinta subfunción (**8.5 Enseñanza no especificada**) que es la que incluye al MEP y la que requiere de mayores ajustes. En el caso del MEP, se realiza una separación por nivel educativo. Para ello se recurre a las liquidaciones presupuestarias del MEP por programa que están disponibles en la Contraloría General de la República para los últimos años. Para los años anteriores la información se buscó directamente en el MEP. En sus versiones más recientes, el presupuesto del MEP está dividido en nueve programas presupuestarios. El último de ellos comprende los gastos directos en cada nivel educativo (573: Implementación de la Política Educativa). Este comprende cinco divisiones: preescolar y primaria juntos, secundaria académica, secundaria técnica, educación especial y educación de jóvenes y adultos. Esto significa que no hay datos separados de lo que se destina directamente a preescolar y ello responde a que este nivel se desarrolló como parte de las escuelas y aún hoy día sigue siendo así en muchas escuelas. Para hacer la separación se utiliza la matrícula lo que implica suponer costos por alumno similares. Para un período limitado (2006 – 2013) el MEP (2015) ha realizado una estimación del gasto en preescolar y primaria utilizando el gasto en remuneraciones en cada nivel, pero esta información no está disponible para los otros años considerados, pese a que se ha actualizado en los últimos años.

Los otros programas presupuestarios, excluido el 558 (Programas de Equidad), y consolidados de las transferencias a la educación postsecundaria, se consideran como gastos administrativos centrales y regionales y se agregan a los gastos directos en proporción a los recursos directos de cada nivel. En el trabajo del MEP (2015) se utiliza la matrícula para realizar esta distribución. Aquí se incluyen también los gastos del Consejo Superior de Educación (CSE), que se desagregan del MEP a partir del 2012. También se agregan al nivel secundario, los gastos de PROMECE, mientras existió, y los gastos del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDPUGS) y la Junta Administrativa del Colegio San Luis Gonzaga (JACSLG) que aparecen como entidades presupuestarias independientes dentro de esta subfunción.

El programa presupuestario del MEP 558 (Programas de Equidad) se separa y analiza por aparte para estimar los gastos en incentivos para estudiar en la educación general, conjunto de programas sociales selectivos que complementan los programas sociales universales de los servicios educativos. En este programa se consolidan las transferencias al Fondo Nacional de Becas (FONABE), que se analiza por parte y las transferencias al IMAS (AVANCEMOS y Creceamos). Del resto se separa la parte que va a comedores escolares, incluyendo huertas escolares de la parte que va a transporte escolar, incluyendo el programa integración y los gastos administrativos de la Dirección de Equidad. Estos últimos se reparten en proporción al gasto en cada programa. Al programa de comedores escolares se le agrega una estimación del sueldo de las cocineras que están en planilla desde el 2003 y en cada nivel educativo.

Los Programas de Equidad aparecen como unidad presupuestaria en el 2009. Antes de este año, los comedores escolares eran manejados por la Dirección de Alimentación y Nutrición del Estudiante y el Adolescente (DANEA), pero no era una unidad presupuestaria independiente y los recursos provenientes principalmente del FODESAF estaban dentro de cada nivel educativo (programa 573) y había que reconstruirlos y segregarlos de los gastos directos de cada nivel educativo. Previo a esto, existió un órgano desconcentrado, denominado Oficina de Cooperación Internacional de la Educación (OCIE), que administraba los recursos procedentes del FODESAF para los comedores escolares, mientras que el transporte escolar lo manejaba otra oficina interna del MEP.

Los incentivos para estudiar se complementan con las becas de FONABE. Esta institución aparece en las consolidaciones de la STAP en esta subfunción a partir del 2006. Para los años anteriores (1998 a 2005 y parte del 2006) se usan las liquidaciones presupuestarias presentadas a la CGR pues se administraba como un fideicomiso. Con la creación de Avanceamos en el 2006, aparece el IMAS en la parte correspondiente, que incluye las becas Creceamos para primaria y preescolar que se le seccionaron a FONABE a mediados del 2019. También el IMAS incorpora en el 2008 un pequeño programa de útiles escolares para escuelas en zonas pobres y hasta el 2006 mantuvo un programa de becas para primaria denominado Superémonos. Aunque el IMAS pertenece a otra función (protección social), esta parte de las transferencias, incluyendo una estimación del costo administrativo asociado, se pasan a la función educativa. Aunque las universidades estatales y el INA también cuentan con programas de becas, pero estos gastos no se pueden individualizar y se contemplan dentro del gasto total de cada institución. Las municipalidades, ubicadas en la función vivienda y otros servicios comunitarios, también realizan algunas transferencias a las juntas de educación y ofrecen algunas becas, pero este gasto no los desagrega la STAP y se mantiene en su función social.

La reforma fiscal del 2018 establece que para determinar el cumplimiento de la norma constitucional del 8% asignado a la educación, debe considerarse el gasto en la primera infancia, lo que lo remite a la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI).³ Por ello se puede

³ Si bien el artículo 15 de la ley de la red de cuido (ley No.9220 de 2014) establece textualmente “*Los servicios de la redcudi no son sustitutos sino complementarios de los servicios de educación estatal definidos en el artículo 78 de la Constitución. Por lo tanto, su financiamiento no podrá considerarse dentro del ocho por ciento (8%) del PIB que dicho artículo constitucional establece como el financiamiento mínimo de la educación estatal*”, el artículo 29 de la ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (No. 9635 de diciembre 2018), lo deroga tácitamente.

hablar de un gasto ampliado en Educación incluyendo la Red de Cuido. Esta se constituye por el financiamiento de al menos un 4% de los recursos del FODESAF, que van al IMAS para financiar los centros de cuidado y desarrollo infantil (CECUDI) y los Hogares comunitarios. También incluyen los centros de atención infantil del Ministerio de Salud (CEN -CINAI), que reciben recursos del presupuesto del gobierno central y del FODESAF, así como el financiamiento del FODESAF a los municipios para la construcción de los CECUDIS. También formaría parte de la red, una parte del gasto del Patronato Nacional de la Infancia asociado con sus albergues y otros centros de atención infantil, aunque esta última información no está disponible. Si bien la ley de la red de cuidado es del 2014, muchas de estas iniciativas vienen desde tiempo atrás, tal es el caso de los CEN -CINAI y los hogares comunitarios. Esta información se recopila y agrega para llegar a la versión ampliada de la Inversión pública educativa.

Cabe señalar que esta quinta subfunción incluye una institución adicional, la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE). Esta se excluye de las estimaciones por considerarla una institución financiera alejada de lo que podría denominarse el gobierno general y el gasto público. En todo caso si se incluye debería ubicarse dentro de la educación postsecundaria.⁴

Finalmente, para descontar los efectos de la inflación se utiliza el deflactor implícito de los gastos de consumo final del gobierno general (DIGCFGG), centrado en el año 2010 como base. Este incorpora los efectos de los aumentos salariales de modo que su uso permite reflejar mejor los cambios en el quantum de servicios educativos. Este deflactor no incluye los efectos de los precios en los bienes de capital, aunque como se verá posteriormente estos son una fracción pequeña de la inversión educativa. Se puede argumentar que, en el caso de los incentivos para estudiar, como corresponden a transferencias en dinero (becas) o cuasidinero (comedores), es más apropiado utilizar como deflactor el índice de precios al consumidor. En los últimos años han tendido a converger estos dos deflatores pues los salarios se han movido con la inflación. Este no fue el caso en los años previos, de modo que al utilizar el DIGCFGG como deflactor de estas transferencias podrían estarse subestimando en términos de su poder adquisitivo.

Cabe señalar que la inversión social pública en educación se financia principalmente con el presupuesto del gobierno central conocido como Presupuesto Nacional. Solo algunos gastos de las universidades realizados a partir de la venta de servicios a entes distintos del gobierno central, el gasto del INA que se financia con un impuesto específico sobre las planillas, el gasto administrativo del IMAS para Avancemos y la parte de las becas de FONABE o de la red de cuidado que financia FODESAF del 5% de impuesto sobre la planilla, quedarían afuera de este presupuesto y específicamente del presupuesto del MEP. Ello la hace particularmente vulnerable a los problemas fiscales del gobierno central comparados con otros sectores sociales, como el sector salud, donde la mayor parte del financiamiento está fuera del gobierno central. Pese a ello, cuando se hable de prioridad fiscal, la inversión educativa está referida al gasto del gobierno general (gobierno central + órganos desconcentrados + instituciones autónomas no empresariales + gobiernos locales), pues da una mejor idea del accionar del sector público no empresarial.

⁴ Para 2019, CONAPE representó el 0,7% del gasto público en educación y cerca del 80% de su gasto correspondió a concesión neta de préstamos.

Magnitud de la inversión pública en educación para el 2019

La magnitud de la inversión estatal en educación para el año 2019, que se ha denominado Servicios de Educación Ampliados pues incluye la red de cuidado, se ubica en torno a los 2,8 billones de colones corrientes, monto que representa cerca de 4.800 millones de dólares estadounidenses, usando el tipo de cambio promedio de las cuentas nacionales. Esta inversión equivale al 7,7% del producto interno bruto o PIB (prioridad macroeconómica), al 24,8% del gasto total del gobierno general (prioridad fiscal) y a un tercio de la inversión social pública (prioridad social) estimada por los autores de este documento (Mata y Trejos, 2020), ver cuadro 1. Si excluimos la red de cuidado para llegar a una estimación más tradicional de la inversión pública en educación (Servicios Educativos Totales en cuadro 1), esta se reduce en cerca de 100 mil millones para ubicarse en 2,7 billones de colones o en casi 200 millones de dólares para alcanzar los 4.600 millones de dólares, con lo que la prioridad macroeconómica se sitúa en 7,4% del PIB, la fiscal en 24% del gasto público y la social en 32% del gasto público social, pues la red de cuidado tiene aún una magnitud relativa limitada.

Ajustada por la población, la inversión social pública en educación por habitante se sitúa en torno los 552 mil colones anuales (534 mil colones sin red de cuidado) lo que representa 941 dólares al año (909 sin red de cuidado). Como se presenta más adelante, cuadro 5, si se considera a la población menor de 25 años como la población meta de esta inversión por estar en la edad óptima para estudiar, la inversión educativa total por población en edad de estudiar alcanza casi el millón y medio de colones al año o casi los 2.500 dólares por persona. No se dispone de información sobre las personas atendidas en todas las modalidades educativas, incluyendo la red de cuidado, por lo que no es posible arribar a una estimación sobre la ISP en educación por estudiante o beneficiario. Ello solo es factible para los niveles educativos más importantes y se analizará más adelante.

El 59% de esta inversión educativa ampliada corresponde a la educación general, sin contar los incentivos para estudiar. En ella se invirtió en el 2019 un poco más de 1,6 billones de colones (2.800 millones de dólares), lo que equivale al 4,5% del PIB, al 14,6% del gasto público total y al 19,5% del gasto público social. Por habitante, esta inversión alcanzó los 326 mil colones, equivalentes a 555 dólares por persona. Si se considera como población meta de la educación general la de cinco a 24 años, pues incluye educación de jóvenes y adultos, la ISP en educación general se sitúa en torno a los 1,1 millones de colones (1.800 dólares) y por población efectivamente atendida, la inversión educativa por estudiante supera ligeramente el millón y medio de colones o los 2.600 dólares.

A su interior, la inversión en educación primaria pública mantiene su predominio, pero ahora similar a la educación secundaria. Ellas representan el 22% y el 21% respectivamente de la inversión educativa ampliada o el 37% y 36% de la inversión en educación general sin incentivos para estudiar. La inversión en educación primaria pública equivale al 1,7% del PIB, el 5,4% del gasto público y al 7,2% del gasto público social, guarismos que resultan similares a los de la inversión en educación secundaria pública. Cerca de un 10% de la inversión educativa ampliada se destina otras modalidades de la educación general, como la educación especial y la educación

de jóvenes y adultos, lo que representa el 16% de la educación general sin incentivos para estudiar. Finalmente, dentro de la educación general, lo que se invierte en la educación preescolar pública equivale al 6% de la inversión en educación ampliada y al 11% de la inversión en educación general.

Cuadro 1

Costa Rica: magnitud y composición de la inversión social pública en educación. 2019

Nivel educativo, incentivos y red de cuidado	Inversión Total ¹		Inversión por habitante ²		Composición relativa		Prioridades ³		
	Colones	US dólares	Colones	US dólares			Macro	Fiscal	Social
Educación General	1 647 817	2 806	325 784	555	59,0	100,0	4,5	14,6	19,5
Preescolar	175 345	299	34 667	59	6,3	10,6	0,5	1,6	2,1
Primaria	610 718	1 040	120 743	206	21,9	37,1	1,7	5,4	7,2
Secundaria	593 144	1 010	117 268	200	21,2	36,0	1,6	5,3	7,0
Otra modalidad	268 610	457	53 106	90	9,6	16,3	0,7	2,4	3,2
Educación postsecundaria	635 072	1 081	125 558	214	22,7	100,0	1,8	5,6	7,5
Parauniversitaria	7 312	12	1 446	2	0,3	1,2	0,0	0,1	0,1
Universitaria	627 760	1 069	124 112	211	22,5	98,8	1,7	5,6	7,4
Servicios de Educación Formal	2 282 888	3 887	451 341	769	81,7		6,3	20,3	27,1
Formación Profesional (INA)	107 146	182	21 183	36	3,8		0,3	1,0	1,3
Servicios de Educación Directos	2 390 034	4 070	472 525	805	85,5		6,6	21,2	28,3
Incentivos para estudiar	309 805	528	61 250	104	11,1	100,0	0,9	2,7	3,7
Comedor Escolar	126 866	216	25 082	43	4,5	41,0	0,3	1,1	1,5
Transporte Estudiantil	41 779	71	8 260	14	1,5	13,5	0,1	0,4	0,5
Becas, Avancemos y paquete escolar	141 159	240	27 908	48	5,1	45,6	0,4	1,3	1,7
Servicios Educativos Totales	2 699 839	4 597	533 775	909	96,6		7,4	24,0	32,0
Red de Cuido	94 519	161	18 687	32	3,4		0,3	0,8	1,1
Servicios de Educación Ampliados	2 794 358	4 758	552 462	941	100,0		7,7	24,8	33,1

1/ En millones de colones corrientes y de dólares. Para convertirlo a dólares se usa el tipo de cambio promedio de cuentas nacionales (587,30 colones por US\$1)

2/ En colones o dólares corrientes.

3/ ISP en educación como porcentaje del PIB (Macro), del gasto del gobierno general (Fiscal) y del gasto público social (Social).

Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

La inversión en educación postsecundaria pública llegó en el 2019 a los 635 mil millones de colones, cerca de 1.100 millones de dólares. Ella equivale al 1,8% del PIB, al 5,6% del gasto público y al 7,5% del gasto público social. Por habitante, esta inversión alcanzó los 126 mil colones en el año (214 dólares). En ese año, representó casi una cuarta parte de la inversión en educación pública ampliada y el 99% corresponde a la educación universitaria o terciaria. Para la educación universitaria es posible delimitar mejor su población meta (19 a 24 años) y su matrícula. La inversión en educación universitaria por población en edad de estudiar se ubica en torno a los 1,2 millones de colones (2.100 dólares) y por estudiante llegó a los 5,6 millones de colones (9,500 dólares) al año. Si bien esta cifra puede estar sobredimensionada pues en la

inversión universitaria se incluye lo destinado a investigación y acción social y podría decirse que eso no es parte de la labor formativa, aunque ello es cuestionable, lo cierto también es que muchos de los estudiantes son a tiempo parcial y el indicador, como lo establece la OECD (2020) debería ser por estudiante a tiempo completo equivalente. Como no se disponen de estimaciones sobre los estudiantes a tiempo completo equivalente, se introduce una subestimación en la inversión por estudiante.

Uniando la inversión en educación general y la inversión en la educación postsecundaria, se llega a lo que denominamos servicios de educación formal o regular. Ellos comprenden

El 82% de la inversión educativa pública ampliada y representan ya el equivalente al 6,3% del PIB, una quinta parte del gasto público y el 27% del gasto público social. La formación profesional brindada por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) tiene un aporte limitado en la inversión educativa ampliada (cerca del 4% de ella) y apenas un poco superior a la aportada por la red de cuidado. Sumada a los servicios de educación formal, se llega a una estimación de la inversión educativa pública en servicios directos o servicios educativos propiamente dichos. Estos comprenden entonces el 86% de la inversión educativa ampliada, el 6,6% del PIB, el 21% del gasto público y el 28% del gasto público social.

El componente adicional que completa la inversión pública en los servicios educativos totales corresponde a los incentivos para estudiar que se dirigen mayoritariamente a los estudiantes de la educación general y que adquieren protagonismo en la segunda mitad del primer decenio del siglo XXI. Recuérdese que las becas y otros incentivos que se ofrecen en la educación postsecundaria y en la formación profesional no se desagregan de estos niveles o modalidades educativas. La inversión pública en estos incentivos para estudiar ascendió en el 2019 a los 310 mil millones de colones o los 528 millones de dólares. Por habitante, equivale a 104 dólares al año (61 mil colones). No obstante, si se circunscribe a la población en edad de cursar la educación general, la inversión por persona sube a los 502 dólares y si se limita a los estudiantes de la educación general pública se estaría invirtiendo cerca 489 dólares por estudiante al año como promedio, donde la presencia de extraedad entre los estudiantes hace que este monto sea menor. Como estos programas están enfocados en ciertos grupos de estudiantes, lo que recibe cada beneficiario efectivo es mayor.

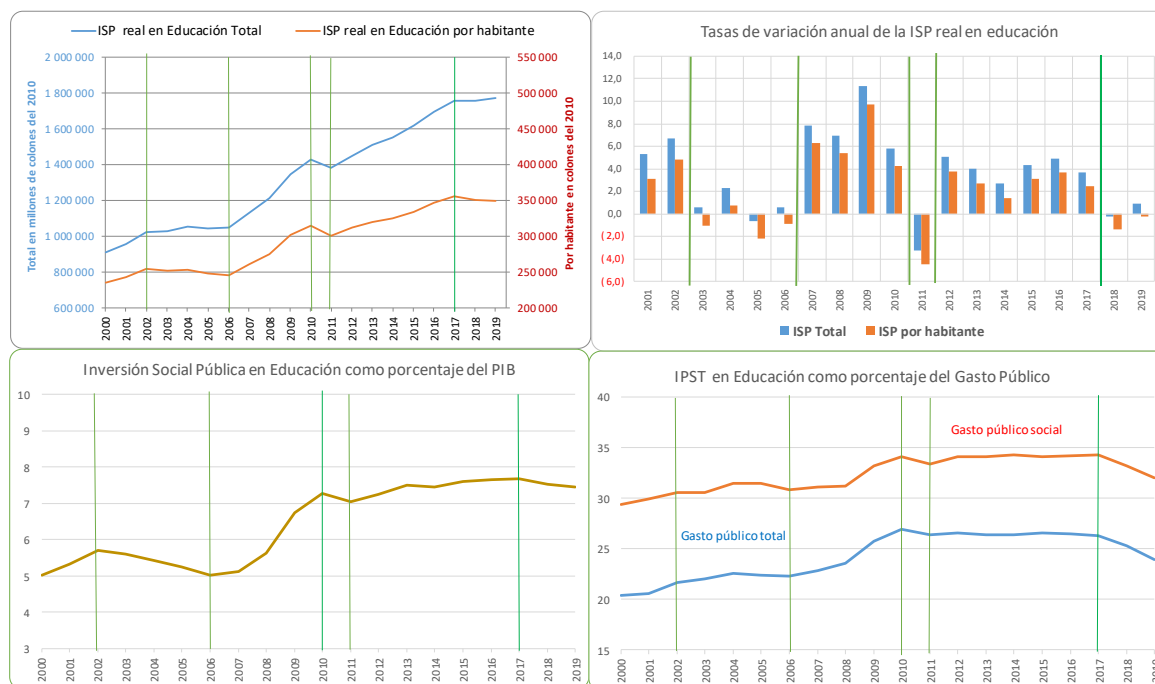
Estos incentivos representan el 11% de la inversión educativa ampliada y dentro de ellos, las transferencias en dinero como becas y Avancemos (TMC) son los más grandes con el 46% de la inversión en incentivos, seguidos de cerca por la transferencia en cuasidinero que representan los comedores escolares y que absorben el 41% de los recursos. El 13% restante de estos incentivos corresponde al transporte estudiantil que tiene la modalidad de una transferencia en dinero al estudiante para que pague el transporte público o de una transferencia en cuasidinero cuando se contrata la prestación del servicio de transporte. En conjunto, la inversión en estos incentivos para estudiar representa casi el 1% del PIB, el 2,7% del gasto público y el 3,7% de su componente social.

La evolución global de la inversión pública en educación desde el 2000

La evolución global de la inversión social pública (ISPT) real en educación, sin incluir la red de cuidado se resume en el gráfico 1. En los 19 años que van del presente siglo, esta ISPT prácticamente se duplica en términos reales, convirtiéndose en la inversión social con mayor dinamismo entre las distintas funciones sociales.⁵ Esta evolución sin embargo no es uniforme en ese lapso y es posible identificar períodos disímiles, asociados en la mayoría de los casos con los períodos gubernamentales. Así, durante los dos primeros años de la década del 2000 y últimos dos de la administración Rodríguez, la ISP en educación muestra una amplia expansión real, tanto global como ajustada por población, lo que se acompaña de mejoras en su prioridad macroeconómica (% del PIB), fiscal (% del gasto del gobierno general) y social (% del gasto público social)

Gráfico 1

Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en Educación. 2000 - 2019
(Cifras absolutas en colones del año 2010 y relativas en porcentajes)



Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

⁵ En Mata y Trejos (2019) se analiza la evolución de la inversión social pública total, por funciones y criterios de acceso desde el 2000 al 2018, mientras que en Mata y Trejos (2020) se actualiza al 2019. La serie completa sobre el gasto público en educación ampliada en colones corrientes puede consultarse en el cuadro A1 del anexo.

Entre el 2003 y el 2006, durante la administración Pacheco, la ISP total en educación se estanca y ajustada por población se contrae. Corresponde a un período de restricciones al crecimiento del gasto público como medio para reducir los desequilibrios fiscales ante el fracaso de aprobar una reforma fiscal. Pese a ello, las restricciones que enfrentó la ISP en educación parecen ser menores a otros componentes del gasto público, de modo que su prioridad social y fiscal aumentan levemente. En este lapso, la economía crece moderadamente, de modo que la ISP en educación pierde el casi punto porcentual del PIB (prioridad macroeconómica) que había ganado los dos años previos.

El cuatrienio siguiente, 2007 a 2010, durante la administración Arias, la ISP en educación presenta la mayor expansión real de las últimas dos décadas, crece casi al 8% anual como promedio. En este período aumentan sensiblemente los incentivos para estudiar con la introducción de Avancemos y el fortalecimiento de los comedores escolares. Ello se apoyó en la mayor holgura fiscal que le generó la contracción del gasto del período previo y el fuerte crecimiento económico que produjo la burbuja inmobiliaria previa a la crisis financiera internacional de finales del 2008 y que condujo aquí a una contracción económica en el 2009. La ISP en educación siguió creciendo durante el 2009 y 2010 como parte del enfrentamiento de la crisis (plan Escudo) pero también apoyado por los fuertes aumentos salariales que se otorgaron a los docentes. En este período, la ISP en educación gana prioridad en todos sus ámbitos, aumentado más de dos puntos porcentuales del PIB, casi cinco puntos porcentuales del gasto del gobierno general y por encima de tres puntos porcentuales de la inversión social total.

En el primer año de la administración Chinchilla, se observa una contracción real de la ISP en educación, que no se observa en los otros componentes del gasto público ni en la producción, de modo que pierde prioridad fiscal, social y macroeconómica. La expansión real de la ISP en Educación se restablece en los siguientes tres años de esta administración, aunque con tendencia a la baja, sigue, y se acelera, en los tres primeros años de la administración Solís para completar un ciclo de seis años de crecimiento real. Este crecimiento es similar a la media de la ISP total de modo que no se acompaña de cambios en la prioridad social y es similar también a la expansión del gasto público total, de modo que tampoco se modifica su prioridad fiscal. No obstante, si se observa una mejora de la prioridad macroeconómica, sin llegar al 8% de PIB, pues su aumento supera al crecimiento de la producción. Como este comportamiento es similar para el gasto público total y el gasto social en particular y se da en un contexto de otra fallida reforma fiscal, se acompaña de un deterioro creciente en las finanzas públicas. Esto lleva a un estancamiento de ISP total en educación y una contracción real cuando se ajusta por la población, en el último año de la administración Solís y el primero de la administración Alvarado, lo cual es acompañado de una pérdida generalizada de prioridad de parte de la inversión educativa pública.

Así, para el 2019, la ISP en educación alcanza al equivalente del 7,4% del PIB, esto es, 2,4 puntos porcentuales por encima de lo que tenía en el año 2000 pero similar a lo obtenido en el 2010. También representa casi un tercio (32%) de la ISP total, cerca de 2,6 puntos porcentuales más de lo obtenido en el año 2000 pero menos de lo alcanzado en el 2010. Finalmente equivale

a casi una cuarta parte (24%) del gasto del gobierno general, esto es, casi 4 puntos porcentuales más que lo mostrado en el año 2000 pero por debajo de lo logrado en el 2010.

La evolución de la inversión pública en Educación por nivel desde el 2000

Como se presentó en la sección previa, en 12 de los últimos 19 años, la inversión pública en Educación mostró tasas de crecimiento real significativas. Esas cifras no incluyen lo relativo a la red de cuidado, pero como verá a continuación, ello no modifica los resultados analizados previamente. Este análisis también identificó puntos de quiebre en las tendencias observadas: crecimiento (2001-2002), estancamiento (2003-2006), crecimiento (2007-2010), contracción (2011), crecimiento (2012-2017) y finalmente estancamiento (2018-2019). Estos puntos de quiebre se consideran en el cuadro 2 para ver si las tendencias generales se reproducen al interior del sector educativo. También se agrega la figura 1 que resumen las tendencias de manera ilustrativa.

Crecimiento inicial (2001-2002): en estos dos años la ISP real en Educación creció a una tasa media anual del 6% (5,8% si se incluye la red de cuidado) y esta expansión es casi generalizada. Dentro de los servicios educativos formales, los referidos a la educación general, que representaban en el año 2000 dos tercios de la ISP en Educación, crecen por encima de la media, particularmente la educación preescolar (20% anual), aunque también la secundaria y las otras modalidades (especial y de adultos) muestran un aumento importante. Por el contrario, la educación postsecundaria, que aportaba inicialmente un 21% de la ISP educativa, refleja un estancamiento por la ISP en la educación universitaria. Ello hace que los servicios educativos formales crezcan a una tasa media un poco inferior a la media total (5,1%). La ISP en formación profesional, por el contrario, aumenta casi un 15% anual subiendo ligeramente el crecimiento de la ISP en servicios educativos directos (5,7%), ya que pesa poco dentro de la inversión educativa total (6% en 2000).

Los incentivos para estudiar en la educación general aportaban casi un 5% de la ISP en Educación en el 2000 y muestran una amplia expansión (11% anual) principalmente becas (45%) y transporte estudiantil (24%). En becas existía en esos años FONABE, que daba sus primeros pasos y el programa Superémonos del IMAS, que era un programa de la administración Rodríguez. Transporte y becas eran programas muy pequeños, lo que explica sus altas tasas de crecimiento, mientras que comedores escolares, el más antiguo y dominante refleja una reducción real de sus recursos. Al agregar los incentivos para estudiar a la educación general, esta crece un 6,8% anual y representa el 71% de la inversión educativa total en el año base.

Estos rubros comprenden lo que tradicionalmente se denomina ISP en Educación y que se resumen en la sección previa. Si le agregamos la red de cuidado se llega a la ISP en Educación ampliada. La inversión en la red de cuidado muestra en esos años un estancamiento producto de la contracción real de los recursos de los CEN CINAI que no logran contrarrestar la expansión del gasto real en los hogares comunitarios del IMAS. Esta red de cuidado no llegaba al 3% de la inversión educativa ampliada de modo que su estancamiento solo reduce dos décimos la tasa de expansión de la ISP en Educación.

Cuadro 2

Costa Rica: tasas de variación de la inversión social pública real en Educación por niveles educativos. 2001 - 2019

Nivel educativo, incentivos para estudiar y red de cuidado	Tasa media anual de variación de la ISP real en educación total								Variación 2019 - 2001	
	2002/01	2006/03	2010/07	2011	2017/12	2019/18	2010/01	2019/11	Media	Acumulada
Educación General	6,5	0,6	6,8	-3,7	3,5	-1,0	4,2	1,6	3,0	74,6
Preescolar	19,9	3,2	5,8	-2,8	4,3	3,5	7,4	3,3	5,5	175,0
Primaria	4,6	-1,2	5,1	-6,5	1,5	-2,7	2,4	-0,3	1,1	22,7
Secundaria	6,5	0,8	7,9	-2,1	4,2	-1,1	4,8	2,3	3,6	95,8
Otra modalidad	6,8	7,0	11,0	1,1	6,5	0,4	8,6	4,5	6,6	237,8
Educación postsecundaria	0,4	3,9	5,5	2,0	6,7	-0,7	3,8	4,5	4,1	116,2
Parauniversitaria	8,0	1,8	-18,9	-5,8	4,1	-0,5	-5,9	1,9	-2,3	-35,8
Universitaria	0,1	4,0	6,3	2,1	6,7	-0,7	4,1	4,5	4,3	122,3
Servicios de Educación Formal	5,1	1,3	6,5	-2,4	4,3	-0,9	4,1	2,3	3,3	84,5
Formación Profesional (INA)	14,6	-7,7	4,2	-9,0	2,9	3,5	1,2	1,7	1,4	30,4
Servicios de Educación Directos	5,7	0,8	6,4	-2,7	4,2	-0,7	4,0	2,3	3,2	81,1
Incentivos para estudiar	10,8	-0,6	29,1	-8,1	3,2	9,8	12,8	3,3	8,2	347,0
Comedor Escolar	-5,9	1,2	15,0	-6,1	5,9	16,1	5,0	6,6	5,7	189,1
Transporte Estudiantil	23,7	4,5	2,8	1,0	6,4	4,8	7,4	5,4	6,5	228,4
Becas, TMC y paquete escolar	45,0	-8,0	62,6	-11,0	0,8	6,4	26,5	0,6	13,5	1010,1
Educación General + Incentivos	6,8	0,5	8,8	-4,3	3,4	0,5	5,0	1,9	3,5	93,2
Servicios Educativos Totales	6,0	0,7	7,9	-3,3	4,1	0,3	4,6	2,4	3,6	94,4
Red de Cuido	0,6	0,8	0,6	16,0	10,2	8,2	0,7	10,4	5,2	160,8
Red de Cuido IMAS e infraestructura	11,3	-13,5	-15,3	277,5	33,1	5,8	-9,8	42,1	11,9	743,2
CEN-CINA1 (MS)	-1,0	2,8	1,8	4,6	3,1	9,9	1,6	4,7	3,1	78,1
Servicios de Educación Ampliados	5,8	0,7	7,8	-2,9	4,3	0,6	4,5	2,6	3,6	96,0

Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Un cuatrienio de estancamiento (2003 – 2006): mientras que, en los dos años iniciales bajo estudio, el crecimiento fue casi generalizado, en este cuatrienio el estancamiento también fue casi generalizado producto de las políticas de restricción del gasto ante la imposibilidad de lograr la aprobación de una reforma fiscal. La mayoría de los servicios crecen por debajo del uno por ciento anual, con lo que no logran contrarrestar el aumento de la población reduciendo la ISP por habitante. Globalmente, la ISP en Educación crece a un ritmo del 0,7% anual, con o sin red de cuidado. Similar es la expansión de la ISP en educación general (0,6%) aunque a su interior, la ISP dirigida a preescolar y otras modalidades siguen mostrándose más dinámicas. La única excepción es la ISP en educación postsecundaria, particularmente la orientada a las universidades, que superan su estancamiento de los dos años previos y se expanden a un ritmo del 4% anual. Esto eleva al 1,3% el crecimiento anual de la ISP en servicios de educación formal, siempre por debajo del crecimiento poblacional.

La ISP en formación profesional presenta una fuerte contracción (-7,7% anual) que neutraliza su crecimiento previo y baja la expansión anual media de la ISP en servicios educativos directos al 0,8%. También la ISP en incentivos para estudiar se contraen ligeramente (-0,6%) por la reducción real en los recursos asignados a las becas. Finalmente, la red de cuidado, crece similar

a la media (0,8% anual), empujados por los CEN – CINAI pues los recursos asignados a los hogares comunitarios del IMAS empiezan a mostrar reducciones reales significativas.

Figura 1

Costa Rica: variación de la inversión social pública real en Educación por niveles educativos. 2001 - 2019

Tipo de servicio	Evolución promedio de la ISP real en Educación					
	2001 - 02	2003 - 06	2007 - 10	2011	2012 - 17	2018 - 19
Preescolar	↑	↑	↑	↓	↑	↑
Primaria	↑	↓	↑	↓	↑	↓
Secundaria	↑	↔	↑	↓	↑	↓
Otra modalidad	↑	↑	↑	↑	↑	↔
Postsecundaria	↔	↑	↑	↑	↑	↓
Formación Profesional	↑	↓	↑	↓	↑	↑
Incentivos para estudiar	↑	↓	↑	↓	↑	↑
Red de cuidado	↔	↔	↔	↑	↑	↑
Total	↑	↔	↑	↓	↑	↔

Fuente: cuadro 2.

Un cuatrienio del alto crecimiento (2007 – 2010): una mayor holgura fiscal generada por un alto crecimiento económico y un manejo más responsable de las finanzas públicas en los años previos permitió a la administración Arias asignarle una alta prioridad a la inversión educativa y a las políticas selectivas asociadas con ella, prioridad que se mantuvo pese a la crisis del 2009, lo cual empezó a deteriorar las finanzas públicas. La ISP real total en educación creció a una tasa media anual cercana al 8%, con o sin red de cuidado. Lo que más se expandió en este lapso fueron los incentivos para estudiar (29% anual), particularmente las becas por la introducción del programa Avancemos para secundaria (63% por año), aunque los comedores escolares muestran también un importante aumento anual real (15% por año).

La ISP en servicios de educación formales, también muestran una importante expansión (6,5% anual), donde la educación general crece al 6,8% y la educación postsecundaria al 5,5% anual. Al final del período se da la transformación de tres colegios universitarios en una universidad técnica, lo que explica la contracción de la ISP en servicios de educación parauniversitaria a costa de los universitarios. Parte de este aumento en la inversión educativa formal tiene explicación en una política salarial expansiva. Los servicios de formación profesional recuperan su crecimiento (4% anual), de modo que la ISP en servicios de educación directos aumentan a un ritmo anual del 6,4%. Así, lo que más crece en este período es la ISP en educación general, tanto en sus servicios directos (6,8%) como con la suma de incentivos para estudiar. En este caso, alcanza tasas medias anuales del 8,8%.

La atención a la primera infancia, la red de cuidado, sigue estancada como en el resto del decenio, donde solo los CEN CINAI muestran una tímida expansión. Por el contrario, la inversión en hogares comunitarios por parte del IMAS sigue de caída, al punto de que desaparecen como renglón presupuestario y se agregan a otro denominado ayudas a familias.

En resumen, durante el primer decenio del siglo XXI (2001 a 2010), los seis años de expansión en la inversión educativa más que compensaron los cuatro años de estancamiento y se termina la década con un sólido crecimiento acumulado del 4,6% anual (4,5% si se incluye la red de cuidado). Con ello la inversión educativa, incluida la red de cuidado, pasa del 30% a casi 35% de la inversión social (prioridad social), del 21% al 27% del gasto del gobierno general (prioridad fiscal) y del 5,2% al 7,4% del valor de la producción (prioridad macroeconómica), ver cuadro 3.

En este decenio, los servicios de educación formal muestran una tasa media acumulada alrededor del 4%, similar entre la educación general y la universitaria, aunque dentro de la educación general, la primaria fue la menos favorecida, pese a que sigue siendo la que más recursos acapara y más alumnos atiende. Estas tasas son ligeramente menores a la de la inversión educativa total, de modo que pierden participación dentro de ella. La educación general cae del 66% al 64% y la educación postsecundaria del 21% al 19%. Así los servicios de educación formal representaron el 87% de la inversión educativa en el año 2000 y el 84% diez años más tarde. No obstante, este crecimiento les permitió ganar prioridad en todos los ámbitos: social, fiscal y macroeconómico.

Al igual que la primaria, tampoco a la formación profesional gozó de mayor prioridad y la fuerte contracción sufrida durante el cuatrienio de estancamiento, le pasó factura y termina el decenio con un crecimiento medio en su ISP de tan solo un 1,2% anual. Producto de esa débil expansión, pierden participación dentro de la inversión educativa (del 6% al 4%) y de prioridad en todos los ámbitos.

Los incentivos para estudiar fueron los ganadores del decenio con un aumento medio real cercano al 13% anual. Con ello, duplican su participación dentro de la inversión educativa, pasando del 5% en el año 2000 al 10% en el 2010 y más que duplica su peso relativo dentro de la inversión social (1,5% a 3,6%), del gasto público (1% a 2,9%) y del PIB (0,3% a 0,8%). Finalmente, la red de cuidado, que no tuvo prioridad, se mantuvo estancada y con un peso relativo limitado y decreciente, pues pasa del 2,5% de la ISP en Educación ampliada en el año 2000 al 1,7% en el 2010. Por ello no logra impactar en las tendencias o dinámicas de la ISP en educación en este decenio.

Cuadro 3

Costa Rica: evolución de la estructura y prioridades de la inversión pública en Educación. 2000 - 2010 – 2020

Nivel educativo, incentivos para estudiar y red de cuidado	Estructura relativa			% de la inversión social			% del gasto público			% del PIB		
	2000	2010	2019	2000	2010	2019	2000	2010	2019	2000	2010	2019
Educación General	66,2	64,3	59,0	20,0	22,3	19,5	13,9	17,6	14,6	3,4	4,8	4,5
Preescolar	4,5	5,9	6,3	1,4	2,0	2,1	0,9	1,6	1,6	0,2	0,4	0,5
Primaria	34,9	28,5	21,9	10,5	9,9	7,2	7,3	7,8	5,4	1,8	2,1	1,7
Secundaria	21,3	21,8	21,2	6,4	7,6	7,0	4,4	6,0	5,3	1,1	1,6	1,6
Otra modalidad	5,6	8,2	9,6	1,7	2,8	3,2	1,2	2,2	2,4	0,3	0,6	0,7
Educación postsecundaria	20,6	19,3	22,7	6,2	6,7	7,5	4,3	5,3	5,6	1,1	1,4	1,8
Parauniversitaria	0,8	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Universitaria	19,8	19,1	22,5	6,0	6,6	7,4	4,1	5,2	5,6	1,0	1,4	1,7
Servicios de Educación Formal	86,9	83,7	81,7	26,2	29,1	27,1	18,2	22,9	20,3	4,5	6,2	6,3
Formación Profesional (INA)	5,8	4,2	3,8	1,7	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0	0,3	0,3	0,3
Servicios de Educación Directos	92,6	87,8	85,6	27,9	30,5	28,3	19,4	24,0	21,2	4,8	6,5	6,6
Incentivos para estudiar	4,9	10,4	11,1	1,5	3,6	3,7	1,0	2,9	2,7	0,3	0,8	0,9
Comedor Escolar	3,1	3,2	4,5	0,9	1,1	1,5	0,6	0,9	1,1	0,2	0,2	0,3
Transporte Estudiantil	0,9	1,2	1,5	0,3	0,4	0,5	0,2	0,3	0,4	0,0	0,1	0,1
Becas	0,9	6,0	5,0	0,3	2,1	1,7	0,2	1,6	1,2	0,0	0,4	0,4
Paquete escolar	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Educación General + Incentivos	71,1	74,7	70,1	21,5	26,0	23,2	14,9	20,5	17,4	3,7	5,5	5,4
Servicios Educativos Totales	97,5	98,3	96,7	29,4	34,1	32,0	20,4	26,9	24,0	5,0	7,3	7,4
Total Red de Cuido	2,5	1,7	3,3	0,8	0,6	1,1	0,5	0,5	0,8	0,1	0,1	0,3
Red de Cuido IMAS	0,3	0,1	1,3	0,1	0,0	0,4	0,1	0,0	0,3	0,0	0,0	0,1
CEN-CINAI (MS)	2,2	1,7	2,0	0,7	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,1	0,1	0,2
Infraestructura	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios de Educación Ampliados	100,0	100,0	100,0	30,2	34,7	33,1	20,9	27,4	24,8	5,2	7,4	7,7

Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

La contracción del 2011: la administración Chinchilla inicia su primer año completo con una contracción casi generalizada en la inversión educativa. Dentro de los servicios directos de la educación formal, solo las otras modalidades de la educación general y la educación universitaria logran aumentos reales positivos, ver cuadro 2. Mientras que las otras modalidades de la educación general no logran evitar que la inversión educativa en servicios de educación general se contraiga casi un 4% real, la expansión de la inversión en educación universitaria si empuja la referida a la educación postsecundaria. Esto hace que los servicios de educación formal se reduzcan un -2,4%, menos que la caída de la educación general (-3,7%).

Los servicios de formación profesional también se reducen fuertemente (-9%), de modo que la inversión educativa en servicios de educación directos se contrae un -2,7%. Los incentivos para estudiar también muestran una contracción importante (-8%), haciendo mayor la caída de la inversión educativa en educación general con incentivos (-4,3%) y en los servicios de educación totales (-3,3%). Por el contrario, la ISP en la red de cuidado, programa de esa administración, presenta una importante expansión, tanto en los CEN -CINAI como en infraestructura que empieza a financiar FODESAF para que los municipios construyan centros de cuidado y desarrollo

infantil (CECUDI). Ello reduce ligeramente la contracción de la ISP en educación ampliada (-2,9%) pero sin lograr modificar la tendencia.

Seis años de expansión generalizada (2011 – 2017): luego de este año de contracción, le siguen seis de crecimiento real relativamente sostenido y, esta vez, generalizado. Esta expansión resulta menor a la experimentada en el cuatrienio 2007 – 2010, pero se produce en el marco de un creciente deterioro de las finanzas públicas, agravado por el fracaso en aprobar una reforma fiscal y empujado por una reforma constitucional al artículo 78 para poner un piso del 8% del PIB a la inversión educativa, sin establecer metas de resultados y sin crear las fuentes de ingresos adicionales requeridas.⁶

La ISP en educación general crece a un ritmo anual del 3,5%, casi a la mitad de lo que lo hizo en el cuatrienio 2007-2010 y casi a la mitad de la tasa que se expande la educación postsecundaria, particularmente la universitaria (6,7%). Esto hace que la inversión en servicios educativos formales se expanda a una tasa anual media del 4,3% tasa que se ubica en 4,2% si se incluyen los servicios de formación profesional que crecen por debajo de la media (2,9%). Los incentivos para estudiar en la educación general también crecen por debajo de la media (3,2%) y similar a la educación general, excepto comedores y transporte escolar. Esto baja marginalmente la expansión media de los servicios educativos totales al 4,1% anual, casi la mitad del cuatrienio señalado, aunque al agregar la red de cuidado sube la tasa al 4,3% anual. Ello es producto de un fuertemente crecimiento de la red de cuidado en ese periodo, fortalecido por la aprobación de la ley de cuidado en el 2014 que le aporta recursos del FODESAF al IMAS para financiar la operación de los CECUDI ya construidos.

Estancamiento reciente (2018 – 2019): los últimos dos años con información disponible muestran un estancamiento de la inversión educativa real que se traduce en una contracción real si se ajusta por el crecimiento poblacional. Este estancamiento se traduce también en una contracción real en los servicios de educación formal y los servicios educativos directos, pues las políticas sociales selectivas que los acompañan: los incentivos para estudiar y la red de cuidado siguen creciendo a tasas elevadas.

La inversión en educación general y postsecundaria se contraen cerca de un uno por ciento anual, excepto preescolar y otras modalidades de la educación general. Ello genera una contracción similar en la inversión educativa formal, que no logra contrarrestar el aumento real de la inversión en formación profesional, de modo que la inversión en servicios educativos directos también se reduce en términos reales.

Los incentivos para estudiar aumentan por el contrario a una tasa anual del 9,8%, especialmente comedores escolares. Este aumento en la inversión en comedores escolares puede estar explicado en parte por la decisión de la administración Solís de reincorporar al Consejo Nacional de Producción (CNP) como intermediario en la adquisición y suministro de alimentos para los comedores, función que se había eliminado a mediados de la década de los noventa del siglo pasado. Con ello se aumentó el costo de los alimentos sin garantía de mejoras en su calidad. Por

⁶ Aprobada en el 2011, establece que debe llegarse al 8% en el 2014.

ello, un mayor gasto no significa necesariamente una mayor disponibilidad de alimentos para los estudiantes ni de mejor calidad. También la red de cuidado muestra un crecimiento anual importante (8,2%), especialmente los CEN CINAI, apoyados por una reforma legal que los desconcentra del Ministerio de Salud y le asigna más recursos. Los incentivos para estudiar hacen entonces que la inversión educativa total no se contraiga y se estanque en torno al 0,3% anual real, mientras que la red de cuidado hace que la inversión en servicios educativos ampliados aumente a una tasa real del 0,6%, ambos por debajo del crecimiento poblacional del país.

Vistos los nueve años del segundo decenio del siglo XXI en su conjunto, la inversión educativa total sigue creciendo, pero a un ritmo anual que resulta cercano a la mitad de la expansión media del decenio previo. Ello, sin embargo, le permite casi duplicar la inversión educativa desde el año 2000. Este crecimiento de los últimos nueve años es a su vez menor al de la inversión social en su conjunto, con lo que pierde prioridad social al pasar de casi el 35% de la inversión social en el 2010 al 33% en el 2019, aunque se mantiene por encima de su nivel del 2000 (30%), incluyendo la red de cuidado, aunque las tendencias no se modifican si se excluyen, ver cuadro 3. Lo mismo sucede con el crecimiento del gasto público del gobierno general, que supera a la expansión de la inversión educativa y con ello se reduce la prioridad fiscal del 27% en el 2010 al 25% en el 2019, siempre por encima del 21% del año 2000. Por el contrario, el crecimiento de la inversión educativa, con o sin red de cuidado, crece por encima de la producción de modo que sigue aumentando, aunque más modestamente, su prioridad macroeconómica y sin alcanzar el piso constitucional del 8%.

En el caso de la inversión educativa en educación general, la expansión media anual ni siquiera llega a la mitad de la mostrada en el decenio previo, aun incorporando los incentivos para estudiar. Con ello acumula un aumento en su inversión educativa del 75% en los últimos 19 años. Este crecimiento más modesto la hace seguir perdiendo participación dentro de la inversión educativa total, cayendo al 59% de la inversión educativa total en el 2019, incluso por debajo del valor en el año 2000 (66%), y la hace perder prioridad social, fiscal y macroeconómica por lo menos con respecto al 2010.

Por el contrario, la inversión en educación postsecundaria crece ligeramente por encima de la década previa, en ambos periodos a tasas elevadas (cerca del 4% anual), con lo que logra más que duplicar su inversión educativa real en los últimos 19 años. Eso le permite ganar participación dentro de la inversión educativa total hasta llegar a casi el 23% de ella en el 2019 y continuar ampliando sus prioridades sociales, fiscales y macroeconómicas, ver cuadro 3. Caso opuesto se observa en la inversión en formación profesional, que acumula solo una expansión del 30% en 19 años, producto de crecimientos medios anuales limitados en los últimos dos decenios, pese al repunte de los últimos dos años. Así pierde dos puntos porcentuales dentro de su participación en la inversión educativa (de 5,8% en 2000 a 3,8% en 2019), que se acompañan de reducciones en su prioridad social y fiscal, aunque sin mayor cambio en su prioridad macroeconómica.

Los incentivos para estudiar si bien aumentan por encima de la media de la ISP en educación en los últimos nueve años (3,3% vs 2,6%), la fuerte expansión del decenio previo le permite mantener tasas medias elevadas y su inversión más que se triplica en los últimos 19 años, donde

los recursos reales asignados a becas, incluido Avancemos, se multiplica por diez en ese lapso, pese al estancamiento medio en los últimos nueve años. Esto les permite más que duplicar su participación dentro de la inversión educativa pública (del 5% en 2000 al 11% en 2019), aunque en los últimos nueve años solo gana un punto porcentual. En este último lapso, si bien mejora marginalmente su prioridad fiscal y macroeconómica, no así su prioridad social.

Finalmente, la red de cuidado concentra su crecimiento en los últimos nueve años, donde se convierte en una política de estado y logra acumular un aumento real del 161%. Esto le permite alcanzar un 3,3% de la inversión educativa ampliada en el año 2019, casi el doble de la obtenida en el año 2010, llegar al 1,1% de la inversión social total (prioridad social), al 0,8% del gasto público (prioridad fiscal) y al 0,3% del PIB (prioridad macroeconómica), con lo cual sigue aportando poco al cumplimiento de la norma constitucional del 8% del PIB para la inversión social pública en educación.

Especificidades del estancamiento 2018 y 2019

Como se mencionó previamente, los dos últimos años con información disponible, han mostrado un estancamiento en la inversión educativa real, lo que se traduce en una contracción de la inversión educativa por habitante y con pérdidas de su prioridad social, fiscal y macroeconómica. Este estancamiento de la inversión pública en educación es producto de una contracción real en la ISP en servicios educativos formales y en la ISP en servicios educativos totales, pues el crecimiento de la ISP en servicios de formación profesional no logra evitarlo. Por el contrario, la fuerte expansión de los programas sociales selectivos asociados con estos servicios: incentivos para estudiar y red de cuidado, si logran revertir la contracción y generar un crecimiento real marginal que se aproxima más al estancamiento. Para comprender mejor esta evolución y sus implicaciones futuras, se desagrega la inversión educativa de cada nivel por rubro. Con ello es posible conocer cómo se compone esa inversión y cómo evoluciona cada rubro que la componen. En el cuadro 4 siguiente, se presenta la estructura de esta inversión educativa por rubros principales para el 2019 y su evolución real media en los últimos dos años.

La inversión educativa en servicios de educación general, que representa el 59% de la inversión educativa ampliada en el 2019, es mano de obra intensiva, pues el 82% de ella corresponde al pago de remuneraciones. Este pago incluye solo los sueldos y salarios y las contribuciones a la CCSS y al BPDC, pues las contribuciones sociales al ROP, al FCP y al régimen de pensiones del magisterio, la STAP las clasifica como transferencias al sector privado. Ello explica el peso de las transferencias al sector privado (9%), de modo que si se sumara el componente de esas contribuciones sociales se llegaría a que las remuneraciones representan cerca del 90% de esa inversión. El tercer rubro en importancia es el denominado “otros” con casi el 7% de la ISP que en este caso incluye las transferencias, corrientes y de capital, a las juntas administrativas y de educación para los gastos operativos, mantenimiento e inversión, excepto lo que va incentivos para estudiar que se trata por aparte.

Esta inversión en educación general se redujo a un promedio del -1% anual y esta contracción se explica por la contracción de las transferencias a las juntas administrativas y de educación (-

24% anual), lo cual implica una contracción de la inversión en infraestructura, pues la inversión directa realizada por el MEP, si bien creció, apenas representa el 0,2% de la inversión total. Por el contrario, las remuneraciones crecen a un ritmo anual cercano al 2% real. Ello sugiere que los servicios educativos generales no sufrieron una reducción de su cantidad, pero si probablemente problemas crecientes de infraestructura y de operación de los centros educativos. Como estos son los rubros flexibles o más discrecionales, las crecientes dificultades fiscales afectarán la calidad de los servicios más que su cantidad, aún si se logra frenar el aumento real de las remuneraciones.

La educación postsecundaria, es responsable el 23% de la inversión educativa ampliada en el 2019 y se muestra también con un peso dominante de las remuneraciones (62% sin ROP, FCL y pensiones del magisterio), aunque menos que en la educación general. En este caso las transferencias al sector privado alcanzan el 17% de su ISP, donde fuera de las contribuciones sociales ahí incorporadas, están las becas a estudiantes y funcionarios, entre otras partidas. La compra de bienes y servicios y la inversión directa representan cada una cerca del 10% de la inversión educativa total. En los dos últimos años, la ISP real en educación postsecundaria muestra también una contracción real cercana al -1% anual. Esta contracción se concentra en la compra de bienes y servicios y en la inversión directa por lo que compromete la calidad futura de los servicios educativos postsecundarios de seguir el ajuste en esa dirección. Por el contrario, las remuneraciones (2%) y las transferencias al sector privado (5%) si mantienen una expansión lo que sugiere que el quantum de servicios no se ve afectado.

Cuadro 4

Costa Rica: estructura relativa de la inversión social pública en educación por rubro y evolución porcentual 2018 y 2019

Nivel educativo, incentivos para estudiar y red de cuidado	ISP total	Remuneraciones	Bienes y servicios	Transf. sect. Privado	Inversión directa	Otros ¹
Estructura 2019						
Educación General	100,0	82,5	1,6	9,1	0,2	6,6
Educación postsecundaria	100,0	62,5	9,6	17,4	9,5	1,1
Servicios de Educación Formal	100,0	76,9	3,8	11,4	2,8	5,1
Formación Profesional (INA)	100,0	45,8	26,2	15,3	12,0	0,8
Servicios de Educación Directos	100,0	75,5	4,8	11,6	3,2	4,9
Incentivos para estudiar	100,0	6,1	3,6	90,3	0,1	0,0
Servicios Educativos Totales	100,0	67,5	4,7	20,6	2,8	4,3
Red de Cuido	100,0	26,9	18,7	51,1	3,3	0,0
Servicios de Educación Ampliados	100,0	66,2	5,1	21,6	2,9	4,2
Variación media % 2019/2017						
Educación General	-1,0	1,9	7,4	-2,7	11,1	-23,9
Educación postsecundaria	-0,7	2,0	-5,7	5,0	-18,0	38,7
Servicios de Educación Formal	-0,9	1,9	-2,2	0,4	-17,1	-22,3
Formación Profesional (INA)	3,5	-0,4	3,4	12,2	12,8	-15,5
Servicios de Educación Directos	-0,7	1,8	-0,9	1,0	-13,7	-22,2
Incentivos para estudiar	9,8	-0,8	82,9	9,2	150,3	
Servicios Educativos Totales	0,3	1,8	2,3	4,8	-13,5	-22,2
Red de Cuido	8,2	1,1	15,7	7,5	79,7	
Servicios de Educación Ampliados	0,6	1,8	3,7	5,1	-12,2	-22,3

1/ Incluye intereses, transferencias al sector público o externo y concesión neta de préstamos.

Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas.

Sumada la inversión en educación general y la postsecundaria, con un 82% de la inversión educativa ampliada, se llega a los servicios educativos formales. Su estructura es el reflejo de sus componentes, donde casi dos terceras partes lo aporta la educación general. Por ello se mantiene el predominio de las remuneraciones dentro de la inversión educativa con un 77% de ella, sin considerar el ROP, el FCL ni las cuotas al régimen de pensiones del magisterio y ganando participación al crecer alrededor del 2% anual (73% en 2017). Estas contribuciones se encuentran como se dijo, dentro de las transferencias al sector privado, el segundo rubro en importancia con un 11% de la inversión educativa en servicios formales. Los otros tres rubros no superan el 5% cada uno y son precisamente los que se contraen y explican la contracción de la inversión en servicios educativos formales (-0,9% anual). Contracción que recae entonces en la compra de bienes y servicios y en los gastos de capital principalmente, con sus posibles efectos negativos en calidad a mediano plazo.

Los servicios de formación profesional, con un peso en la inversión educativa ampliada por debajo del 4% y decreciendo, completan lo que se ha denominado servicios de educación directos. Con un financiamiento basado en un impuesto a las planillas e independiente del presupuesto de gobierno central, su dinámica se parece más a la de la producción, ajustada por su capacidad de ejecución, pues la presencia de superávit es una historia común en la institución. La estructura de esta inversión se aparta de la de los servicios de educación formales. Las remuneraciones no llegan al 50% de la inversión (46%), mientras que lo destinado a la compra de bienes y servicios (26%), transferencias al sector privado (15%) e inversión directa (12%) son importantes y mayores a los asignados dentro de la educación formal. La compra de servicios de capacitación (tercerización), las necesidades de materiales y maquinaria para la capacitación, así como la necesidad de actualización tecnológica ayuda a explicar estas diferencias.

Pese a constituirse en la inversión que mostró el menor dinamismo en los últimos 19 años, en los últimos dos parece ganar prioridad social y fiscal, lo que le permite crecer su inversión real a un ritmo anual del 3.5% anual. Las remuneraciones reales decrecen de modo que toda su expansión se concentra en los otros rubros, principalmente las transferencias al sector privado y la inversión directa. No obstante, su poco peso dentro de la inversión educativa no logra revertir la tendencia mostrada por los servicios educativos formales. Así, al agregarlo a este último para obtener la inversión educativa en servicios educativos directos, el resultado final es el mismo observado para los servicios educativos formales: contracción global explicada por la reducción real en la compra de bienes y servicios y en los gastos de capital.

Los incentivos para estudiar en la educación general y la red de cuidado son programas selectivos complementarios que busca garantizar el acceso y el aprovechamiento de los servicios educativos directos y que completan la inversión educativa pública ampliada. Los más antiguos y consolidados son los incentivos para estudiar con un peso relativo del 11% de la ISP en educación ampliada y cuya expansión principal se concentró en la década del 2000. Corresponden básicamente a transferencias al sector privado en dinero (becas y TMC) o especie (alimentación, servicios de transporte) por lo que no extraña que estas transferencias

representen el 90% de la ISP en estos programas.⁷ Son estas transferencias las que determinan la dinámica de los incentivos, que crecen a una tasa media cercana al 10% anual. Si bien otros rubros muestran expansiones mayores, por su pequeño peso relativo influyen poco. Tal es el caso de los bienes y servicios, donde está la contratación de líneas de transporte escolar, y la inversión directa que contempla básicamente el equipamiento de los comedores escolares.

La red de cuidado, cuya expansión se concentra en la década del 2010, también muestra un importante aumento real en su inversión en los últimos dos años (8% anual). Con un peso relativo un poco superior al 3% de la inversión educativa ampliada, presenta una estructura más distribuida entre distintos rubros producto de las características de los programas que lo conforman. Por un lado, están los centros infantiles (CEN – CINAI) del Ministerio de Salud cuya inversión va a financiar esa oferta de cuidado y de ayudas en alimento. Ahí se concentra el rubro de remuneraciones, la compra de bienes y servicios (alimentos) y algunas transferencias al sector privado (compra de alimentos para las comidas servidas) e inversión directa. Por otra parte, está la red del IMAS que lo que financia es a la demanda para que accedan a los CECUDI y cuyo rubro principal es entonces transferencias al sector privado más la inversión directa del FODESAF a las municipalidades. Las remuneraciones de los CEN-CINAI crecen alrededor del 1% anual por lo que son los otros rubros lo que explican su expansión.

Al agregar estos programas selectivos a la inversión educativa en servicios directos, se modifica poco la estructura por rubro. Solo las transferencias al sector privado aumentan su peso relativo a costa del de las remuneraciones, aunque estas siguen representando dos tercios de la inversión educativa ampliada. El fuerte dinamismo en los últimos dos años de estos programas selectivos, si logran revertir la contracción de la inversión en servicios de educación directos y hacer que la inversión pública en educación ampliada muestre un leve repunte, aunque menor al aumento poblacional y sin evitar las pérdidas de prioridad señaladas. Este repunte sin embargo no se observa en los gastos de capital (inversión directa más otros). Si bien, estos programas selectivos han logrado sostener la inversión educativa real en los últimos dos años, es claro que son programas muy vulnerables a las crecientes dificultades fiscales que se avecinan. Estos gastos son más discrecionales, junto a los gastos de capital, y sobre los que recaerá en ajuste futuro, con sus efectos en la calidad y el acceso a los servicios educativos directos. Con ello también es poco probable que se llegue a alcanzar el piso constitucional establecido para la inversión educativa en un futuro próximo.

La inversión educativa pública por estudiante

Al dividir la ISP real en educación de cada nivel con información de matrícula inicial en centros públicos, se obtiene la inversión media por estudiante. Como se señaló en la introducción, esta inversión media no incluye el rendimiento neto implícito del capital en infraestructura educativa por lo que no puede considerarse como una buena estimación del costo medio por estudiante. Si incluye los gastos de capital del año, pero como se ha visto, repasar el cuadro 4, este

⁷ Estrictamente, las becas para transporte y los recursos de comedores escolares van a las juntas de educación para su ejecución por lo que aparecen como transferencias al sector público. Aquí se han reclasificado como transferencias al sector privado pues los estudiantes son los destinatarios finales de estos recursos.

representa por debajo del 5% de la ISP en educación general y por debajo del 10% en la educación postsecundaria.⁸ En el gráfico 2 se presenta la evolución de esta inversión pública educativa por estudiante, para los servicios educativos formales, excluida la educación parauniversitaria, que son los niveles con información de matrícula.

En el caso de la educación preescolar y primaria, la inversión media no se puede separar, con la información disponible, pues el gasto directo en estos dos servicios educativos viene agregado en el presupuesto del MEP.⁹ Como se indicó, cuando en las secciones previas se ha mostrado una separación, esta se hace a partir de la matrícula, lo que implica suponer una inversión por estudiante similar. Por ello en el gráfico 2 se muestra esta inversión media conjunta y como se puede observar sigue un patrón similar al mostrado en la ISP educativa total. Crece durante los dos primeros años del 2000, luego se estanca, pero este estancamiento se prolonga hasta el 2008. A partir del 2009 empieza a crecer de una manera más sostenida hasta el 2017, donde supera al millón de colones de 2010 por estudiante, pese a la contracción coyuntural del 2011. Los últimos dos años, esta inversión educativa media real se contrae un -11% aunque se mantiene por encima del nivel alcanzado en el 2010. Esta contracción es más fuerte que la observada en la ISP total pues la matrícula sigue expandiéndose. Cabe señalar que, pese al largo estancamiento de la inversión media por alumno durante parte de la década del 2000, esta concentra un aumento acumulado del 40% contra solo algo más del 3% en los últimos nueve años, para un acumulado del 45% desde el año 2000.

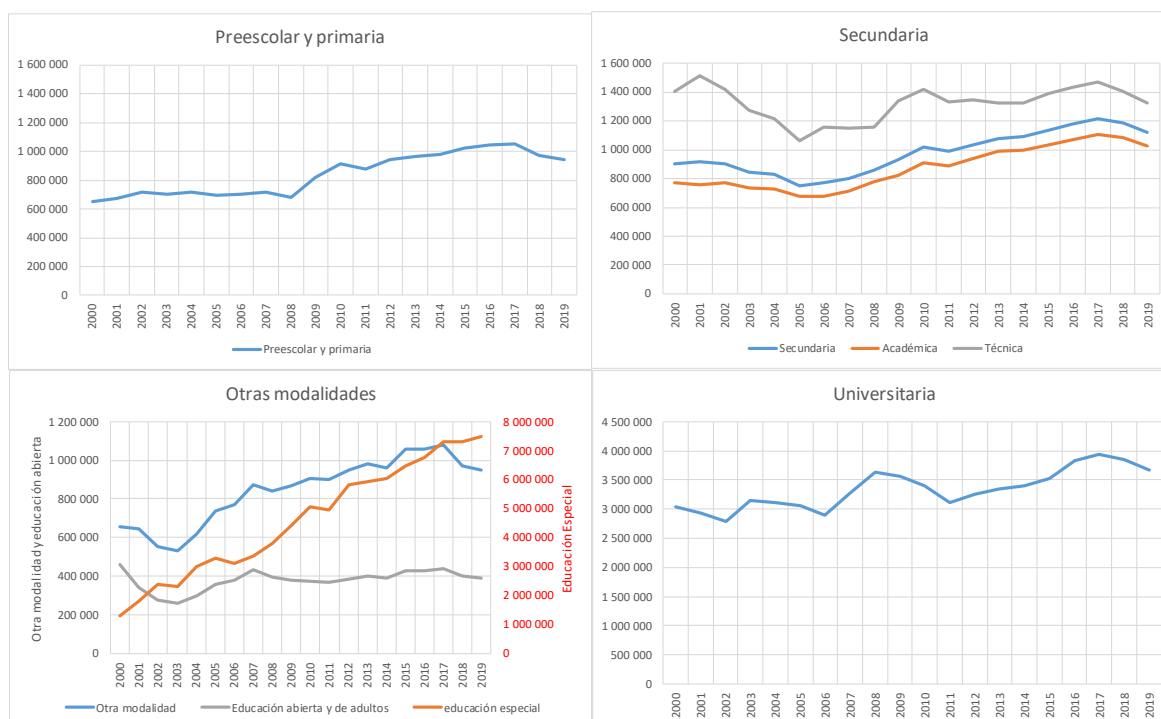
Para la educación secundaria es posible separar la modalidad técnica de la académica y el gráfico 2 presenta ambas inversiones medias reales por estudiante, así como la conjunta para la educación secundaria total. La inversión media en la secundaria técnica es mayor a la académica, mientras que para el conjunto de la educación secundaria la inversión media se aproxima más a la académica por su protagonismo en ese nivel educativo. La inversión media en educación secundaria académica muestra niveles similares a la de la preescolar y primaria, aunque tienden a diferenciarse en los años extremos pues su dinámica es distinta. Como se puede observar en el gráfico 2, la inversión real por estudiante en secundaria académica, y total, se contrae en la primera mitad del 2000 aunque empieza a recuperarse más tempranamente. Esto sin embargo no es suficiente, de modo que esta inversión media en secundaria académica solo aumenta en la década del 2000 un 18% acumulado (12% secundaria total) contra el 40% observado en la preescolar y primaria.

⁸ Se utiliza la matrícula en los centros públicos pese a que en la ISP de educación general se incluyen las subvenciones a los centros privados subvencionados, sin poder separar estos montos. Esto se hace así pues las subvenciones solo son una parte del costo de los estudiantes en esos centros, representan una parte muy pequeña de la ISP en educación y porque su matrícula es limitada. Esta matrícula no supera al 1,5% de la matrícula pública en preescolar, primaria y especial y llegan alrededor del 4% en secundaria, como promedio de los últimos 19 años.

⁹ El Ministerio de Educación Pública ha estimado una serie de gasto por estudiante separando la educación preescolar de la primaria principalmente a través del gasto en remuneraciones (MEP, 2015). Esta serie va del 2006 al 2013 y se ha actualizado al 2016. Difiere de la estimada en este trabajo por la separación ya comentada, la asignación de los gastos administrativos, la incorporación de la educación especial y las modalidades no regulares en los niveles básicos y por usar al índice de precios al consumidor como deflactor. Como se muestra en el gráfico 4A del anexo, cuando se usa el mismo deflactor, estas estimaciones no son muy distintas a las aquí presentadas y cuando las magnitudes absolutas se separan un poco, como en primaria, la tendencia es la misma.

Gráfico 2

Costa Rica: evolución de la inversión educativa pública real por estudiante y nivel educativo. 2000 – 2019 (Colones de 2010).



Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas, principalmente MEP y CONARE.

Durante la década del 2010 muestra un patrón similar al de los niveles anteriores con un crecimiento sostenido hasta el 2017, excepto en 2011, y caída real en los dos últimos años. No obstante, la contracción de los últimos dos años es ligeramente menor que en primaria y preescolar (-7% académica y -8% secundaria total) y el crecimiento previo mayor, de modo que termina los nueve años de la década del 2010 con una expansión acumulada de casi un 13% (10% secundaria total), bastante por encima del 3,3% experimentado en la educación primaria y preescolar, pero insuficiente para contrarrestar el fuerte crecimiento experimentado de esta última en la década previa. Así, la inversión media por estudiante en la secundaria académica acumula un crecimiento real del 33% en los últimos 19 años (24% la secundaria total), por debajo del 45% mostrado en los niveles primario y preescolar.

La secundaria técnica, no solo muestra niveles medios de inversión educativa por estudiante superiores, sino ciertas particularidades en su evolución. En la década del 2000, se contrae en la primera mitad y si bien se recupera en la segunda parte, como el resto de los niveles, no logra superar los niveles iniciales de inversión significativamente, de modo que termina el decenio con una expansión acumulada de tan solo un 0,8%. Esto se da en un marco en que la matrícula en esta modalidad se mantiene en torno al 21% de la matrícula total de secundaria, sugiriendo una pérdida de prioridad institucional, pues la académica, con una expansión relativa similar en la

matrícula experimenta un crecimiento acumulado real en su inversión por estudiante del 18%. A partir del 2011, la matrícula empieza a crecer más rápido que la académica de modo que para el 2019 ya representa el 32% de la matrícula total en secundaria. Ello no se acompaña de un aumento similar o mayor en la inversión educativa total, de modo que la contracción de los últimos dos años en la inversión por estudiante (--10% acumulado), hace que esta inversión media se reduzca en los últimos nueve años y que termine en el 2019 con una inversión media real por estudiante inferior en un 6% a la que se tenía 19 años atrás, pese a que por su carácter técnico requiere de inversiones en equipo para reponer y actualizar la tecnología.

Las otras modalidades de los servicios de educación general incluyen la educación especial y la educación abierta y de adultos. A nivel global, tanto en niveles como en evolución, esta inversión se comporta de manera similar a la inversión media en primaria y preescolar. Esta inversión por estudiante experimenta una contracción real entre el 2001 y 2003 y luego crece de manera sostenida hasta el 2017 para caer en los últimos dos años. Ello le permite un aumento real del 44% en los 19 años, concentrado en la década del 2000, donde crece un 38% contra un 5% en los últimos nueve años, incluida la contracción de -12% en los dos últimos años. A su interior si hay grandes diferencias, la inversión por alumno en educación especial crece sostenidamente, apoyada en parte en una contracción de la matrícula, de modo que al final la inversión por estudiantes en educación especial se ha multiplicado casi por 5, alcanzando los 7,5 millones de colones del 2010 en el 2019. Este es un servicio que requiere de un análisis especial. Por el contrario, la educación abierta y de adultos, experimenta una expansión de la matrícula muy elevada que no es compensada por el aumento de la ISP total. En ese contexto, la inversión educativa por alumno termina en el 2019 con un valor real que resulta un 15% menor a la existente 19 años atrás y con valor absoluto de casi 400 mil colones del 2010, que resulta menos de la mitad de las inversiones medias de los niveles educativos tradicionales.

En el caso de la educación universitaria, las dificultades de aproximar el costo medio se complican por el hecho de que una parte de la inversión educativa no se dirige directamente a la prestación del servicio educativo, sino que se canaliza a labores de investigación y de acción social. Por ello, cuantos más recursos se destinen a estas labores mayor será la inversión media por estudiante. Por otra parte, es más frecuente la presencia de estudiantes a tiempo parcial, que tienden a subestimar la inversión por estudiante. Con estas limitaciones en mente, en el gráfico 2 se presenta la evolución de la inversión educativa por estudiante y se observa que la inversión media por alumno se mantuvo en torno a los tres millones de colones del 2010 buena parte de la década del 2000, repunta fuertemente entre el 2008 y 2009 para volver a caer en los tres años siguientes. A partir del 2012 empieza a aumentar de nuevo hasta el 2017 para contraerse en los dos últimos años, como el resto de la inversión educativa por estudiante excepto en la educación especial. Esta inversión media por estudiante mantiene en el año 2019 valores reales superiores a los del 2010 (8% más) y 2000 (21% más). La inversión media por estudiante en el 2019 se sitúa cerca de los 3,7 millones de colones del 2010 por año, esto es, casi cuatro veces la inversión educativa por estudiante en primaria y preescolar y más de tres veces la inversión media por alumno en secundaria.

En resumen, al aumento de la inversión pública educativa real total ha permitido aumentos en la cobertura de los distintos niveles como lo reflejan las cifras de matrícula, ver gráfico 3A del

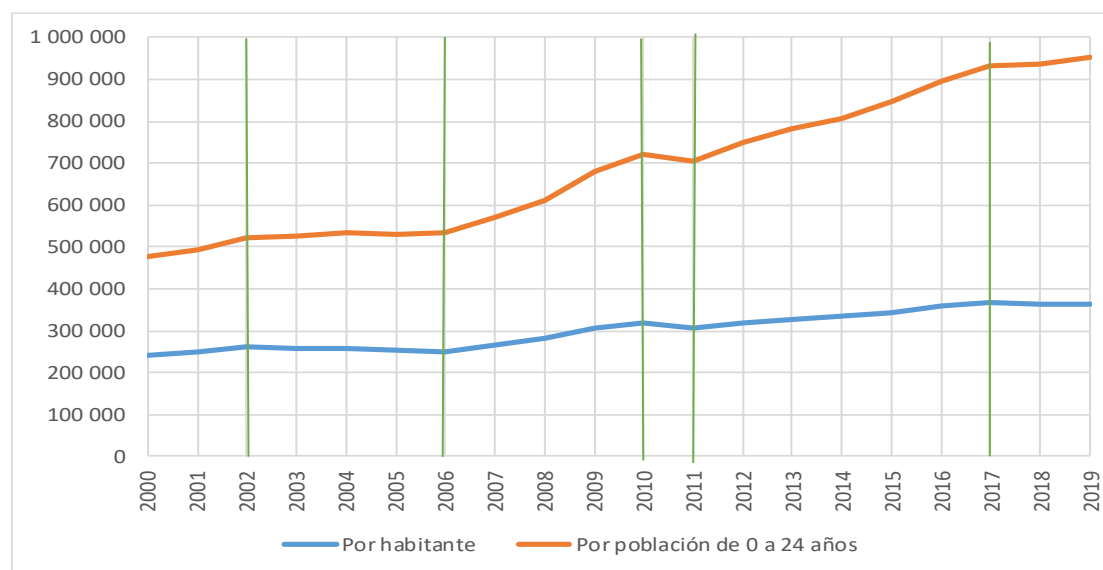
anexo, e incrementos en la inversión real por estudiante, excepto en la secundaria técnica. Estos aumentos se concentran en la década del 2000, pues la expansión tiende ser más modesta en el decenio del 2010, la que incluye una reducción real en los dos últimos años. Ello ha abierto un espacio para mejoras en la calidad y logro de la educación, pero ello depende de la eficiencia en que se estén combinando los insumos, los factores productivos y la tecnología empleada. No obstante, la contracción de la inversión media por estudiante en los dos últimos años, que todo hace prever que continuará por un tiempo, puede socavar los logros obtenidos.

La Inversión pública en Educación ajustada por población

En los dos últimos años (2018 y 2019), cuando la ISP real total en educación pierde prioridad y tiende a estancarse al crecer a tasas muy limitadas que no permiten superar el crecimiento de la población, la ISP en educación por habitante se contrae en términos reales. Puede cuestionarse si el ajuste por población es el adecuado pues la población en edad de estudiar puede seguir una dinámica distinta. Dependiendo si en el pasado reciente se produjo un aceleramiento de los nacimientos, un estancamiento o una reducción, la población en edad de estudiar puede crecer, estancarse o decrecer. Si tomamos a la población menor de 25 años como la población en edad de estudiar, incluyendo la red de cuidado, esta crece lentamente en el primer quinquenio de la década del 2000, se estanca en el segundo quinquenio y empieza a reducirse, en términos absolutos, durante el decenio del 2010 (INEC - CCP, 2013), ver gráfico 1A del anexo. Ello sugiere que la menor expansión de la ISP real en educación observada durante el decenio del 2010 no sea tan drástica si se confronta con la población en edad de estudiar, ver gráfico 3.

Gráfico 3

Costa Rica: evolución de la inversión pública real en educación por habitante y por población en edad de estudiar. 2000 – 2019 (Colones del 2010)



Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas, particularmente MEP, IMAS y FONABE.

En efecto, como se observa en el gráfico 3, la evolución de la ISP educativa real por población en edad de estudiar muestra una evolución más favorable que si se considera la ISP per cápita, aunque ambas reproducen la misma tendencia identificada para la inversión educativa como un todo. Solo en los dos últimos años, la inversión educativa sigue creciendo si se ajusta con la población en edad de estudiar, mostrando un panorama menos comprometedor. Como en el decenio del 2010 la población en edad de estudiar decrece, la ISP ajustada por esta población acumula una expansión real del 32% en los últimos nueve años, aunque siempre por debajo de la década previa, pero por encima del 26% a que crece la ISP educativa total. Ello le permite aumentar un 2,2% los dos últimos años, pese a que se desacelera, y duplicar la ISP educativa por población en edad de estudiar en los últimos 19 años, ver cuadro 5.

Como se indicó en la sección tercera, para el año 2019, la ISP total en educación, incluyendo la red de cuidado, se estima en cerca de 2,8 billones de colones corrientes lo que equivale a cerca de 4.800 millones de dólares de ese año. Ajustada por la población total, la inversión educativa per cápita supera el medio millón de colones (US\$ 941) y controlada por la población en edad de estudiar se ubica cerca del millón y medio de colones (US\$2.473).

Esta población en edad de estudiar se desagrega para considerar cada nivel educativo. La población de referencia para la educación preescolar se ha delimitado como la población de 5 y 6 años.¹⁰ Esta decrece en el decenio del 2000 y muestra luego unos repuntes a mediados y finales del decenio siguiente, ver gráfico 1A del anexo. Pese a este decrecimiento poblacional en los años 2000, la ISP total en preescolar se duplica en esta década producto de un esfuerzo por aumentar la cobertura. Por ello, mientras que la ISP por población en edad preescolar crece casi un 130%, cuando se ajusta por la matrícula, la expansión se ubica en torno al aún significativo 37% para el decenio en conjunto. En los últimos nueve años el crecimiento real acumulado de la ISP total es menor (35%) y como hay un repunte en la población en edad preescolar también la ISP por la población en edad preescolar se expande menos (30%) y aún menos por estudiante (3%) mostrando los efectos de la mejora en la cobertura, aunque esta tarea aún no ha concluido y parece encontrar dificultades en los dos últimos años.

Para el año 2019, la ISP en preescolar se ubica en torno a los 175 mil millones de colones, casi 300 millones de dólares corrientes. En términos reales, esta ISP total en preescolar resulta 175% mayor a la realizada 19 años atrás. Esta inversión equivale a cerca de 35 mil colones por habitante (casi US\$ 60 por habitante) y más que se duplica en términos reales con respecto al año 2000. Ajustada por población en edad preescolar, esta inversión en el 2019 alcanza casi el millón doscientos mil colones de ese año (cerca de US\$ 2.000), mientras que por estudiante resulta un tanto mayor, algo más del millón cuatrocientos mil colones o casi 2.500 dólares, dado que la cobertura no llega al 100%. Como la matrícula en preescolar prácticamente se duplica en los últimos 19 años, mientras que la población en edad escolar resulta en el 2019 un 8% menos

¹⁰ La población oficial del MEP para este nivel es de 4 y 5 años cumplidos. No obstante, cuando se observa en las encuestas de hogares, la matrícula por edad muestra que para la población de seis años cerca de la mitad está asistiendo a preescolar y la otra mitad a primaria, ver gráfico 2A del anexo. En todo caso, en términos absolutos y en tendencia, no hay mayor diferencia en considerar un grupo u otro.

de la que vivía en el año 2000, esto lleva a triplicar la ISP por población en edad preescolar y aumentar solo un 41% la ISP por alumno de ese nivel educativo.

Para la educación primaria, el grupo de edad de referencia que se ha tomado es de los siete a los 12 años, pese a que el MEP define de seis a 11 años. Esto se hace así pues según las encuestas de hogares, que se realizan a mitad del año escolar, el 73% de las personas de 12 años que están asistiendo en el 2019 a un centro educativo, lo hacían a primaria, ver gráfico 2A del anexo. En todo caso, ello no genera mayores diferencias en cuanto a magnitud ni tendencia de la población en edad escolar. Esta población en edad escolar muestra una contracción entre el 2001 y el 2014, se estanca durante el 2015 y empieza a crecer lentamente a partir del 2016, ver gráfico 1A del anexo. En el 2019, esta población en edad escolar resulta un 11% menor a la existente en el año 2000.

Esta contracción junto a una cobertura casi universal en este nivel educativo explica el menor dinamismo de su ISP e incluso su contracción real en el último decenio, contracción que es más clara cuando se ajusta por la población total del país. La ISP real total en primaria crece en los últimos 19 años un 23%, crecimiento que se concentra en la década del 2000 pues en los últimos nueve años se contrae un 3% acumulado. Ajustado por población, esta muestra una contracción real del 13% en los últimos nueve años que no se logra contrarrestar con la expansión inicial (8%), de modo que termina en el 2019 con un valor que resulta un 6% menor al mostrado 19 años atrás.

No obstante, cuando se refiere a la población en edad escolar o a los estudiantes de primaria, la ISP en educación primaria mantiene su dinamismo durante todo el período, pese a que se desacelera en el decenio del 2010 y se contrae en los dos últimos años. Como se observa en el gráfico 4, esta inversión media, por población o por estudiante, es similar en el decenio del 2000 pero tiende a separarse en el decenio del 2010, donde la población en edad escolar decrece menos que la matrícula con lo que la inversión media resulta menor. Ello puede reflejar deterioros en la cobertura de la educación primaria o estimaciones mayores en la población proyectada por el INEC-CCP (2013).

Globalmente, la ISP en educación primaria alcanza en el año 2019 los 611 mil millones de colones corrientes, lo que equivale a un poco más de mil millones de dólares. Ajustada por la población total, la ISP por habitante se sitúa en torno a los 121 mil colones corrientes durante el 2019 (US\$ 206). Cuando se refieren a la población en edad escolar o a los alumnos de primaria, los valores medios resultan más próximos entre sí y cercanos al millón cuatrocientos mil colones corrientes del 2019 o equivalentes a valores cercanos a los US\$ 2.400.

Cuadro 5

Costa Rica: inversión social pública en educación en 2019 y cambios acumulados 2001 a 2010, 2011 a 2019, 2001 a 2019 y 2018 a 2019 por nivel y tipo de población

Nivel y tipo de población	Inversión social pública en educación 2019 ¹			Cambios relativos acumulados sobre valores reales			
	Colones 2019	Colones 2010	US \$ 2019	2010/2000	2019/2010	2019/2000	2019/2017
Inversión pública en educación (ISP) ²							
Total	2 794 358	1 830 371	4 758	55,4	26,2	96,1	1,1
Por habitante	552 462	361 876	941	32,7	13,1	50,1	-1,1
Por población de 0 a 24 años	1 452 609	951 494	2 473	51,6	32,0	100,2	2,2
ISP en preescolar							
Total	175 345	114 855	299	104,4	34,5	175,0	7,2
Por habitante	34 667	22 708	59	74,6	20,6	110,5	4,9
Por población de 5 a 6 años	1 164 653	762 876	1 983	129,9	30,0	198,9	3,1
Por estudiante	1 440 563	943 603	2 453	36,6	3,3	41,1	-10,6
ISP en primaria							
Total	610 718	400 035	1 040	26,7	-3,1	22,7	-5,4
Por habitante	120 743	79 089	206	8,2	-13,1	-6,0	-7,4
Por población de 7 a 12 años	1 368 973	896 710	2 331	37,0	1,0	38,4	-5,5
Por estudiante	1 440 563	943 603	2 453	40,4	3,3	45,0	-10,7
ISP en Secundaria							
Total	593 144	388 523	1 010	59,4	22,9	95,8	-2,2
Por habitante	117 268	76 814	200	36,1	10,1	49,9	-4,3
Por población de 13 a 18 años	1 308 830	857 315	2 229	52,7	37,2	109,5	1,0
Por estudiante	1 710 862	1 120 655	2 913	12,4	10,0	23,7	-8,1
ISP en Universitaria							
Total	627 760	411 198	1 069	49,6	48,6	122,3	-1,3
Por habitante	124 112	81 296	211	27,7	33,2	70,2	-3,5
Por población de 19 a 24 años	1 241 039	812 911	2 113	18,1	56,0	84,2	0,3
Por estudiante	5 603 549	3 670 459	9 541	12,2	7,9	21,0	-6,7
ISP en Incentivos para estudiar							
Total	309 805	202 929	528	233,4	34,1	347,0	20,6
Por habitante	61 250	40 120	104	184,8	20,2	242,2	17,9
Por población de 5 a 18 años	295 092	193 293	502	243,9	42,5	390,2	21,5
Por estudiante	287 381	188 241	489	191,2	22,7	257,3	10,6
ISP en red de cuidado							
Total	94 519	61 912	161	6,2	145,6	160,8	16,7
Por habitante	18 687	12 240	32	-9,3	120,2	99,7	14,1
Por población de 0 a 6 años	182 276	119 395	310	15,7	142,2	180,2	16,1

1/ ISP total en millones, por tipos de población en unidades. Para convertirlo a dólares se usa el tipo de cambio promedio de cuentas nacionales (587,30 colones por US\$1)

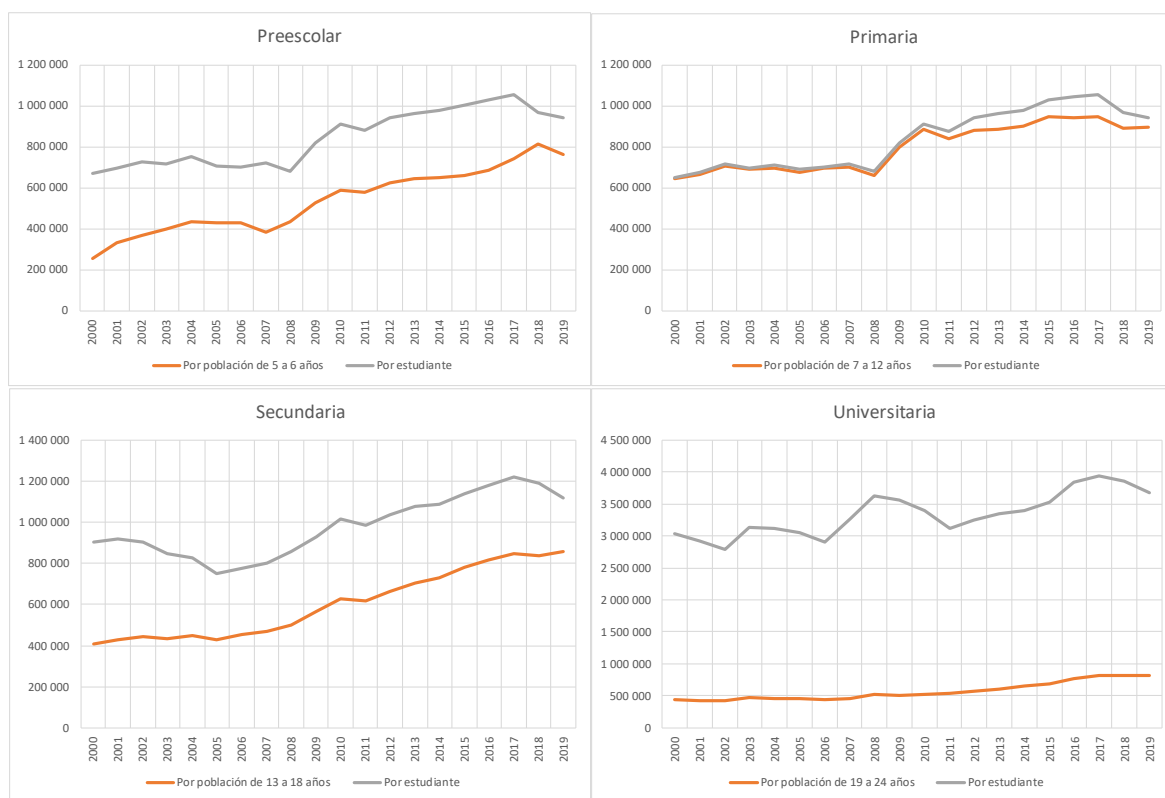
2/ Incluye red de cuidado. También incluye la educación parauniversitaria y la formación profesional que no aparecen desagregadas en el cuadro pues no se dispone de información de matrícula ni es posible delimitar su población meta.

Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas, principalmente el MEP, IMAS y FONABE.

Para la educación secundaria, se toma como población de referencia a los que tienen entre 13 y 18 años. Este grupo etario difiere del usado por el MEP tanto en el año de inicio (12 años) como en el uso de seis años dentro de grupo, contra los cinco que usa el MEP. Como la secundaria técnica, que ya representa casi un tercio de la matrícula en secundaria, contempla seis años de estudio, este grupo parece más apropiado de utilizar.¹¹ Esta población en edad colegial aumenta durante la primera mitad de la década del 2000 y luego empieza a decrecer hasta acumular en el 2019 una reducción cercana al 7% con respecto al año 2000, ver gráfico 1A del anexo.

Gráfico 4

Costa Rica: evolución de la inversión educativa pública real por estudiante y por población en edad de estudiar según nivel educativo. 2000 – 2019 (Colones de 2010).



Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas, principalmente el MEP y CONARE.

11 Según la encuesta de hogares del 2019, la población de 18 años que asiste a un centro docente, el 59% lo hace a un colegio, un 27% a la educación postsecundaria, un 1% a la escuela y el resto a la educación abierta (6%) o no formal (7%). De los que asisten a un colegio, el 79% tienen edades entre 13 y 18 años, mientras que si se toma la oficial del MEP (12 a 16 años), solo se incluye al 62% de los colegiales.

La ISP en educación secundaria muestra un dinamismo mayor que la ISP de primaria, pero menor a la de preescolar y sigue una tendencia similar a la ISP en educación en su conjunto. Esto significa que la ISP real en educación secundaria casi se duplica en los últimos 19 años y crece durante la década del 2000 a una tasa acumulada que resulta más del doble de la que acumula en los últimos nueve años. Este dinamismo se mantiene aun cuando se ajusta por población, aunque ambas se contraen en los últimos dos años. La ISP total en educación secundaria resulta en el 2019 un monto un poco menor al asignado a la educación primaria, alcanzando los 593 mil millones de colones corrientes (611 mil millones en primaria), lo que equivale a 1.010 millones de dólares corrientes (US\$ 1.040 millones en primaria). En términos per cápita o por habitante, esta inversión ronda los 117 mil colones corrientes en el 2019, aproximadamente los US\$ 200.

Como la población en edad colegial, como se ha delimitado, termina reduciéndose, la ISP media por población en edad colegial crece más que la ISP total, como en los otros niveles e incluso no se reduce durante los últimos dos años, ver gráfico 4. Esto significa que, si la cobertura no hubiese sufrido cambios en este período, la ISP por estudiante tendría este comportamiento. No obstante, este no es el caso, la cobertura ha estado aumentando de manera sostenida, de modo que la ISP por estudiante, aunque crece en todo el período, excepto los dos últimos años, lo hace de una manera más modesta. Tampoco la cobertura ha sido completa, y como se usa una población más amplia, la ISP por población en edad colegial es menor a la ISP por estudiante, aunque tienden a converger en el tiempo, como en preescolar. Así, la ISP por población en edad colegial llega en el año 2019 al millón trescientos mil colones corrientes, cerca de US\$ 2.200, mientras que la ISP por alumno alcanza el millón setecientos mil colones (US\$ 2.900).

En el caso de la educación universitaria, la delimitación de la población de referencia es más complicada pues son estudios que se pueden llevar a distintas edades. Aquí se ha seguido el criterio de restringirla a la población entre 19 y 24 años, que corresponde a las edades donde la mayor parte de los estudiantes de primer ingreso buscan completar sus estudios de bachillerato y licenciatura (grado y pregrado), aunque cabe señalar que, según la encuesta de hogares del 2019, en ese rango de edad solo se concentra cerca de la mitad de los que informan asistir a la educación superior. Esta población en edad universitaria crece un 27% en la década del 2000, luego empieza a decrecer lentamente (cerca de un 5% en nueve años), de modo que termina en el 2019 con un aumento acumulado 21%, bastante lejos del aumento del 84% experimentado en la matrícula universitaria en los últimos 19 años, pero aumento en fin y que lo diferencia de los niveles de educación general donde la población de referencia termina contrayéndose.

Como se ha indicado, la ISP en educación universitaria crece de manera elevada y sostenida en las últimas dos décadas, de modo que termina en el 2019 mas que duplicando los valores reales mostrados en el año 2000. Aún ajustado por población, la ISP por habitante se expande un 70% en los últimos 19 años, pese a que ambos guarismos se contraen en los dos últimos años. Esta inversión alcanza en el año 2019 los 628 mil millones de colones corrientes, lo que equivale a cerca de US\$ 1.069 millones, siendo más alta que la mostrada por los niveles educativos anteriores, con la salvedad que no incluye solamente servicios educativos sino además servicios de investigación y acción social. Por habitante, esta ISP llega a los 124 mil colones en el 2019 (US\$ 211).

La población universitaria corresponde a una fracción pequeña de la población en edad universitaria como se ha definido, cerca de una quinta parte, y siguen dinámicas distintas. Esto significa ISP medias distintas y evoluciones reales también disímiles. Como la población en edad universitaria es mayor, la ISP por población resulta en el 2019 alrededor de un millón doscientos mil colones (US\$2.100), no muy disímil de los niveles educativos previos. Sin embargo, cuando se compara con los estudiantes universitarios, la ISP por alumno sube a los cinco millones seiscientos mil colones anuales, alrededor de los 9.500 dólares. Como la matrícula crece en forma importante, la ISP real por estudiante se expande solo un 21% en los últimos 19 años, mientras que, para la ISP real por población en edad universitaria, el crecimiento rondaría al 84%.

Los incentivos para estudiar se dirigen principalmente a la población en edad de cursar la educación general, aunque FONABE tiene unas pocas becas asignadas a estudiantes de postsecundaria. Por ello la población de referencia se ha delimitado como aquella referida a la educación general: preescolar, primaria y secundaria, así como la matrícula de referencia, aunque esta última incluye las otras modalidades no tradicionales. Como se ha indicado, estos incentivos tienen su mayor expansión en la segunda mitad de la década del 2000, aunque siguen creciendo durante el decenio del 2010, aun durante los dos últimos años de contracción más o menos generalizada y acumulan la mayor expansión en los últimos 19 años. Para el año 2019, esta inversión alcanza cerca de 310 mil millones de colones, aproximadamente 528 millones de dólares, monto que resulta casi el doble de lo que se invierte en los servicios directos de preescolar y más de tres veces lo invertido en la red de cuidado ese año. Ajustado por población total, la inversión anual por habitante en el año 2019 ronda los 61 mil colones corrientes (US\$ 104), mientras que, relacionados con la población y matrícula de la educación general pública, ofrece resultados parecidos, esto es, cerca de 300 mil colones al año o 500 dólares del 2019.

Por su parte, la red de cuidado empieza a crecer de manera sostenida solo en el decenio del 2010, particularmente en su segunda mitad y los recursos hasta ahora asignados son más limitados. Para el 2019 se cuenta con una inversión social cercana a los 95 mil millones de colones corrientes (US\$ 161 millones), lo que, ajustado por la población del país en ese año, implica una inversión por habitante que ronda los 19 mil colones (US\$32). Para estos servicios no se cuenta con información sobre la población atendida (matriculada), excepto quizás para los últimos años. Por ello solo se puede referir a la población meta que serían los menores de siete años. Esta población decrece en la década del 2000 y repunta levemente en el decenio del 2010. Por ello, esta inversión por población meta aumenta más que la ISP total en la red de cuidado en la década del 2000 y se expande a manera similar en el decenio del 2010, incluyendo los dos últimos años. Para el año 2019, la ISP en la red de cuidado promedio de la población menor de siete años se ubica en torno a los 182 mil colones, aproximadamente 310 dólares por persona en el año.

La inversión en incentivos para estudiar

Como se ha indicado previamente, los incentivos para estudiar son el componente de la inversión educativa que más crece en los últimos años, incluso sigue expandiéndose en los dos últimos años, cuando la inversión educativa pierde prioridad y se contrae cuando se ajusta por la población del país, ver cuadro 5. También se ha señalado que estos incentivos para estudiar se concentran principalmente en los servicios de la educación general, fuera de unas pocas becas asignadas por FONABE para cursar estudios postsecundarios. En esta sección se busca desagregar estos incentivos por nivel educativo para determinar el peso relativo que tiene en la inversión por estudiante y ver si modifica la evolución analizada en esta inversión educativa por alumno.

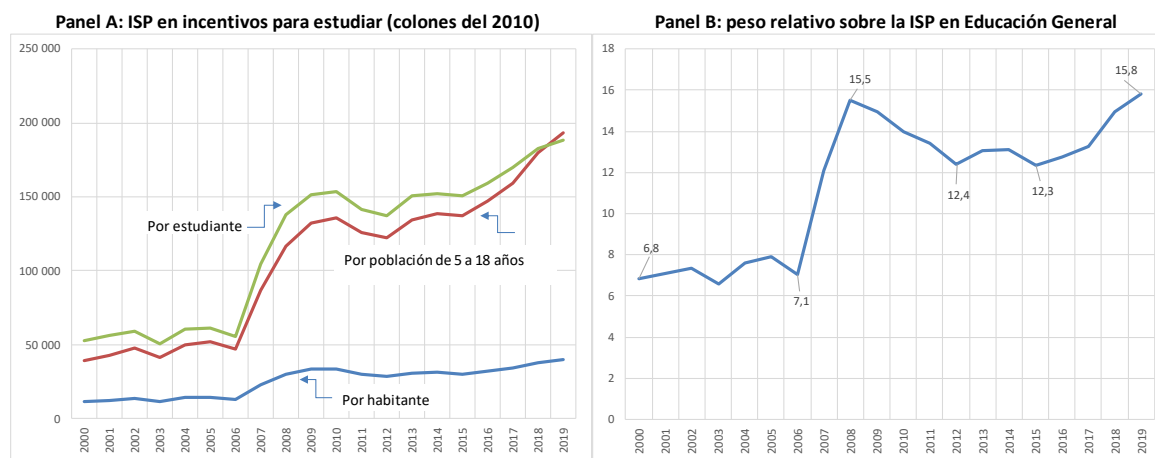
Desgraciadamente, solo para unos pocos años existe información de la inversión en incentivos para estudiar por nivel educativo. Por ello, para hacer la asignación por nivel educativo se acude a las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Estas indagan sobre el acceso a estos beneficios de manera continua desde el año 2006 con mediciones puntuales para el 2003 y 1999. Con esta información se ha interpolado los datos para la primera mitad de la década del 2000. Cabe señalar que las encuestas de hogares tienden a subestimar los beneficiarios de estos beneficios ubicados en la modalidad de educación abierta y de adultos con lo que tiende a sobreestimarse la inversión social que llega a los alumnos de la educación general tradicional, pues la distribución por nivel se realiza a partir de la distribución de estudiantes beneficiados por nivel educativo según las encuestas de hogares.

En el gráfico 5 se presenta la evolución de la ISP en incentivos para estudiar por distintos tipos de población y el peso relativo que representan esos incentivos en la ISP en la educación general total, incluidos los incentivos. Del año 2000 al 2006, la ISP en incentivos para estudiar por estudiante, población en edad de estudiar y por habitante se mantuvo bastante estable en términos reales (colones de 2010) y relativos pues representó alrededor del 7% de la ISP total en Educación General. A partir del 2007 y hasta el 2010, la ISP en incentivos para estudiar concentra su mayor expansión real con la introducción de la TMC Avancemos, el fortalecimiento de los comedores escolares y las becas de FONABE. Esto hace que su peso relativo en la inversión social en la Educación General llegue hasta el 15,5% en el 2008, más del doble de la mostrada en la primera parte de la década.

Pese a que la inversión real en los incentivos para estudiar sigue creciendo durante los años 2009 y 2010, la ISP en Educación General lo hace más aprisa de modo que empiezan a perder participación, proceso que continua hasta el 2012 asociado ahora con reducciones reales en la ISP en los incentivos para estudiar. En ese año representa algo más del 12% de la inversión en Educación General pública y se mantiene en esos niveles relativos los siguientes tres años, pese a mostrar alguna recuperación en la ISP real. A partir del 2016 vuelve a recuperar su expansión, que se mantiene en los siguientes tres años, incluso como se ha señalado, durante el 2018 y 2019 donde la inversión educativa por estudiante se contrae. Ello le permite ganar de nuevo participación hasta llegar a casi el 16% de la inversión en educación general, el valor más alto en los 20 años considerados.

Gráfico 5

Costa Rica: Inversión real en incentivos para estudiar por tipos de población y peso relativo de los incentivos para estudiar en la ISP en Educación General. 2000 – 2019



Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas, principalmente el MEP, IMAS y FONABE.

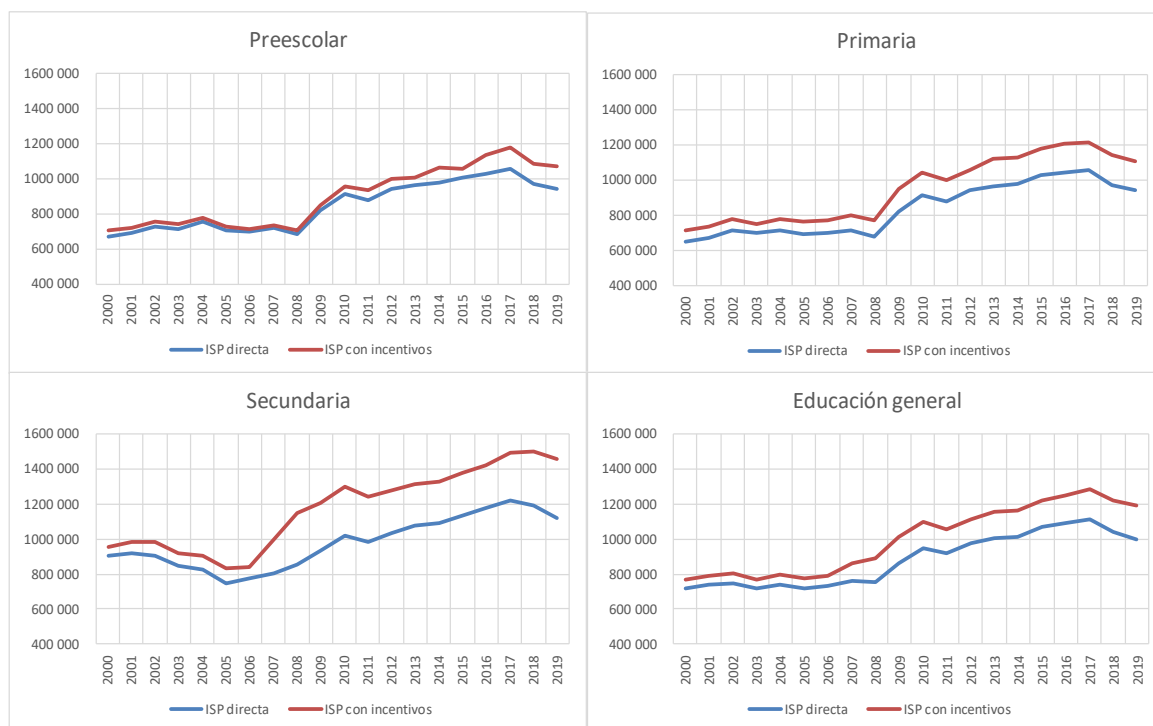
Teniendo presente las limitaciones en la asignación de la ISP en incentivos por nivel educativo, el gráfico 6 muestra la evolución de la inversión en la educación general por estudiante y nivel educativo considerando solo los servicios educativos directos, como en el gráfico 4, y agregando los incentivos para estudiar. En el caso de la educación preescolar, la inversión educativa directa real por alumno se mantiene bastante estancada o constante hasta el año 2008. En ese lapso, los incentivos para estudiar prácticamente no hacen diferencia. Entre el año 2000 y el 2008, solo cerca del 3% de la ISP en incentivos se dirige a ese nivel y estos representan un aumento en la ISP por estudiante de ese nivel, también cercano al 3% y decreciente en el tiempo. A partir del 2009, la inversión educativa en preescolar por alumno empieza a crecer hasta el 2017, con la contracción coyuntural del 2011, y la inversión con incentivos por alumno empieza a diferenciarse de la referida a los servicios educativos directos. Para el 2017 algo más del 7% de la ISP en incentivos va este nivel y hace subir la inversión por estudiante en cerca de un 11%. Estas relaciones se mantienen en los dos últimos años, donde los incentivos pese a seguir aumentando, no logran revertir la contracción de la ISP por estudiante, solo aminorarla.

Por la forma en que se desagrega la inversión educativa directa entre preescolar y primaria, la inversión directa por escolar sigue la misma tendencia señalada para la educación preescolar. La diferencia la hacen los incentivos para estudiar que tienen un mayor peso en este nivel, primero por los comedores escolares y más recientemente por las becas. Entre el año 2000 y el 2006, cerca del 60% de la inversión en incentivos para estudiar se dirige a la educación primaria, en este lapso, estos incentivos aumentan la inversión por estudiante en cerca del 9%. Esta diferencia se empieza ensanchar a partir del 2007 aunque la inversión ampliada por alumno en primaria se mueve igual que la inversión educativa directa por escolar. En los últimos años, pese

a que la inversión en incentivos que llega a las escuelas se ubica por debajo del 40% de la inversión total, estos incentivos alcanzan a pesar alrededor del 15% de la inversión educativa total en ese nivel.

Gráfico 6

Costa Rica: evolución de la inversión social pública real en educación general por estudiante y nivel educativo con o sin incentivos para estudiar. 2000 - 2019 (Colones de 2010)



Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas, principalmente el MEP, IMAS y FONABE.

En el caso de la inversión real directa por estudiante en la educación secundaria, esta se contrae en la primera mitad de la década del 2000 para luego empezar a crecer de manera sostenida hasta el 2017, excepto en el 2011, y luego caer durante los últimos dos años. Al agregar los incentivos para estudiar, la evolución es similar, aunque hay un claro distanciamiento a partir del 2007 cuando se introduce el programa Avancemos. Antes de ese año, cerca de un tercio de los incentivos para estudiar llegaban a la educación secundaria y aumentaban la inversión por estudiante en torno al 9%. Después del 2006, más de la mitad de la inversión en incentivos llega a la secundaria (57% en el 2019) y logran aumentar la inversión por estudiante en cerca del 20% como promedio del período (23% en el 2019). Al igual que en los otros niveles educativos y para la educación general en su conjunto, este mayor protagonismo de la inversión en incentivos para estudiar no logra revertir la contracción en la inversión educativa por estudiante observada durante los dos últimos años.

Nos obstante, este esfuerzo en la asignación de recursos creciente a estas políticas selectivas complementarias a las políticas educativas universales no ha sido acompañado de evaluaciones de impacto en el acceso a estos servicios universales (cobertura), eficiencia interna (retención), logro de completar los distintos niveles y calidad o pertinencia del servicio recibido, cuando algunas de estas políticas y en algunos niveles pueden ser redundantes, por ejemplo, becas en primaria. Esto es importante en el presente contexto de fragilidad de las finanzas públicas, donde estas inversiones pueden ser consideradas como gastos discrecionales posibles de recortar ante la escasez de recursos disponibles.

Consideraciones finales

La inversión social pública en educación se constituye en un indicador monetario resumen de la cantidad de insumos, personal, transferencias a los estudiantes y gastos de capital anuales que el Estado asigna al proceso educativo. Un aumento en la inversión educativa real supone una mayor capacidad para ampliar la cobertura de los servicios educativos y eventualmente mejorar su eficiencia interna, logros, calidad e impacto, aunque estas mejoras no son automáticas y requieren ser constatadas.

El análisis realizado ha mostrado que, con altibajos, la inversión educativa real presenta una tendencia creciente y se ha prácticamente duplicado en las dos últimas décadas evidenciando un aumento de su prioridad macroeconómica, fiscal y social. Ello ha abierto espacios para mejoras en el proceso educativo que conduzcan a un aumento, no solo de la cobertura, sino también en el logro, la calidad y el impacto del servicio educativo, pero no lo garantiza automáticamente y su análisis es parte de las tareas pendientes. Esta expansión fue mayor en la década del 2000, mientras que se desacelera en la década del 2010, con un estancamiento en los dos últimos años, donde la inversión educativa parece perder prioridad. Los servicios de educación postsecundarios son los únicos que mantienen su crecimiento sostenido en las dos décadas, mientras que los servicios de formación profesional muestran en los últimos 19 años el menor crecimiento en su inversión educativa.

En la educación general, aquellos niveles que estaban rezagados en la cobertura dispusieron de una inversión educativa creciente no así la educación primaria que tenía una cobertura universal al inicio del período y enfrentó una reducción de la matrícula acorde con la reducción de la población en edad escolar. Por ello, la inversión por escolar no se contrae a pesar de que si lo hace la inversión total en primaria. En general, los distintos niveles muestran aumentos en la inversión por estudiante, excepto en los dos últimos años donde todos evidencian una caída real. Las excepciones son la inversión por estudiante en la secundaria técnica y en la educación de jóvenes y adultos, donde el aumento de la matrícula ha sobrepasado la expansión de la inversión educativa total. En el ámbito universitario, la inversión por estudiante también se expande, pese al fuerte aumento de la matrícula, excepto en los dos últimos años, al igual que en los niveles educativos previos. Esta inversión universitaria por estudiante, incluyendo lo destinado a investigación y acción social, en el 2019 se sitúa cerca de los 5,6 millones de colones (aproximadamente US\$ 9.500), esto es, casi cuatro veces la inversión educativa por estudiante en primaria y preescolar y más de tres veces la inversión media por alumno en secundaria.

Dada la transición demográfica que vive el país, la población en edad de estudiar tiende a reducirse de manera generalizada en la década del 2010, con lo que compensa en algo la desaceleración del crecimiento en la inversión educativa, haciendo que la inversión media por población en edad de estudiar crezca más que la inversión total. Este decrecimiento poblacional seguirá en las próximas décadas, de modo que, una vez alcanzada la cobertura universal en la educación general o un techo en la educación universitaria, se reducirá la presión sobre los recursos necesarios para mantener la inversión educativa y se abrirán espacios para buscar mejoras en la calidad, logro e impacto de esa inversión.

Las políticas selectivas que han acompañado a las políticas educativas universales, como los incentivos para estudiar muestran una importante expansión en la segunda mitad del decenio del 2000, y siguen creciendo en el decenio siguiente, aunque de manera más moderada, incluso en los dos últimos años, permitiéndoles más que duplicar su participación dentro de la inversión educativa total. Inicialmente la mayor parte de estos incentivos iban a la educación primaria, pero su expansión se concentra en la educación secundaria que termina recibiendo más de la mitad de los recursos asignados por estos programas. Durante la primera mitad de la década del 2000, estos incentivos equivalían al 7% de la inversión en la educación general y algo más del 9% en la educación primaria. Para el 2019, la inversión en los incentivos para estudiar representa el 16% de la inversión en educación general y el 23% en la inversión en la educación secundaria. Si bien esta inversión por estudiante sigue creciendo en los dos últimos años, no logra evitar la contracción experimentada por la inversión directa por alumno en los distintos niveles de la educación general, aunque si aminora ligeramente su caída. Por su parte la red de cuidado tiene un desarrollo más incipiente que tiende a concentrarse en la segunda mitad de la década del 2010, donde se observa su mayor expansión, incremento real que se mantiene incluso en los dos últimos años de estancamiento en la inversión educativa.

Precisamente, estos dos últimos años dan señales sobre lo que puede suceder con la inversión educativa en los próximos años, ya sea que explote o no la crisis económica. En estos dos años, la inversión educativa real se ha estancado y la inversión real por estudiante ha caído cerca de un 10% acumulado. La descomposición por rubros de esa inversión muestra como las remuneraciones siguen aumentando en términos reales, en un contexto de baja inflación, y donde el ajuste se da en los gastos de capital y en la compra de bienes y servicios, esto es, en el gasto complementario necesario para el servicio educativo, atentando contra la calidad del servicio y la posible expansión de la cobertura futura. Ello fue lo que sucedió durante la crisis de los ochenta, donde prácticamente desaparecieron los gastos de capital y tuvo que recurrirse, una década más tarde, a empréstitos externos para rehabilitar la infraestructura educativa, tarea que aún no se ha logrado completar.

Si la crisis explota por no poderse tomar las medidas correctivas, como en los ochenta, la devaluación y la inflación subsiguiente deteriorarán el poder adquisitivo de los salarios del personal educativo, 40% en los ochenta, con lo que el personal perderá motivación y enfrentará dificultades crecientes para cumplir con su labor al no contar con los recursos complementarios necesarios y encontrarse con una infraestructura en creciente deterioro. Al mismo tiempo, la demanda por el servicio se contraerá ya que las familias sufrirán también los efectos de la crisis y no podrán enviar a sus hijos al centro educativo, particularmente al nivel de secundaria, lo cual

se agrava por la pandemia del COVID-19 que ya ha alejado a un buen número de estudiantes del contacto con los docentes. Como en los ochenta, la cobertura se deteriorará rápidamente y se requerirá más de una década volver al nivel precrisis.

Como en los inicios de los ochenta, en crisis económica, o como en el cuatrienio 2003 -2006, donde se evitó la crisis con una política de contención del gasto, las transferencias en dinero y cuasidinero de los incentivos para estudiar serán las principales víctimas por ser gastos discrecionales. Durante ese cuatrienio, los recursos asignados al FODESAF se redujeron prácticamente a la mitad. Con ello el efecto en la cobertura, por el lado de la demanda, se acentuará.

Hay que recordar que la inversión educativa pública depende mayoritariamente del presupuesto del gobierno central de modo que la actual crisis fiscal la torna muy vulnerable. Ello es más claro si se tiene presente que la inversión educativa es uno de los principales componentes del presupuesto del gobierno central y que su magnitud resulta en el 2020 menor al déficit fiscal total, esto es, el faltante de recursos del gobierno central es más grande que toda la inversión educativa. En este contexto, el gasto del gobierno en general y de la inversión educativa en particular es insostenible y solo puede esperarse que la contracción de la inversión educativa seguirá en los próximos años, de manera ordenada si se toma las medidas necesarias o de forma desordenada si estalla la crisis y el gobierno se queda sin márgenes de maniobra. El cambio tecnológico y la mejora en la eficiencia interna son los desafíos insoslayables.

Referencias bibliográficas

INEC y CCP (Instituto Nacional de Estadística y Censos y Centro Centroamericano de Población). 2013. *Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad: 1950 – 2050*. San José, Costa Rica: INEC.

Mata, Catherine y Juan Diego Trejos. 2019. *Inversión social pública y programas focalizados al 2018*. Informe preparado para el vigésimo quinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2019.

<http://hdl.handle.net/20.500.12337/7823>

Mata, Catherine y Juan Diego Trejos. 2020. *Seguimiento a la Inversión social pública y programas focalizados a 2019*. Informe preparado para el vigésimo sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2020. Sin publicar

MEP (Ministerio de Educación Pública). 2015. *La inversión pública en educación: 2006 – 2013*. Boletín 02 -15. Departamento de Análisis Estadístico, Dirección de Planificación Institucional, MEP.

MEP (Ministerio de Educación Pública). 2019. *Expansión del sistema educativo costarricense, 2019*. Publicación No. 398-19. Departamento de Análisis Estadístico, Dirección de Planificación Institucional, MEP.

MEP (Ministerio de Educación Pública). 2009. *Expansión del sistema educativo costarricense, 2009*. Publicación No. 101-09. Departamento de Análisis Estadístico, Dirección de Planificación Institucional, MEP.

Molina, Iván. 2017. *Estadísticas de financiamiento, salarios docentes, matrícula, cobertura y graduación en la educación costarricense: una contribución documental (1827 – 2016)*. Edición revisada y actualizada. Serie Cuadernos del Bicentenario CIHAC NO. 1. San José, Costa Rica: Centro de investigaciones Históricas de América Central.

OECD. 2020. *Education at a Glance 2020*. OECD Indicators. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/69096873-en>.

STAP (Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria). 2020a. *Consolidación de cifras de ingresos, gastos y financiamiento del Sector Público. 2019*. Unidad de Análisis y Seguimiento Fiscal, STAP.

https://www.hacienda.go.cr/docs/5eefa1f420379_Comentarios%20Consolidacion%20de%20Cifras%202019%20PARA%20PUBLICAR.pdf

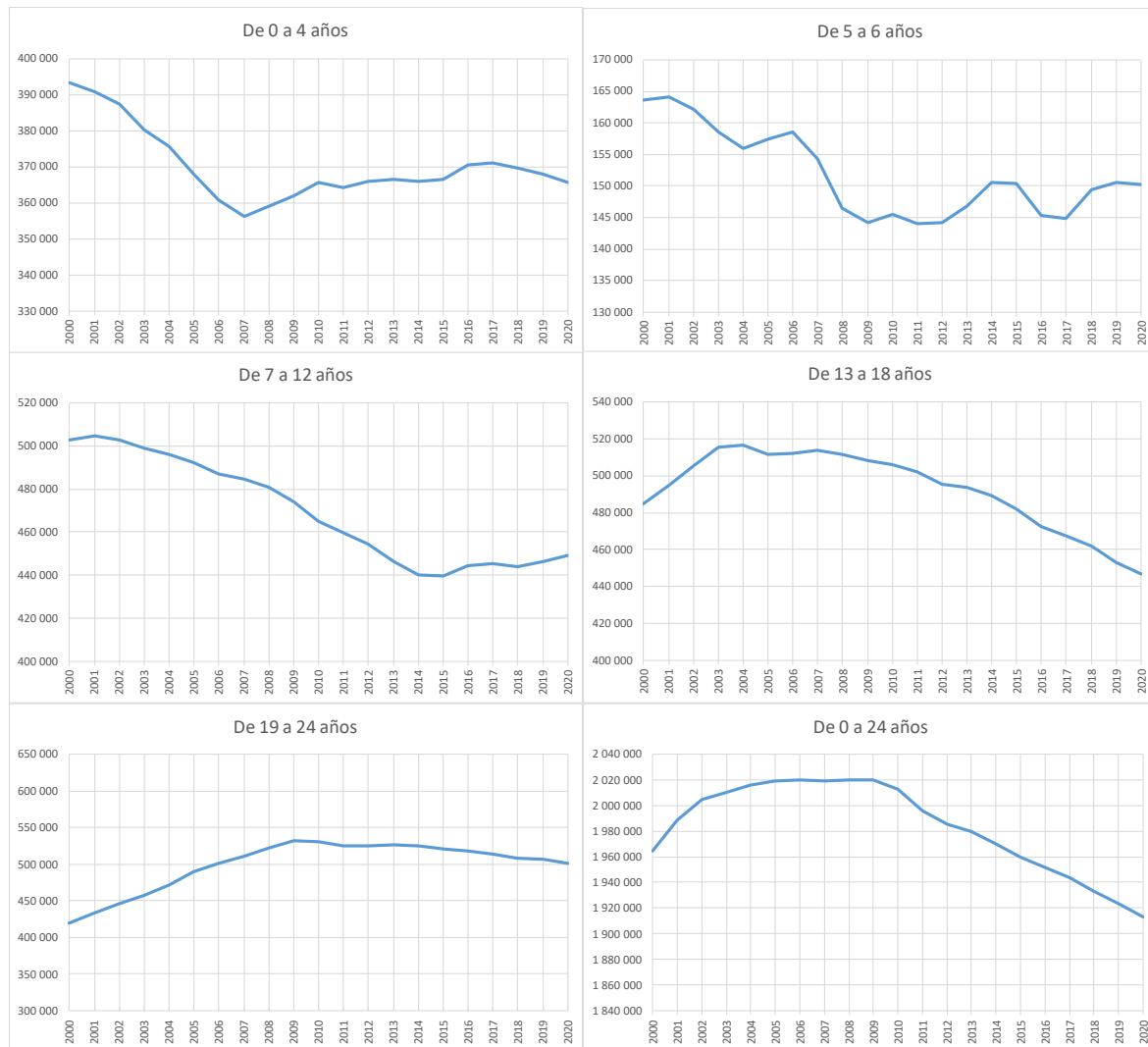
STAP (Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria). 2020b. *Consolidación por clasificación funcional. 2019*. Unidad de Análisis y Seguimiento Fiscal, STAP.

https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https://www.hacienda.go.cr/docs/5eefa0111abbd_FUNCIONAL%20TOTAL%202019%20PUBLICAR.xlsx

Anexo

Gráfico 1A

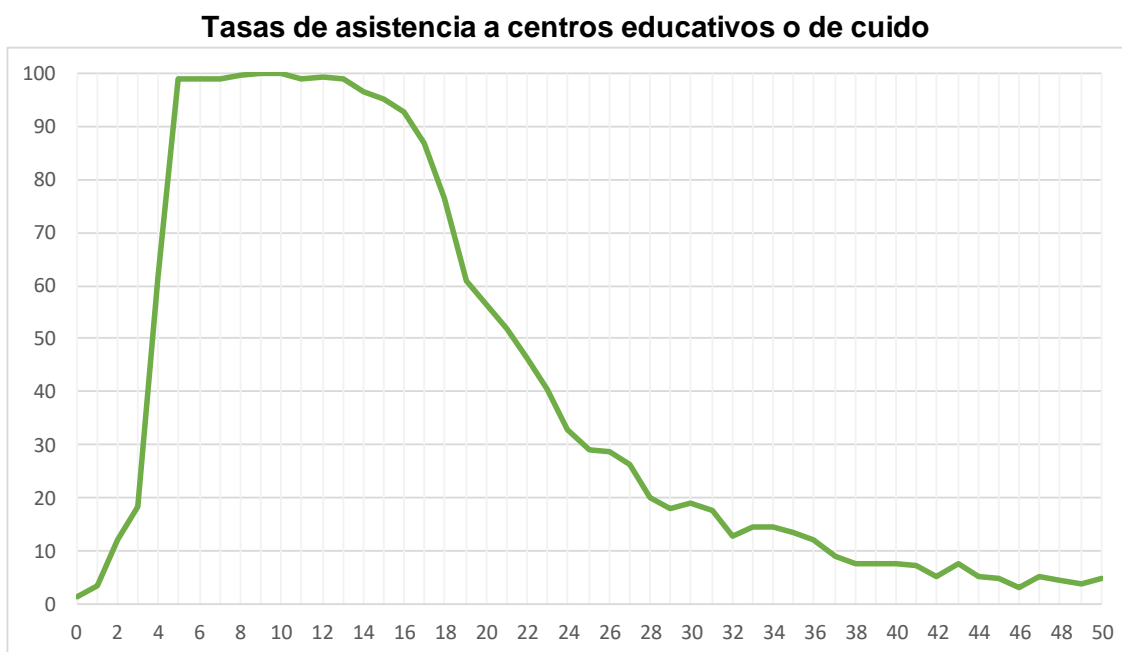
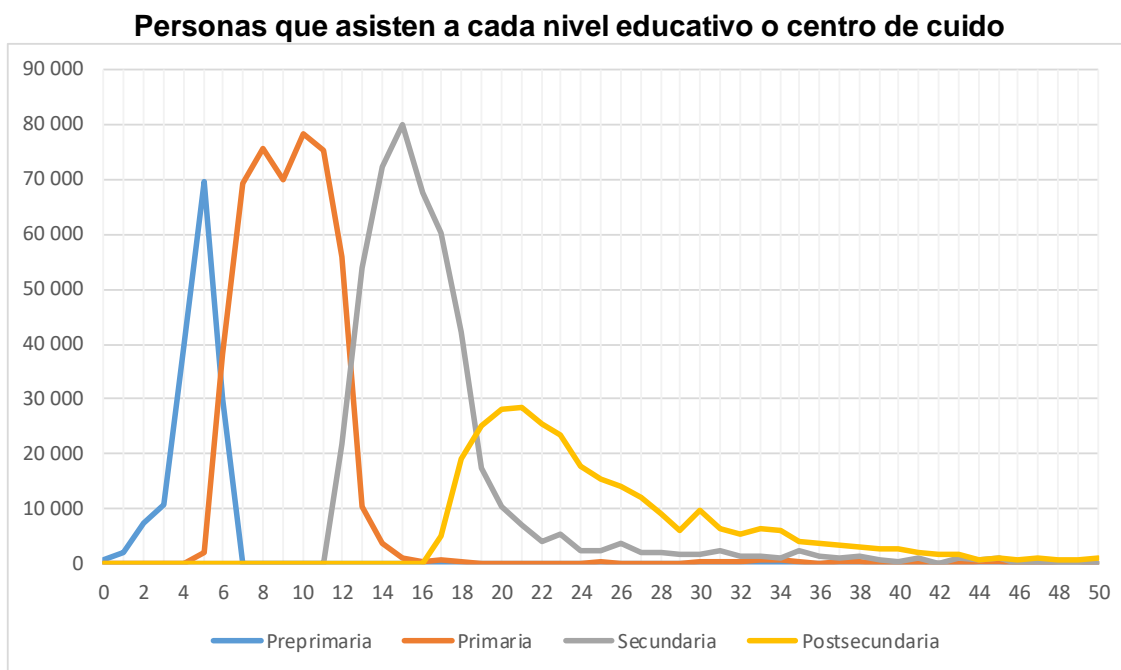
Costa Rica: evolución de la población en edad de estudiar por grupos de edad. 2000 - 2020



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP - UCR), Estimaciones y Proyecciones de población por sexo y edad. 1950 - 2050, noviembre 2013.

Gráfico 2A

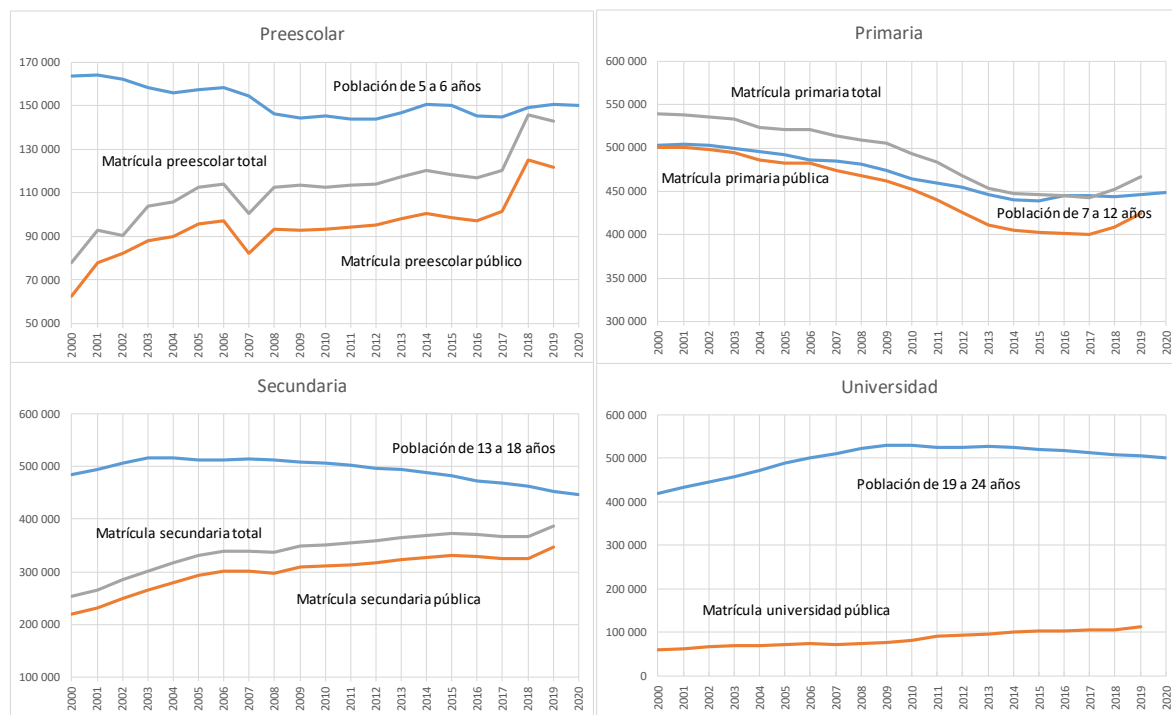
Costa Rica: personas que asisten a cada nivel educativo o centro de cuidado y tasas de asistencia por edad. 2019



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Gráfico 3A

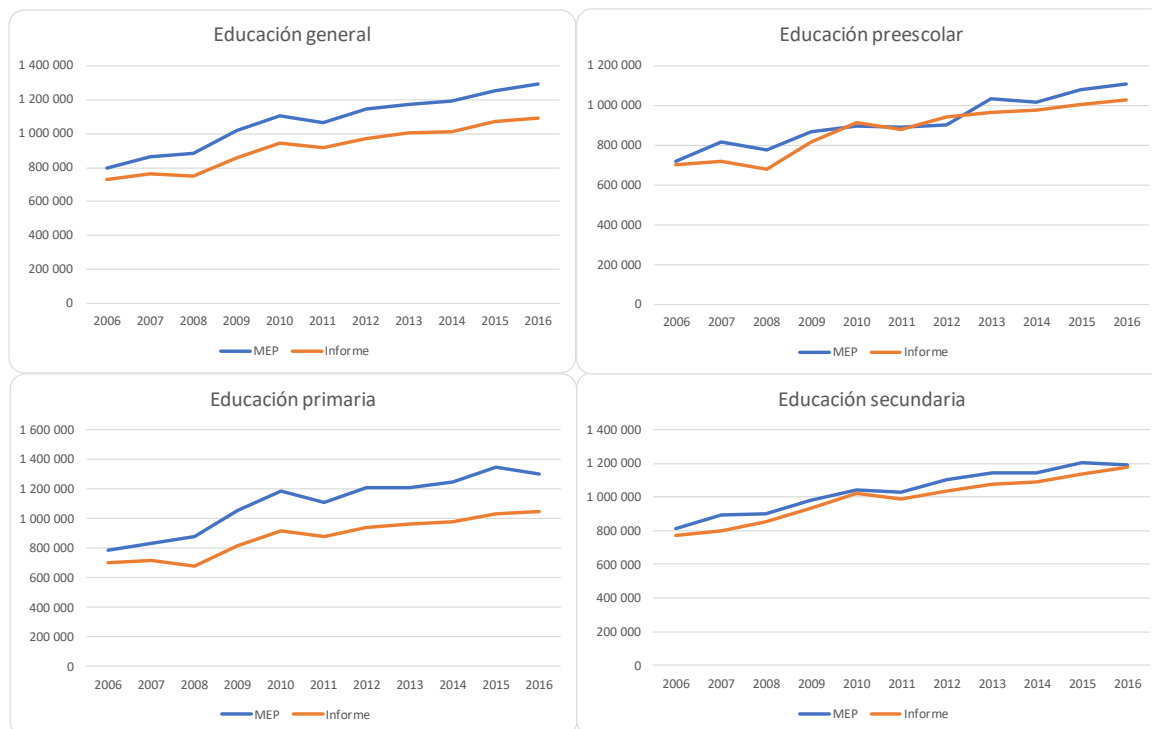
Costa Rica: evolución de la población en edad de estudiar y de la matrícula pública y total por nivel educativo tradicional. 2000 - 2020



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP - UCR), Estimaciones y Proyecciones de población por sexo y edad. 1950 - 2050, noviembre 2013. Ministerio de Educación Pública (2009 y 2019) y Consejo Nacional de Rectores (CONARE).

Gráfico 4A

Costa Rica: comparación de los gastos por estudiante en la educación general estimados para este informe con las estimaciones del MEP. 2006 - 2016
(Colones del 2010 al año)



Fuente: estimaciones de los autores para este informe y MEP (2015) actualizado por el Departamento de Análisis estadístico de la Dirección de Planificación Institucional del Ministerio de Educación Pública (MEP).

Cuadro A1

Costa Rica: Gasto público social en educación ampliado por nivel educativo o modalidad de atención. 2000 – 2019 (Gasto total más concesión neta en millones de colones corrientes)

Nivel y modalidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Educación General	157 557	190 885	232 077	258 099	300 054	335 254	396 099	454 752	543 341	744 139
Preescolar	10 646	15 776	19 875	23 517	28 476	32 486	37 574	37 084	47 536	66 864
Primaria	83 062	98 255	117 983	129 013	145 288	159 753	186 992	212 926	237 826	332 568
Secundaria	50 573	61 760	74 552	83 452	97 083	105 234	128 520	150 826	190 541	252 781
Otra modalidad	13 277	15 095	19 667	22 118	29 208	37 782	43 012	53 917	67 437	91 927
Educación postsecundaria	49 040	56 050	64 260	83 964	94 869	109 920	124 824	153 747	208 862	245 635
Parauniversitaria	1 900	2 258	2 880	3 267	3 546	4 489	5 160	5 614	6 905	8 850
Universitaria	47 139	53 792	61 380	80 696	91 323	105 431	119 664	148 133	201 957	236 785
Servicios de Educación Formal	206 596	246 936	296 338	342 062	394 924	445 174	520 923	608 499	752 203	989 774
Formación Profesional (INA)	13 714	17 431	23 402	23 628	21 606	26 373	28 357	38 187	54 460	62 386
Servicios de Educación Directos	220 311	264 367	319 739	365 691	416 530	471 548	549 280	646 686	806 663	1 052 160
Incentivos para estudiar	11 571	14 544	18 438	18 214	24 618	28 832	30 059	62 528	99 663	130 880
Comedor Escolar	7 325	7 416	8 419	8 430	12 468	13 655	14 736	26 422	32 568	39 903
Transporte Estudiantil	2 124	3 268	4 223	4 642	5 844	7 528	8 406	9 083	9 505	13 782
Becas, Avancemos y paquete escolar	2 123	3 861	5 796	5 142	6 307	7 649	6 918	27 023	57 590	77 195
Servicios Educativos Totales	231 882	278 911	338 178	383 904	441 148	500 379	579 340	709 213	906 326	1 183 040
Total Red de Cuido	6 050	6 900	8 104	10 061	10 649	11 065	13 636	14 849	18 689	22 932
Red de Cuido IMAS e infraestructura	814	1 294	1 434	1 085	1 173	1 295	1 226	1 194	1 147	1 068
CEN-CINAI (MS)	5 236	5 607	6 670	8 977	9 476	9 770	12 410	13 655	17 542	21 864
Servicios de Educación Ampliados	237 932	285 812	346 282	393 965	451 796	511 445	592 976	724 062	925 015	1 205 972

Nivel y modalidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Educación General	932 888	981 018	1 108 716	1 204 503	1 301 342	1 434 521	1 505 008	1 599 565	1 617 053	1 647 817
Preescolar	85 385	90 613	104 619	117 043	128 728	136 138	140 527	155 559	181 972	175 345
Primaria	412 826	421 597	468 427	489 286	520 221	572 900	591 106	613 866	593 416	610 718
Secundaria	316 218	338 007	384 678	429 374	467 651	516 922	544 217	576 531	580 264	593 144
Otra modalidad	118 459	130 801	150 992	168 799	184 743	208 561	229 158	253 609	261 401	268 610
Educación postsecundaria	280 675	312 537	357 491	403 184	456 219	503 178	569 647	611 994	623 641	635 072
Parauniversitaria	4 043	4 158	4 643	4 928	5 467	5 947	6 647	7 023	6 779	7 312
Universitaria	276 632	308 379	352 848	398 256	450 752	497 231	563 000	604 972	616 862	627 760
Servicios de Educación Formal	1 213 563	1 293 555	1 466 207	1 607 686	1 757 562	1 937 699	2 074 655	2 211 559	2 240 695	2 282 888
Formación Profesional (INA)	60 507	60 125	68 557	75 911	76 507	83 794	90 836	95 061	101 116	107 146
Servicios de Educación Directos	1 274 071	1 353 680	1 534 765	1 683 598	1 834 069	2 021 493	2 165 491	2 306 620	2 341 811	2 390 034
Incentivos para estudiar	151 379	151 856	156 535	180 950	195 947	201 972	220 247	244 417	284 108	309 805
Comedor Escolar	46 703	47 869	49 628	65 821	72 195	73 559	82 676	89 586	112 400	126 866
Transporte Estudiantil	16 995	18 749	21 422	24 296	26 474	29 892	29 287	36 175	38 603	41 779
Becas, Avancemos y paquete escolar	87 681	85 238	85 486	90 833	97 278	98 520	108 284	118 656	133 105	141 159
Servicios Educativos Totales	1 425 450	1 505 536	1 691 300	1 864 548	2 030 016	2 223 465	2 385 738	2 551 037	2 625 919	2 699 839
Total Red de Cuido	25 209	31 952	44 850	46 237	52 299	61 956	72 435	77 059	80 269	94 519
Red de Cuido IMAS e infraestructura	1 092	4 403	13 430	12 787	17 071	22 680	30 124	33 088	33 164	38 666
CEN-CINAI (MS)	24 117	27 550	31 420	33 450	35 228	39 276	42 311	43 971	47 104	55 853
Servicios de Educación Ampliados	1 450 658	1 537 488	1 736 150	1 910 785	2 082 315	2 285 420	2 458 173	2 628 096	2 706 187	2 794 358

Fuente: estimaciones de los autores a partir de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las instituciones involucradas, principalmente el MEP, el IMAS, FONABE, FODESAF y el Ministerio de Salud.