



**ESTADO
DE LA EDUCACIÓN**

SEXTO INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN

Inversión, Cobertura y Enfoque de los Programas de Incentivos para Estudiar en la Educación General Pública

Juan Diego Trejos

2016



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Sexto Informe Estado de la Educación (2017) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

I. INTRODUCCIÓN	3
II. INVERSIÓN SOCIAL EN LOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS PARA ESTUDIAR.....	4
II.2. La evolución del gasto en incentivos para estudiar	5
II.3. La evolución del gasto real por estudiante	9
III. LA COBERTURA Y ENFOQUE DE LOS PROGRAMAS	10
III.1. Los comedores escolares.....	11
III.1.1. <i>El acceso en 2016</i>	11
III.1.2. <i>La evolución de la cobertura en los últimos cuatro años</i>	14
III.1.3. <i>La cobertura según los registros administrativos</i>	16
III.1.4. <i>La razones para no asistir al comedor escolar</i>	20
III.2. Becas y Avancemos	22
III.2.1. <i>El acceso en 2016</i>	23
III.2.2. <i>La evolución de la cobertura en los últimos cuatro años</i>	26
III.2.3. <i>La cobertura según los registros administrativos</i>	28
III.2.4. <i>Las razones para no acceder a estas ayudas monetarias</i>	32
III.3. El programa de transporte escolar	36
III.3.1. <i>El acceso en 2016</i>	37
III.3.2. <i>La evolución de la cobertura en los últimos cuatro años</i>	39
III.3.3. <i>La cobertura según los registros administrativos</i>	40
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	44

I. INTRODUCCIÓN

Los programas de equidad en educación son programas sociales selectivos que otorgan incentivos monetarios o en especie para que la población en edad de estudiar asista y se mantenga en el sistema educativo. Son complementarias a la política social universal de educación y su eficacia depende en última instancia de la calidad y los logros de esta última.

El objetivo de este informe es analizar la inversión realizada en estos programas y su cobertura y enfoque. Para ello se utilizan las encuestas de hogares y los registros administrativos. No se entra a analizar la pertinencia de los programas ni su eficacia para alcanzar los objetivos perseguidos, como son: mejorar la nutrición de los estudiantes y por esta vía, favorecer el aprendizaje, así como promover el acceso y la retención en el sistema educativo formal.

Los programas que se analizan comprenden: el PANEA (Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente) que llamaremos comedores escolares, el transporte de estudiantes que denominaremos transporte escolar y las ayudas monetarias para estudiar que contemplan las becas y la transferencia monetaria condicionada (TMC) denominada Avancemos.

Estos programas son ejecutados por tres instituciones: el Ministerio de Educación Pública (MEP) directamente a través de la Dirección de Programas de Equidad o a través de las Juntas de Educación, para comedores escolares y el transporte escolar; por el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

El informe se estructura de tres partes adicionales a esta introducción. Primero se ocupa de la inversión pública realizada en los últimos 15 años. Posteriormente, se pone la atención en la cobertura, principalmente geográfica, y el enfoque de los programas a partir de las encuestas de hogares con énfasis geográfico y los registros administrativos para estudiar la cobertura geográfica con una mayor desagregación. La última sección incluye algunas consideraciones finales sobre el análisis realizado.

II. INVERSIÓN SOCIAL EN LOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS PARA ESTUDIAR

Los incentivos para estudiar se financian con recursos que provienen de distintas fuentes lo que demanda su consolidación. Del presupuesto del gobierno central se aporta para comedores escolares, transportes escolar y becas; del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) se complementa para Comedores escolares, Becas y Avancemos y del IMAS se financia el gasto operativo de Avancemos. También el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) transfiere unos pocos recursos al FONABE para becas a jóvenes padres o madres.

La mayor parte de los recursos pasan por la Dirección de Programas de Equidad del MEP (DPE), antigua Dirección Nacional de Nutrición (DANEA), que al convertirse en subprograma presupuestario dentro del MEP en el 2005 y en programa presupuestario en el 2009, mejora la transparencia y facilita la identificación del gasto. No obstante, las cocineras de los comedores escolares que cuentan con plaza fija del MEP, a partir del 2003 cuando dejan de financiarse del FODESAF, no se presupuestan aun en este programa presupuestario.

DANEA era parte de un viceministerio y al cerrarse la Oficina de Cooperación Internacional para la Educación (OCIE) en el 2002, los recursos se incorporaban en los presupuestos de cada nivel educativo (comedores escolares), donde aún se mantiene en esos presupuestos el gasto de las cocineras incorporadas al presupuesto del gobierno central en 2003. Lo mismo sucedía con transporte escolar, mientras que FONABE se creó en 1997 como un fideicomiso, hasta el 2007, fuera del presupuesto del MEP y no es incorporado por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (SETAP) hasta ese año como institución con presupuesto propio.

Los gastos que se presentan a continuación incorporan una estimación del gasto administrativo o de operación involucrado, asignado en proporción a los recursos movilizados. Para becas y avancemos se incluye el programa previo del IMAS que funcionó hasta el 2005 denominado De la Mano o Superémonos, pero no la entrega de útiles (paquetes escolares) que es de más reciente creación y duplica en parte el antiguo bono escolar. Incluye también el bono escolar que estuvo vigente hasta el 2008 donde se transforma en la beca inicial dentro de FONABE.

II.1. La magnitud del Gasto público social en incentivos para estudiar en 2015

El gasto en incentivos para estudiar, no solo los programas de equidad del MEP, alcanzó en el 2015 los 201 mil millones de colones (cerca de US\$ 360 millones), lo que equivale a un gasto anual por habitante de casi 42 mil colones (US\$ 75) y un gasto por estudiante en educación general básica regular pública de 237 mil colones al año (US\$ 427), equivalente a cerca de un salario mínimo de protección mensual.

Este gasto equivale en el 2015 al 0,7% del valor de la producción (prioridad macroeconómica), al 2,3% del gasto del gobierno central (prioridad fiscal), al 3,1% del gasto social (prioridad social), al 9% del gasto social en educación (prioridad educativa) y al 27% del gasto social en programas selectivos (prioridad selectiva). Ver cuadro 1. Para el 2015, el 37% del gasto va a comedores escolares, el 15% a transporte escolar y el 48% restante a becas y Avancemos.

Cuadro 1

Costa Rica: evolución del gasto público en programas selectivos de incentivos para estudiar. 2000 – 2015

Indicadores	Valores de los años respectivos				Tasas de variación acumuladas y promedios		
	2000	2005	2010	2015	2001 / 2005	2006 / 2010	2011 / 2015
Gasto público en incentivos para estudiar ¹	37.635,3	55.193,8	183.177,6	200.964,2	46,7	231,9	9,7
Índice 2000 = 100	100,0	146,7	486,7	534,0			
Estructura relativa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Comedor Escolar	63,3	47,4	31,0	36,6	48,2	37,1	34,7
Transporte Escolar	18,4	26,1	11,3	14,9	24,1	14,8	13,6
Becas y Avancemos	18,3	26,5	57,7	48,5	27,7	48,1	51,7
Prioridades (% del PIB y del gasto público)							
Macroeconómica (% valor de la producción)	0,2	0,3	0,8	0,7	0,3	0,6	0,7
Fiscal (% gasto gobierno general)	1,0	1,3	2,8	2,3	1,2	2,3	2,4
Social (% gasto público social)	1,5	1,8	3,6	3,1	1,6	3,0	3,2
Educativa (% gasto en educación)	5,0	5,8	10,6	9,0	5,4	9,3	9,5
Selectiva (% gasto en programas selectivos)	12,8	19,0	29,2	27,1	16,3	25,8	27,8
Incentivos para estudiar por estudiante ²	46.952,0	62.373,3	210.338,4	237.188,8	32,8	237,2	12,8
Índice 2000 = 100	100,0	132,8	448,0	505,2			
Incentivos por estudiante (índices)							
Comedor Escolar	100,0	99,4	219,2	292,1	-0,6	120,6	33,2
Transporte Escolar	100,0	189,0	275,2	409,4	89,0	45,6	48,8
Becas y Avancemos	100,0	192,1	1.410,2	1.336,1	92,1	634,1	-5,2

1/ En millones de colones de 2015, con índice de precios al consumidor como deflactor.

3/ En colones de 2015, con índice de precios al consumidor como deflactor.

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las Instituciones involucradas.

II.2. La evolución del gasto en incentivos para estudiar

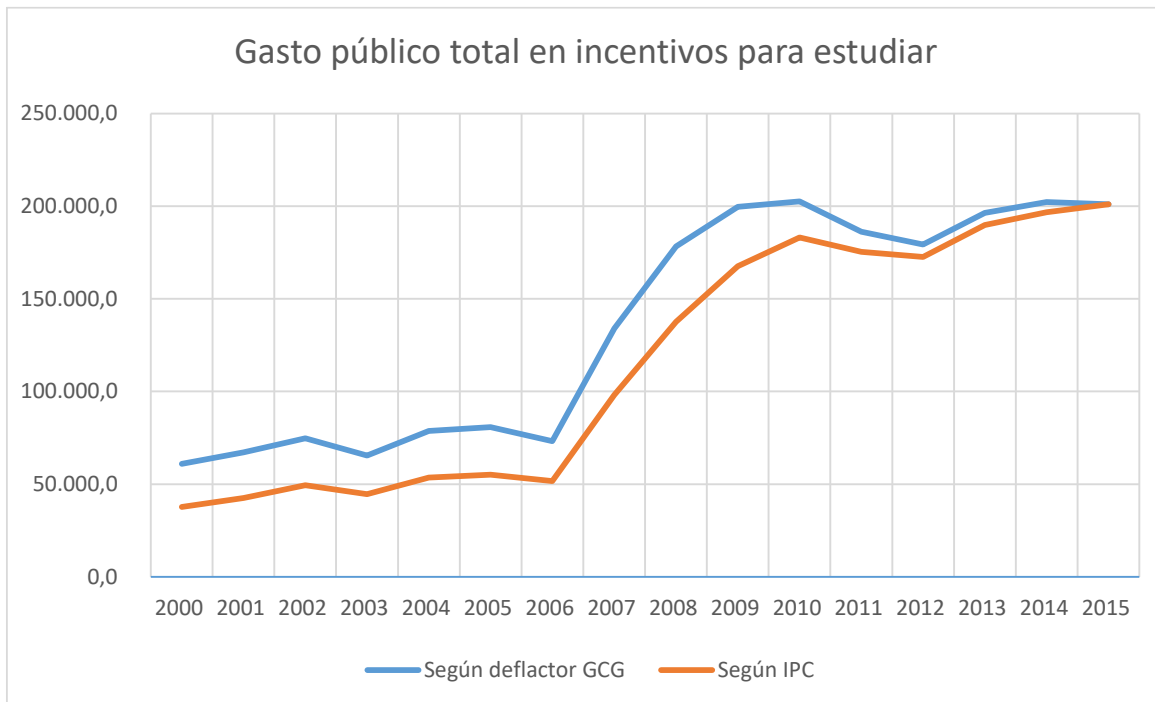
Sobre este gasto es posible ver la evolución en el presente siglo. Para ver la evolución en el tiempo hay que descontar la inflación y la forma en que se haga arriba a magnitudes muy diferentes, aunque la misma tendencia (ver gráfico 1). Dos deflatores son posibles: el deflactor implícito del gasto de consumo del gobierno central (DIGCGG), donde predominan las remuneraciones, o el índice de precios al consumidor (IPC). Si se usa el primero, el gasto real en los incentivos para estudiar aumenta un 230% desde el año 2000, esto es, se multiplicaron por 3,3. Si se usa el IPC, el gasto real se multiplicó por 5,34 veces, esto es, aumentó un 434% en los últimos 15 años.

Como estos gastos constituyen principalmente transferencias en dinero (becas) o cuasi dinero (transporte y comedores) a las personas y tienen un bajo componente salarial, el IPC parece un mejor deflactor y es el que se usará.

Pese a este fuerte crecimiento, la evolución real destaca tres períodos claramente diferenciados, que los podemos agrupar por quinquenios (ver cuadro 1), aunque esta agrupación es arbitraria. En el primer quinquenio, luego del crecimiento inicial (últimos años de la administración Rodríguez) se estanca en los años siguientes (administración Pacheco). Esto genera un crecimiento acumulado del 47% entre el 2001 y el 2005 (32% si se usa el DIGCGG).

Gráfico 1

Costa Rica: evolución del gasto público social real en programas de incentivos para estudiar. 2000 – 2015



Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las Instituciones involucradas.

El segundo quinquenio comprende principalmente a la administración Arias, donde se introduce Avancemos y se fortalece el aporte del presupuesto del gobierno central para comedores escolares. Aquí, el gasto real aumenta un 232% (más que se triplica) y concentra el grueso del aumento observado en los últimos 15 años. Si se usa el DIGCGG, el aumento es más modesto, pero aún muy significativo (151%), por el efecto de los aumentos salariales en ese deflactor, lo que de paso destaca la utilidad de usar el IPC en este caso.

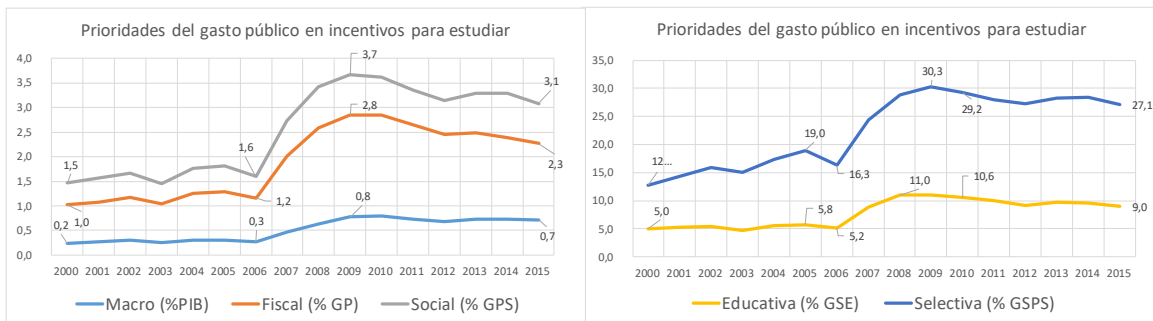
El último quinquenio, que comprende la administración Chinchilla y el inicio de la administración Solís, muestra una contracción real inicial, con una recuperación posterior que se traduce en el quinquenio con menor crecimiento (10% acumulado), incluso estancamiento si se usa el DIGCGG. Ello refleja la introducción de otros

programas (red de cuidado), problemas de gestión de FONABE y restricciones fiscales que ponen un límite a la expansión real de estos programas e incluso amenazan su sostenibilidad financiera futura sin una solución estructural al desequilibrio fiscal imperante.

Este aumento tan pronunciado de la inversión en programas de incentivos para estudiar implica aumentos también significativos en su prioridad, aunque en el último quinquenio muestra una caída sostenida de la prioridad en todos los ámbitos, aunque sin retornar a los niveles de inicios del 2000 (ver gráfico 2).

En el año 2000, el gasto en los incentivos para estudiar, equivalían al 0,2% del valor de la producción (PIB), para el 2005 solo había mejorado un décimo de por ciento, llegando al 0,3%, pero para el 2010 ya representaron el 0,8% del PIB, casi tres veces más, perdiendo prioridad hacia el 2015 donde representan el 0,7% del PIB. En todo caso en el 2015 la prioridad fiscal es casi tres veces mayor a la mostrada en el año 2000.

Gráfico 2
Costa Rica: evolución de las prioridades del gasto público social real en programas de incentivos para estudiar. 2000 – 2015



Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las Instituciones involucradas.

La prioridad fiscal indica que, en el año 2000, el gasto en incentivos para estudiar representó el 1% del gasto público del gobierno general, aumenta su prioridad al 1,3% hacia el 2005, para luego más que duplicarse hacia el 2010 donde llega al 2,8%, para caer posteriormente al 2,3% ya comentado para el 2015, aunque aún resulta 2,3 veces mayor a la mostrada en el año 2000.

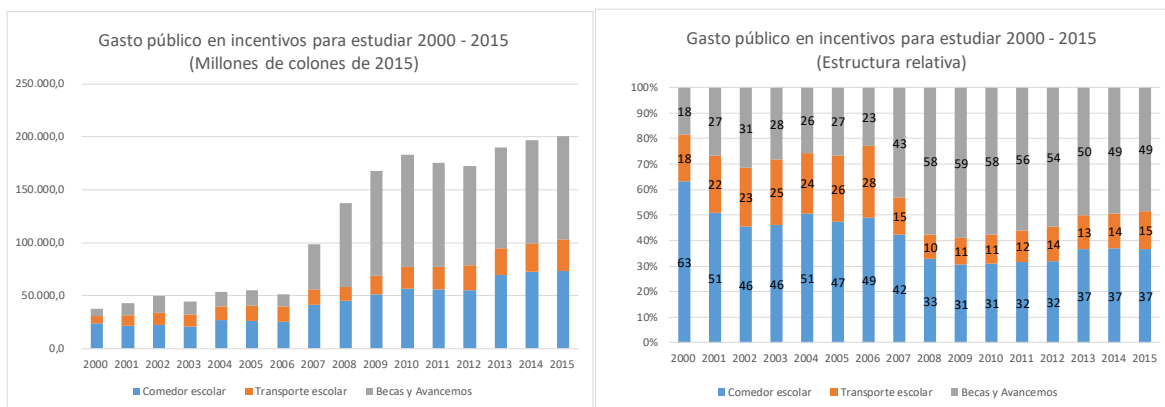
El mismo comportamiento se observa en el resto de las prioridades estimadas: leve mejora en la primera mitad de la década del 2000, fuerte aumento durante la segunda mitad de esa década para una posterior disminución leve en la primera mitad de la presente década, lo que implica que aún representa mejoras importantes

con relación a la primera mitad del decenio anterior, siendo en el 2015 cerca o por encima del doble de la prioridad mostrada en el 2000 (ver cuadro 1).

Junto al aumento de las prioridades globales del gasto en incentivos para estudiar, hay cambios internos que reflejan también modificaciones en sus prioridades. Para el año 2000, los comedores escolares representaron el 63% del gasto en estos programas, mientras que los otros dos aportaban cada uno un poco más del 18%. Para el 2005, los comedores escolares pierden participación al caer al 47%, en tanto que transporte escolar y becas suben en torno al 26% (ver cuadro 1 y gráfico 3).

Gráfico 3

Costa Rica: evolución de las prioridades internas del gasto público social real en programas de incentivos para estudiar. 2000 – 2015



Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las Instituciones involucradas.

Ello se produce por un crecimiento real del gasto dedicado a comedores escolares muy limitado (10% acumulado) e insuficiente para atender el crecimiento de la matrícula, mientras que los recursos destinados a transporte escolar se expanden un 109% y los destinados a becas crecen un 112% en el quinquenio. Globalmente, el gasto en el conjunto creció un 47% en este quinquenio.

El segundo quinquenio del 2000, que concentra la expansión del gasto real en estos programas (232% acumulado), muestra modificaciones importantes en la composición interna. La introducción de Avancemos hace que las becas lleguen a absorber más de la mitad de los recursos (58%) hacia el año 2010, producto de un crecimiento real acumulado del 622%. Los comedores escolares siguen perdiendo participación para terminar en un 31% en el 2010, pese a crecer un 117% en el quinquenio, mientras que transporte escolar se reduce al 11% del gasto total en incentivos para estudiar, producto de un crecimiento real acumulado menor (43%).

El último quinquenio analizado, junto a un crecimiento acumulado global reducido (10%), los recursos reales destinados a becas y Avancemos se contraen (-8%),

perdiendo participación del 58% en el 2010 al 48% en el 2015, aunque sigue captando casi la mitad de los recursos. Los recursos destinados a transporte escolar aumentan un 44%, ganando participación al 15% de gasto total (11% en el 2010), y los comedores escolares vean aumentar sus recursos reales en un 30% acumulado, de modo que su participación pasa del 31% en el 2010 al 37% en el 2015.

Pese a esta contracción en los recursos reales en Becas y Avancemos en el último quinquenio, son los que más se expanden considerando los últimos 15 años, para un crecimiento acumulado del 1.312% o 14 veces lo asignado en el año 2000. Transporte escolar crece un 332%, es decir, se multiplica por 4,3 veces y los comedores escolares, que son los que menos aumentan, lo hacen un 209% acumulado (se triplica).

II.3. La evolución del gasto real por estudiante

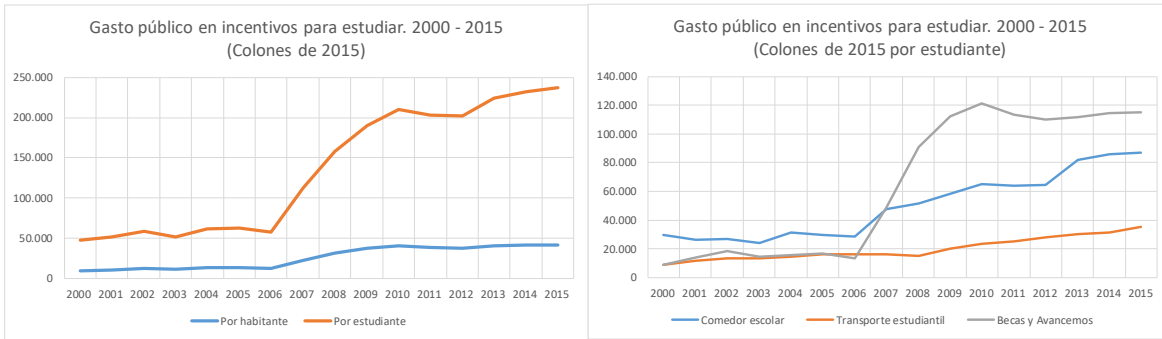
Esta evolución del gasto real en los programas de incentivos para estudiar, es similar y con la misma tendencia, si se observa por habitante o por estudiante, aunque no hay información para ver la serie por beneficiario efectivo (ver gráfico 4). Como la población total crece poco y cada vez menos, el gasto real por habitante en estos programas crece un tanto menos que el gasto global, pero sin afectar la tendencia. Así mientras que el gasto real global se expande 5,3 veces en los últimos 15 años, al ajustar por la evolución de la población, el aumento es de 4,3 veces en el período.

La matrícula en la educación general pública regular (preescolar, primaria, secundaria y especial tradicional) crece durante el primer quinquenio del 2000 y luego se empieza a contraer crecientemente. Esto hace que globalmente, el crecimiento sea similar al observado para el gasto total (5,3 veces contra 5,1 veces en los últimos 15 años).

Tampoco se producen diferencias en la tendencia, aunque el aumento por estudiante se torna mayor en los dos últimos quinquenios, por la reducción de la matrícula, y el gasto por estudiante en comedores escolares se estanca o contrae ligeramente entre el 2000 y el 2005, pues no logra crecer más que la matrícula, en tanto que el gasto por estudiante muestra una contracción real en becas y Avancemos entre el 2010 y el 2015, producto de la reducción del gasto real observado.

Gráfico 4

Costa Rica: evolución del gasto público social real por habitante y por estudiante en programas de incentivos para estudiar. 2000 – 2015



Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y de las Instituciones involucradas.

III. LA COBERTURA Y ENFOQUE DE LOS PROGRAMAS

Los programas de incentivos para estudiar están dirigidos principalmente, aunque no exclusivamente a los estudiantes de la educación general básica pública tradicional (preescolar, primaria, secundaria y especial). Por ello, la cobertura se puede analizar para estos niveles y se puede acudir tanto a registros administrativos como a las encuestas de hogares.

Ambas fuentes tienen limitaciones. Los registros administrativos incorporan la matrícula al inicio del curso y los beneficiarios o son los programados (comedores escolares) o varían a través del año. Estos tienen la ventaja de que se pueden asociar con los gastos realizados. Las encuestas de hogares enfrentan errores de muestreo y de no muestreo y hacen la medición sobre la primera mitad del año. Esta última tiene la ventaja de que puede incorporar otros variables que no recogen necesariamente los registros administrativos como el sexo del estudiante o las características socioeconómicas de los hogares a los que pertenecen los estudiantes.

La cobertura alcanzada también depende del diseño de los programas. Los comedores escolares se han diseñado con un enfoque universalista, al menos en primaria; el transporte estudiantil tiene en énfasis en secundaria y en las zonas rurales (selectividad geográfica y por nivel); mientras que las becas y Avancemos busca beneficiar a los estudiantes de hogares de menores recursos económicos o ingresos (selectividad por ingresos).

Por ello, primero se hace un análisis de la cobertura y posteriormente se pone la atención en el enfoque sobre los estudiantes de los hogares con menores ingresos. Con la Encuesta Nacional de hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), es posible analizar la cobertura geográfica, por sexo del estudiante y por estratos de ingresos de los hogares de pertenencia de los programas bajo estudio, mientras que con los registros administrativos se puede ver la cobertura geográfica de forma más desagregada. A continuación, se pone la

atención en la cobertura, su enfoque y las razones para no acceder. Los dos primeros temas se abordan para los últimos cuatro años (ENAH0) o tres años (registros administrativos), mientras que las razones para no acceder a los programas se concentran en el 2015.

III.1. Los comedores escolares

Como se indicó, los comedores escolares tienen un diseño universalista, al menos en la educación primaria, con una selectividad geográfica y por tipo de centro educativo en cuanto a los recursos asignados por estudiante. Por ello, junto a la mayor dotación de recursos, ello se traduce en una cobertura global significativa, ya que el 75% de los estudiantes de la educación general tradicional reportan, en el 2016, tener acceso al programa (ver cuadro 2).

III.1.1. El acceso en 2016

Según la ENAH0 del INEC, cerca de 726 mil estudiantes asistieron durante la primera mitad del 2016 al comedor escolar, cifra que resulta similar a la reportada por los registros administrativos como la población estudiantil programada o financiada por el programa.¹

La DPE recibe los recursos del presupuesto ordinario y del FODESAF y los transfiere a las Juntas de Educación según la prioridad del centro y la matrícula reportada. A partir de ahí, las Juntas de Educación son las que ejecutan el programa junto al personal del centro educativo y no se llevan registros sobre la asistencia diaria efectiva al comedor, el tipo de servicio de comida recibida (desayuno, almuerzo, merienda) ni de los recursos financieros adicionales que obtienen las Juntas de Educación para apuntalar el programa.

Este acceso, según la encuesta, supera el 90% en la educación primaria y preescolar, mientras que se ubica en torno a la mitad de los estudiantes de los centros de educación secundaria. Esto hace que cerca del 55% de los que asisten al comedor escolar sean estudiantes de primaria, porcentaje que sube al 70% cuando se incluye el preescolar (ver cuadro 2).

Cuadro 2

Costa Rica: cobertura del programa de comedores escolares por nivel educativo, según región, zona, sexo del estudiante y quintil de ingreso. 2016 (De los estudiantes, miembros de hogares individuales, que asisten a centros públicos)

¹ Para el 2015 la encuesta reportaba un 5% menos de beneficiarios con respecto a los registros administrativos, mientras que en los años 2013 y 2014 la diferencia superaba el 20%. Esto último se explica por el envejecimiento de la muestra de la ENAH0 mientras que para el 2015 por el no reporte de beneficiarios en el nivel maternal en la ENAH0. Por ello se han actualizado los datos al 2016 aunque en el informe de avance previo aparece la información para el 2015.

Variable	Distribución de los beneficiarios				Cobertura			
	Total ¹	Preescolar ²	Primaria	Secundaria	Total ¹	Preescolar	Primaria	Secundaria
Total beneficiarios	726.043	103.167	400.452	219.738	75,2	91,0	91,1	53,8
Distribución %	100,0	14,2	55,2	30,3				
Región	100,0	100,0	100,0	100,0				
Región Central	50,3	50,9	50,7	49,0	70,8	88,3	89,2	47,5
Regiones periféricas	49,7	49,1	49,3	51,0	80,4	94,0	93,0	61,6
Chorotega	8,3	7,6	8,1	8,9	78,5	88,3	91,8	61,4
Pacífico Central	7,2	7,5	7,0	7,4	77,5	88,3	90,6	59,3
Brunca	10,3	10,3	9,6	11,6	81,5	94,8	95,0	64,2
Huetar Caribe	12,3	11,1	12,9	11,8	79,3	96,9	92,2	58,3
Huetar Norte	11,7	12,5	11,8	11,3	83,9	98,2	94,8	64,8
Zona	100,0	100,0	100,0	100,0				
Zona Urbana	64,1	66,1	65,1	61,2	71,6	88,7	89,7	48,1
De la Región Central	41,0	42,3	41,6	39,1	69,1	86,8	88,7	45,1
Del Resto del País	23,1	23,8	23,5	22,1	76,5	92,1	91,6	54,5
Zona Rural	35,9	33,9	34,9	38,8	82,7	95,8	93,7	66,1
De la Región Central	9,3	8,6	9,2	9,9	78,9	95,9	91,8	60,1
Del Resto del País	26,6	25,3	25,8	28,9	84,1	95,8	94,4	68,5
Sexo del estudiante	100,0	100,0	100,0	100,0				
Hombre	50,9	50,4	52,6	48,0	76,4	91,1	92,3	53,7
Mujer	49,1	49,6	47,4	52,0	74,0	90,8	89,7	53,9
Por quintil de ingreso ³	100,0	100,0	100,0	100,0				
20% más pobre	34,0	34,7	35,3	31,5	79,0	93,1	91,3	58,3
20% siguiente	31,8	29,8	31,8	32,5	78,6	90,7	92,8	59,0
20% siguiente	19,7	19,0	19,0	21,2	72,9	93,2	91,2	51,4
20% siguiente	10,9	12,1	10,1	11,5	65,7	86,4	86,5	43,5
20% más rico	3,7	4,4	3,7	3,3	62,0	81,4	86,0	36,0
Coefficiente de concentración ⁴	-0,334	-0,324	-0,347	-0,316				

1/ El total incluye 2.686 estudiantes de la educación especial (0,4% del total de beneficiarios).

2/ Incluye maternal y prekindergarten.

3/ Los hogares se ordenan de menor a mayor ingreso familiar autónomo per cápita, esto es, sin incluir las transferencias estatales en dinero.

4/ Cuasi Gini de la distribución de los beneficiarios calculado a partir de deciles.

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

Una ventaja de las encuestas es que permiten separar los estudiantes de preescolar de los de primaria, lo que los registros administrativos no hacen, pero las estimaciones sobre la educación especial se tornan más volátiles por corresponder a una población numéricamente más limitada. Por su parte los registros administrativos separan los beneficiarios de secundaria en académica y técnica y presenta beneficiarios de educación de jóvenes y adultos, que se refieren a colegios nocturnos que la ENAH incluye en secundaria.

Cerca de la mitad de los estudiantes que asisten a los comedores escolares reside en la región central, región que aglutina dos de cada tres habitantes del país. Esto significa que la cobertura relativa del 71% de los estudiantes de centros públicos en la región central es menor a la existente en las regiones periféricas (80%). Dentro de las regiones periféricas, la región Pacífico Central muestra la menor cobertura, mientras las regiones Huetares y la Brunca aparecen este año con una mayor cobertura relativa debido principalmente a la mostrada en la educación secundaria.

Según el grado de urbanización, variable que no se puede obtener de los registros administrativos, un 64% de los estudiantes que asisten al comedor residen en las zonas urbanas, donde se ubica el 70% de la población del país. Ello implica una cobertura relativa mayor conforme más rural y alejada de la región central reside el estudiante. Así la cobertura pasa de 69% para las zonas urbanas de la región central, al 84% para las zonas rurales de las regiones periféricas.

Al contrario, cuando se controla por el sexo del estudiante, información que tampoco surge de los registros administrativos, no se encuentran diferencias ni en la distribución ni en la cobertura relativa lo que sugiere que no existen sesgos de género en la ejecución del programa, aunque ya en secundaria se empiezan a observar un mayor acceso de las mujeres.

Finalmente, por estratos de ingreso, la cobertura decrece al aumentar el ingreso per cápita autónomo del hogar de origen de los estudiantes, aunque continúa elevada en el quintil de mayores ingresos de la población. Los estudiantes del quintil más pobre, asisten en un 79% de los casos, mientras que los estudiantes de los hogares más acomodados (quintil más rico) lo hacen en un 62% de los casos.

Estas diferencias en cobertura por estratos de ingresos son menores entre los alumnos de la educación primaria (91% para el quintil más pobre versus 86% en el quintil más rico). Por el contrario, adquieren la mayor diferencia entre los estudiantes de secundaria (58% versus 36%), donde el programa sigue un esquema más selectivo.

Pese a este esquema más selectivo en secundaria, la distribución de los estudiantes beneficiados por estrato de ingreso, es similar a la mostrada por los escolares y los de preescolar. Globalmente, un 34% de los estudiantes que asisten al comedor provienen del 20% más pobre de familias, porcentaje que sube al 66% cuando se consideran los alumnos del 40% de los hogares con menores ingresos (pobres o vulnerables). Ello sugiere bajas filtraciones, de un tercio de los beneficiarios, si se siguiera un enfoque selectivo por ingresos, que no es el caso del programa, con excepción del nivel medio. Por su parte, las altas coberturas en los estratos de menores ingresos sugieren también menores exclusiones, excepto en el nivel secundario donde supera al 40%.

La concentración de estudiantes de primaria en los estratos más bajos obedece a que las familias más pobres tienen más niños en edad escolar y que asisten efectivamente a la escuela y a que los hogares más acomodados no solo cuentan con menos niños, sino que además pueden acceder a la educación privada. En el caso de la secundaria, la selectividad por ingresos aplicada en la selección de los beneficiarios, compensa el menor logro educativo de los alumnos de los hogares de menores ingresos.

III.1.2. La evolución de la cobertura en los últimos cuatro años

La ENAHO permite analizar el acceso a los comedores escolares, y la cobertura, desde tiempo atrás, aunque aquí la atención se pone en los últimos cuatro años. El cuadro 3 resume esta información.

Globalmente, la cobertura viene aumentando particularmente en los dos últimos años, principalmente en secundaria, aunque los datos arrojados por la ENAHO para el 2013 y 2014 muestran diferencias importantes con los que surgen de los registros administrativos como ya se indicó. Los beneficiarios reportados por la ENAHO en esos años son un 26% menor a los que surgen de los registros administrativos. El cambio en la pregunta en la ENAHO del 2013 y la sustitución parcial de muestra en el 2014, junto a la incorporación por primera vez de dispositivos electrónicos para captar la información en el campo, podrían explicar parte de esa diferencia. También en el 2015 no se registran en la ENAHO beneficiarios en maternal lo que afecta la cobertura. Esto puede ser producto de errores de no muestreo o de que efectivamente no se dio el servicio. Desgraciadamente los registros administrativos no permiten esta desagregación para corroborar. También las diferencias pueden surgir de sobreestimaciones de los registros administrativos. En todo caso, parece un tema que necesita estudiarse con mayor detalle en el futuro.

Por nivel educativo, los beneficiarios provenientes de la educación primaria se mantienen en torno al 62% del total de beneficiarios, excepto en el último año que baja al 55%, con lo que la cobertura relativa pasa del 73% en el 2013 al 91% en el 2016. Los beneficiarios del nivel preescolar pierden peso relativo en el total de beneficiarios y en su cobertura interna, a costa de los estudiantes de secundaria en el 2015 pero ello parece provenir de problemas de recolección, pues su participación se restablece y su cobertura aumenta en el 2016. Entre los estudiantes de secundaria, su participación aumenta entre los beneficiarios del programa, del 25% al 30% y su cobertura interna del 30% al 54% entre el 2013 y el 2016.

La región Central pierde participación entre los beneficiarios, aunque aumenta la cobertura interna, pero se mantiene por debajo de las regiones periféricas. Dentro de estas últimas, la región del Pacífico Central tiende a mantener la menor cobertura, excepto en el 2014, mientras que se observan importantes mejoras en la región Brunca.

Cuadro 3

Costa Rica: cobertura del programa de comedores escolares por año según nivel educativo, región, zona, sexo del estudiante y quintil de ingreso. 2013 – 2016 (De los estudiantes, miembros de hogares individuales, que asisten a centros públicos)

Variable	Distribución de los beneficiarios				Cobertura			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Total beneficiarios	495.074	503.587	660.785	726.043	52,9	55,4	70,2	75,2
Nivel educativo	100,0	100,0	100,0	100,0				
Preescolar	12,4	14,1	7,3	14,2	61,7	70,6	46,8	91,0
Primaria	62,0	61,9	60,7	55,2	72,5	78,2	92,0	91,1
Secundaria	25,0	23,5	31,5	30,3	30,3	29,3	52,2	53,8
Especial	0,7	0,5	0,5	0,4	57,0	47,9	85,3	82,1
Región	100,0	100,0	100,0	100,0				
Región Central	53,3	47,6	51,7	50,3	48,4	49,7	67,1	70,8
Regiones periféricas	46,7	52,4	48,3	49,7	59,3	62,0	73,7	80,4
Chorotega	9,4	10,1	9,0	8,3	62,9	62,2	75,0	78,5
Pacífico Central	5,3	6,5	6,2	7,2	52,6	57,0	68,0	77,5
Brunca	8,2	11,8	10,7	10,3	57,0	67,9	77,7	81,5
Huetar Caribe	15,5	11,6	12,1	12,3	59,4	53,5	72,9	79,3
Huetar Norte	8,3	12,4	10,3	11,7	62,7	69,4	73,5	83,9
Zona	100,0	100,0	100,0	100,0				
Zona Urbana	47,9	59,2	64,3	64,1	46,9	49,6	66,6	71,6
De la Región Central	35,8	37,1	41,8	41,0	45,8	47,0	65,5	69,1
Del Resto del País	12,1	22,1	22,6	23,1	50,5	54,6	68,6	76,5
Zona Rural	52,1	40,8	35,7	35,9	59,9	66,9	77,7	82,7
De la Región Central	17,4	10,5	9,9	9,3	54,5	62,3	74,7	78,9
Del Resto del País	34,7	30,3	25,8	26,6	63,1	68,7	78,9	84,1
Sexo del estudiante	100,0	100,0	100,0	100,0				
Hombre	50,9	51,3	50,1	50,9	53,7	55,7	69,8	76,4
Mujer	49,1	48,7	49,9	49,1	52,1	55,2	70,5	74,0
Por quintil de ingreso ¹	100,0	100,0	100,0	100,0				
20% más pobre	37,2	38,0	35,8	34,0	61,6	63,6	77,5	79,0
20% siguiente	31,2	29,7	29,8	31,8	54,7	55,2	71,0	78,6
20% siguiente	18,6	19,9	19,1	19,7	47,1	51,8	65,5	72,9
20% siguiente	9,2	8,5	11,2	10,9	40,8	41,7	62,4	65,7
20% más rico	3,9	3,9	4,1	3,7	40,0	48,6	56,8	62,0

1/ Los hogares se ordenan de menor a mayor ingreso familiar autónomo per cápita, esto es, sin incluir las transferencias estatales en dinero.

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

Las zonas urbanas aumentan la participación entre los beneficiarios, pero ello es producto del cambio de muestra, parcial en 2014 y total en el 2015, que se acompaña con el ajuste de los ponderadores para reproducir el porcentaje de población urbana que arroja el censo del 2011 (73% de la población). En todo caso, la cobertura aumenta en todos los dominios y se mantiene más elevada conforme más rural y alejada del centro es la residencia.

No se observan diferencias por sexo en el acceso durante esos cuatro años y por estratos de ingreso, el menor peso de las zonas rurales hacia el 2015 puede explicar el limitado deterioro del enfoque en los grupos más pobres que se observa en el 2015 y 2016, pese a que la mayor parte de los beneficiarios siguen perteneciendo a los hogares de los estratos más pobres, donde la cobertura relativa del programa es mayor. No obstante, la cobertura aumenta en todos los estratos.

III.1.3. La cobertura según los registros administrativos

A partir de los registros administrativos, que tienen al centro educativo como unidad de información, es posible obtener alguna información adicional sobre la distribución de los beneficiarios y sobre el gasto directo que reciben por razón de alimentos, servicios de preparación de las comidas (subsidio para contratar cocineras) y para equipamiento. El cuadro 4 presenta algunos indicadores obtenidos de esas bases y referidos al 2015.

Para el 2015 la base contiene 4.356 centros que reciben, y usan, transferencias monetarias del programa para atender a algo más de 696 mil estudiantes, para una media de 160 beneficiarios por centro. Los recursos transferidos superan los 65 mil millones ese año, donde el 82% es para alimentos, un 14% para contratar servidoras y un 4% para equipamiento. Ello equivale a un promedio de 15 millones por centro y casi 94 mil colones por beneficiario.

Las bases no incorporan la matrícula de cada centro de modo que solo se tienen los beneficiarios, que, en la mayoría de los casos, excepto para secundaria, tienden a coincidir. Por ello se presenta una clasificación por número de beneficiarios, donde el 41% de los centros cuentan con menos de 51 beneficiarios, aunque estos contienen solo el 6% de los beneficiarios, aunque casi el doble de los recursos (10%). En estos centros el aporte para alimentos es del 90% y la cuota total por beneficiario sube a 176 mil colones al año. En general, el subsidio por estudiante descende con el tamaño del centro, aproximado por el número de beneficiarios, lo que tiene que ver con la prioridad asignada al establecer la cuota.

El programa trabaja con dos prioridades. La prioridad A contempla a dos terceras partes de los centros, pero solo a algo más de un tercio de los beneficiarios, aunque transfiere casi la mitad de los recursos directos. Los centros en prioridad A son aquellos ubicados en distritos con desarrollo social bajo o muy bajo según el índice desarrollo social elaborado por MIDEPLAN. Dentro de esta prioridad la cobertura y el subsidio para alimentos y gastos complementarios descende con el tamaño del centro. En preescolar y primaria se atiende al 100% de los estudiantes, pero el subsidio decrece con el tamaño. Para secundaria, la cobertura del 100% se mantiene hasta los 200 estudiantes, luego baja al 85% para colegios de 201 a 1.000 alumnos y al 40% cuando superan los mil estudiantes. Para este nivel, el subsidio no cubre en ningún caso todo el costo de la alimentación.

La prioridad B incluye los centros ubicados en distritos con desarrollo social medio o alto. En primaria y preescolar, la cobertura se mantiene en el 100% pero el subsidio es menor en cada rango de matrícula y descende con el tamaño del centro. En los colegios, se mantiene el 100% de cobertura hasta los 200 estudiantes y luego descende, así como el menor subsidio, a mayor tamaño. Para ambos niveles se utilizan más rangos de matrícula que en la prioridad A. Mientras que subsidio medio

por estudiante en la prioridad A asciende a los 117 mil colones, en la prioridad B baja a 79 mil colones.

Cuadro 4

Costa Rica: indicadores sobre los comedores escolares en centros educativos públicos según registros administrativos. 2015

Variable	Centros	Beneficiarios (alumnos)		Gasto Total ² Distribución	% gasto alimentos	Gasto medio anual (colones)	
		Distribución	Por centro			Por Centro	Por Beneficiario
Total	4.356	696.306	160	65.242	82,3	14.977.465	93.697
Número de beneficiarios¹	100,0	100,0		100,0			
De 1 a 50	41,0	5,6	22	10,5	89,9	3.827.820	176.028
De 51 a 100	16,9	7,5	71	10,7	70,2	9.482.331	133.179
De 101 a 500	34,5	52,1	242	49,9	81,2	21.689.791	89.695
De 501 o más	7,7	34,8	721	28,9	85,9	56.211.666	77.977
Nivel educativo	100,0	100,0		100,0			
Preescolar y Primaria	84,8	71,7	135	72,7	82,8	12.838.410	95.042
Secundaria	12,9	24,1	299	23,6	80,2	27.383.910	91.554
Académica	9,9	16,2	260	15,9	80,2	23.898.544	91.850
Técnica	3,0	8,0	430	7,7	80,1	39.082.851	90.953
Especial	0,5	0,6	194	0,6	73,2	17.261.468	88.852
De jóvenes y adultos	1,8	3,6	320	3,1	88,3	26.246.717	82.067
Prioridad	100,0	100,0		100,0			
A	65,5	38,0	93	47,4	83,2	10.845.968	117.027
B	34,5	62,0	287	52,6	81,5	22.819.888	79.414
Región	100,0	100,0		100,0			
Región Central	32,6	51,7	254	44,2	83,2	20.300.755	80.081
Gran Área Metropolitana	16,5	40,2	389	32,5	83,3	29.437.072	75.738
Resto región central	16,1	11,5	114	11,7	82,9	10.903.402	95.248
Regiones periféricas	67,4	48,3	115	55,8	81,6	12.402.850	108.271
Región Choroteга	12,1	8,9	117	9,3	82,6	11.552.774	98.628
Región Pacífico Central	8,1	6,5	128	7,0	82,7	12.900.364	100.842
Región Brunca	18,4	10,4	91	12,7	81,3	10.352.724	114.065
Región Huetar Caribe	13,2	12,0	145	14,1	81,2	16.072.796	110.594
Región Huetar Norte	15,7	10,6	108	12,7	81,0	12.127.793	112.552
Prioridad social	100,0	100,0		100,0	82,3		
Distrito prioritario	39,5	39,4	159	43,2	80,2	16.402.110	102.863
Resto distritos	60,5	60,6	160	56,8	83,9	14.048.772	87.746

1/ Existen 17 centros sin beneficiarios (0,4% de centros), con recursos por 78 millones de colones (0,1% gasto). Estos se excluyen.

2/ Millones de colones al año.

Fuente: elaboración propia con base en los registros administrativos de la Dirección de Programas de Equidad (MEP).

Pese a este esquema de prioridades para establecer los subsidios, por nivel educativo, las transferencias directas medias por beneficiarios muestran pocas diferencias, aunque son un tanto mayores en preescolar y primaria. Donde se observan diferencias mayores es entre la región central y las regiones periféricas. Como promedio, en la primera un estudiante recibe al año 80 mil colones (76 mil en la GAM) mientras que en las regiones periféricas sube a 108 mil colones (114 mil en la región Brunca). También la transferencia media es mayor en los distritos prioritarios establecidos para la estrategia Puente para el Desarrollo, aunque ello se debe a que corresponden en su mayoría a distritos con un índice de desarrollo social bajo o muy bajo, pues la estrategia arranca a inicios del 2015. Para el 2016 se

incorpora una prioridad C, pero no se conoce si ello se relaciona con estrategia señalada.

A partir de estos registros administrativos es posible confrontarlos con la matrícula inicial para determinar la cobertura programada. El cuadro 5 presenta la información de los últimos tres años disponibles y se corrobora que para preescolar y primaria, corresponde a la matrícula de modo que la cobertura alcanza al 100%, mientras que la ENAHO sugiere que en la práctica es un poco menor (91% en 2016). Para secundaria, la cobertura programa se mantiene cerca del 46% en el 2013 y 2014 y sube al 51% en el 2015 y es la que explica el aumento general de la cobertura y las diferencias regionales. Esta cobertura es menor en la región central (45%) con relación a las regiones periféricas (58%), manteniéndose la región Pacífico Central un tanto relegada, mientras que la región norte muestra un aumento significativo en el último año.

Cuadro 5

Costa Rica: cobertura programada de los comedores escolares dentro de los centros públicos de educación general por nivel y región. 2013 – 2015 (Porcentaje de estudiantes matriculados en centros públicos considerados como beneficiarios por el programa)

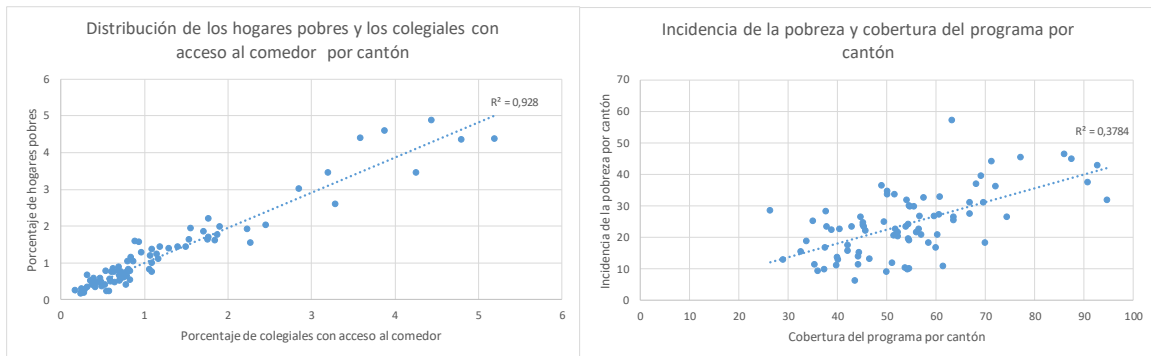
Región de planificación	Total educación general			Preescolar y primaria			Secundaria		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Total país	78,6	78,7	80,2	99,5	100,1	99,6	45,5	45,7	50,9
Región Central	76,8	77,1	77,6	99,6	100,0	99,5	41,5	42,0	45,0
Regiones periféricas	80,6	80,6	83,3	99,4	100,1	99,7	50,4	50,1	57,9
Región Chorotega	78,0	78,5	82,0	99,3	99,6	99,5	47,0	48,6	57,0
Región Pacífico Central	77,0	77,9	80,0	99,6	99,7	100,6	42,1	44,4	49,6
Región Brunca	77,3	76,6	80,8	98,7	100,2	99,6	48,8	46,2	57,0
Región Huetar Caribe	82,8	82,9	84,3	99,4	100,0	99,4	52,0	51,9	57,9
Región Huetar Norte	86,0	85,6	88,1	100,0	100,6	100,0	60,2	58,6	66,6

Fuente: elaboración propia con base en los registros administrativos de la Dirección de Programas de Equidad (MEP).

Como la cobertura programada en primaria y preescolar es del 100%, una desagregación geográfica detallada lo único que mostraría es la distribución de la matrícula. Por ello conviene poner la atención en la secundaria, donde el programa cubre la mitad de los estudiantes. Una ventaja de los registros administrativos es que permiten desagregaciones geográficas detalladas. La limitación es que la ubicación geográfica que se tiene es la del centro y no la de los estudiantes. Ello limita trabajar con niveles como los distritos, especialmente para el caso de los colegios, por lo que resulta mejor utilizar el cantón como unidad geográfica. Con la información agregada por cantón se puede contratar la distribución de los beneficiarios ordenando los cantones por el grado de pobreza. Para esto último se utiliza la estimación de pobreza por ingresos insuficientes realizada por Méndez y Bravo (2014) a partir del censo del 2011. Con esta información se puede ver el grado de correspondencia entre la pobreza de los hogares y los beneficiarios del comedor escolar en secundaria. Esto se puede hacer de dos maneras. Una comparando la

distribución entre los cantones tanto de los hogares pobres como de los beneficiarios. Otra comparando la cobertura del programa en cada cantón con el grado de pobreza del cantón. El gráfico 5 muestra ambos resultados.

Gráfico 5
Costa Rica: comparación de la pobreza por cantón (2011) con los colegiales que asisten al comedor escolar (2015)



Fuente: elaboración propia con base en los registros administrativos de la Dirección de Programas de Equidad (MEP) y en Méndez y Bravo (2014).

El primer panel del gráfico compara la distribución de los hogares pobres entre cantones y de los colegiales que acceden al comedor escolar entre cantones. Si los beneficiarios y los hogares pobres se distribuyeran uniformemente entre los 81 cantones, en cada uno de ellos se ubicaría el 1,2% de los casos. En la práctica ello no es el caso y una cantidad considerable de cantones tienen menos del 1% de los casos y uno pocos superan el 2%. No obstante, la correspondencia es bastante amplia, correspondencia que se puede medir con un coeficiente de correlación de 0,96. No obstante, esta alta asociación, que no implica que los beneficiarios efectivos pertenezcan a hogares pobres, puede ser un tanto tautológica. Los cantones más grandes o con mayor población tienden a aportar mayor cantidad de pobres, aunque la incidencia interna de la pobreza sea menor. De igual forma, los cantones más populosos, contarán con mayor cantidad de estudiantes en los colegios y en esa medida con mayor cantidad de beneficiarios de los comedores, aunque su cobertura relativa sea menor.

Esto significa que una mejor manera de aproximar la asociación es comparando la incidencia de la pobreza de cada cantón (hogares pobres del cantón como porcentaje de los hogares del cantón) con la cobertura del programa dentro de cada cantón (colegiales que asisten al comedor como porcentaje de los estudiantes de secundaria en ese cantón). Lo que se esperaba que los cantones que son internamente más pobres, con independencia de su tamaño poblacional, tiendan a contar con colegios donde la cobertura del comedor sea también mayor, aunque de nuevo, ello no implique que los beneficiarios sean efectivamente los estudiantes provenientes de los hogares pobres. El panel segundo del gráfico presenta esa información y en este caso la asociación es más débil, para un coeficiente de correlación de 0,62. Si bien el cantón como unidad geográfica puede ser aún muy

agregado, la información sugiere que queda espacio para mejorar el enfoque de este programa en los colegios.

III.1.4. Las razones para no asistir al comedor escolar

En todo caso y pese a la amplia cobertura del programa, cerca de una cuarta parte de los alumnos provenientes de hogares pobres o vulnerables señalan que no asisten al comedor escolar (exclusiones), porcentaje que es limitado entre los escolares y preescolares (8%) pero que alcanza a más del 40% de los estudiantes de secundaria.

Por ello, conviene revisar las razones esbozadas por los estudiantes o sus familiares para no asistir a este programa, información que se incorpora por primera vez en la encuesta del 2015, gracias a la iniciativa de la Dirección de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social (DESAF) y el aporte económico del FODESAF. Este tipo de información tampoco se puede obtener de registros administrativos. El cuadro 6 resume estos resultados para el nivel secundario.

Globalmente, el 48% de los estudiantes de colegios públicos no asiste al comedor (191 mil estudiantes). De este grupo de estudiantes que no asiste, un 37% señala que la razón es la falta de comedor (no hay oferta), un 44% indica razones personales (de demanda), ya sea porque no le gusta asistir (28%) o considera que no lo necesita (16%), en tanto que el 19% restante aduce restricciones impuestas por la oferta, de modo que no califica (15%) o no puede pagar (4%).²

Como la cobertura del programa es mayor en las regiones periféricas, el 60% de los que no asisten al comedor reside en la región central y aquí la ausencia de oferta (32% no existe) pierde peso a favor de los gustos o preferencias (49% no lo necesita o no le gusta).

Cuadro 6

Costa Rica: tasa de no asistencia a comedor escolar de los estudiantes de secundaria y sus razones según región, zona y quintil de ingreso per cápita. 2015 (*Estudiantes que asisten a colegios públicos*)

² En el caso de la primaria, cuyos datos no se incluyen aquí, solo el 8% no asiste (35 mil alumnos) y entre ellos predominan las razones voluntarias o por demanda (64%), ya sea porque considera que no lo necesita (12%) o que no le gusta (52%). La ausencia de oferta es más limitada (29%), así como las restricciones que esta impone (7% no califica)

Indicador	Colegiales que no asisten		Razón para no asistir al comedor escolar					
	Número y Distribución	% sobre total estudiantes	Total	No existe en colegio	No califica	No puede pagar	No lo necesita	No le gusta asistir
Estudiantes que no asisten al CE	190.718		190.718	71.418	28.521	7.010	30.452	53.317
Distribución relativa		47,8	100,0	37,4	15,0	3,7	16,0	28,0
Región	100,0							
Región Central	60,3	52,8	100,0	32,3	16,1	3,8	18,9	28,9
Regiones periféricas	39,7	41,8	100,0	45,2	13,3	3,5	11,6	26,5
Chorotega	6,9	36,2	100,0	40,5	12,9	7,3	13,3	26,1
Pacífico Central	6,1	47,3	100,0	26,1	10,2	5,0	18,0	40,8
Brunca	7,1	35,0	100,0	45,8	13,8	2,6	11,0	26,8
Huetar Caribe	10,9	46,9	100,0	60,1	11,7	1,1	7,3	19,7
Huetar Norte	8,7	44,8	100,0	43,2	17,2	3,1	11,4	25,1
Zona	100,0							
Zona Urbana	75,8	53,9	100,0	35,9	14,2	3,6	18,0	28,3
De la Región Central	51,5	55,5	100,0	33,1	14,6	3,7	20,3	28,3
Del Resto del País	24,2	50,7	100,0	41,6	13,5	3,4	13,1	28,3
Zona Rural	24,2	35,4	100,0	42,4	17,2	3,8	9,6	26,9
De la Región Central	8,8	41,2	100,0	27,6	24,8	4,3	10,7	32,7
Del Resto del País	15,5	32,8	100,0	50,8	12,9	3,6	9,1	23,7
Por quintil de ingreso ²	100,0							
20% más pobre	22,7	37,6	100,0	44,9	16,1	6,2	8,4	24,4
20% siguiente	28,9	46,7	100,0	38,6	13,8	4,3	15,2	28,1
20% siguiente	25,3	53,8	100,0	37,4	15,3	2,6	16,6	28,0
20% siguiente	15,8	54,9	100,0	31,1	15,9	1,3	20,6	31,2
20% más rico	7,3	66,9	100,0	23,8	12,6	2,0	30,4	31,2

1/ Los hogares se ordenan de menor a mayor ingreso familiar autónomo per cápita, esto es, sin incluir las transferencias estatales en dinero.

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

En las regiones periféricas, la ausencia de oferta adquiere mayor protagonismo, excepto en la región del Pacífico Central, que es la que muestra la menor cobertura. En esta región, los gustos y preferencias se convierten en el principal motivo, aunque los problemas de copago aumentan un poco.

La ausencia de oferta adquiere el mayor peso en la región Huetar Caribe, donde se convierte en la razón ofrecida por el 60% de los estudiantes que no asisten al comedor, mientras que, en la región Chorotega, el copago sube al 7,3% de los casos, esto es, el doble de la media nacional.

Si la atención se pone en la zona de residencia, el 76% de los colegiales que no asisten residen en las zonas urbanas y un poco más de la mitad en las zonas urbanas de la región Central. En las zonas urbanas metropolitanas, la ausencia de oferta pierde participación como razón (33% de los casos), a favor de motivos voluntarios (49%), mientras que, en las zonas rurales periféricas, y más pobres, la ausencia de oferta es la causa principal (51%), en tanto que los gustos y preferencias solo son aludidos por un tercio de los que no asisten. No obstante, la ausencia de oferta parece estar más marcado por las regiones que por las zonas ya que este se torna en un problema menos frecuente entre los estudiantes de las

zonas rurales de la región central en comparación de los que residen en las zonas urbanas de las regiones periféricas.

Finalmente, si la atención se pone en los quintiles de ingreso familiar autónomo per cápita, pese a que la cobertura del programa es mayor en los estratos de menores ingresos, un 23% de los que no asisten pertenecen al quintil más pobre y más de la mitad (52%) vienen de hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad (40% de menores ingresos).

La ausencia de oferta es la razón principal de la no asistencia en el estrato más pobre (45%) y esta razón disminuye sistemáticamente al pasar a estratos de mayor ingreso y a cambio de razones voluntarias (no lo necesita o no le gusta la comida), donde llega a estar presente en el 62% de los casos de los colegiales pertenecientes al quintil más rico. No obstante, estas razones no son despreciables entre los estudiantes de hogares de menores recursos, donde es esgrimida por un tercio de los colegiales del 20% más pobre y por el 43% del quintil siguiente.

Restricciones impuestas por la oferta en los sistemas de selección al interior de los colegios (no califica) afecta al alrededor del 15% de los que no asisten (16% entre los más pobres) y ello muestra pocas variaciones entre estratos de ingreso, mientras que dificultades de copago afectan en mayor medida a los grupos más pobres (6%), pese a ser una razón con escasa presencia.

III.2. Becas y Avancemos

Los programas de becas en la educación general se fortalecen y visibilizan con la creación del FONABE en 1987, aunque empieza a operar en 1998, y luego se fortalecen con la creación de la transferencia monetaria condicionada Avancemos en el 2006. Como se ha visto, este es el rubro monetario que más crece en los últimos 15 años, pese a la contracción por estudiante sufrida en el último quinquenio, y ya representa cerca de la mitad de los recursos asignados en programas de incentivos para estudiar.

En esta sección se analiza la cobertura y enfoque de las ayudas monetarias para estudiar recibida por los estudiantes de los centros públicos de educación general. Esto significa que no se incluyen todas las becas otorgadas por FONABE, aunque sí la mayoría que se canaliza a la educación primaria y preescolar y algunas en secundaria. Se excluyen las becas de FONABE dirigidas a la educación post secundaria, a las personas institucionalizadas o a la educación abierta. Tampoco se incluyen las becas de transporte que se consideran en la sección siguiente.

También pueden incluirse unas pocas becas aportadas por las municipalidades y por empresas privadas o instituciones públicas, ya que la fuente utilizada en esta sección, la ENAHO, indaga sobre esas fuentes y la población analizada son los estudiantes de la educación pública. Finalmente se incluyen las transferencias monetarias del programa Avancemos, que se dirige a los estudiantes de secundaria y que es administrada por el IMAS en coordinación con el MEP.

Estas ayudas monetarias siguen un enfoque más selectivo que los comedores escolares y están dirigidas a los estudiantes provenientes de hogares de escasos recursos económicos y por ende con mayor riesgo de deserción por el costo de oportunidad que representa el asistir al centro educativo. También son estudiantes que obtienen un menor logro escolar asociado al bajo clima educativo del hogar y la menor calidad, en general, de los centros educativos a los que les corresponde asistir, pero donde estas ayudas económicas poco pueden contribuir.

III.2.1. El acceso en 2016

El cuadro 7 resume la información sobre las ayudas monetarias recibidas para estudiar en la educación general durante la primera mitad del 2016. Según la ENAHO, durante el 2016 cerca de 284 mil estudiantes de los centros públicos de educación general recibieron este tipo de ayuda, lo que representa una cobertura del 29%. Cerca de la mitad de estas ayudas se dirigen a los estudiantes de secundaria, un 48% a los escolares, un 2% a los niños de preescolar y el 0,4% a los alumnos de educación especial. Dentro de una cobertura media del 29%, esta resulta apenas del 6% en preescolar, sube al 31% en primaria y alcanza a algo más de un tercio de los colegiales (34%).

Menos de la mitad de los beneficiados residen en la región central (44%) lo que significa una mayor cobertura en las regiones periféricas, pero con una gran variabilidad interna. Globalmente la cobertura relativa en la región Central es del 24%, mientras que en las regiones periféricas sube al 35%, contra la media nacional del 29%. Esta cobertura de la región Central es menor en todos los niveles que en la media de las regiones periféricas.

Cuadro 7

Costa Rica: cobertura de los programas de becas y Avancemos por nivel educativo, según región, zona, sexo del estudiante y quintil de ingreso. 2016 (De los estudiantes, miembros de hogares individuales, que asisten a centros públicos)

Variable	Distribución de los beneficiarios				Cobertura			
	Total ¹	Preescolar ²	Primaria	Secundaria	Total ¹	Preescolar ²	Primaria	Secundaria
Total beneficiarios	284.042	6.669	136.246	140.130	29,4	5,9	31,0	34,3
Distribución %	100,0	2,3	48,0	49,3				
Región	100,0	100,0	100,0	100,0				
Región Central	44,0	32,6	42,7	45,6	24,2	3,7	25,6	28,2
Regiones periféricas	56,0	67,4	57,3	54,4	35,4	8,3	36,8	42,0
Chorotega	8,2	6,0	6,5	9,9	30,5	4,5	25,1	43,6
Pacífico Central	7,5	9,4	7,7	7,3	31,8	7,2	33,8	37,3
Brunca	15,9	29,3	16,7	14,5	49,4	17,4	56,5	51,1
Huetar Caribe	13,1	9,4	15,0	11,5	33,1	5,3	36,5	36,3
Huetar Norte	11,3	13,3	11,4	11,2	31,7	6,7	31,2	40,9
Zona	100,0	100,0	100,0	100,0				
Zona Urbana	55,0	45,3	52,6	57,6	24,0	3,9	24,7	28,9
De la Región Central	32,1	21,6	29,8	34,6	21,2	2,9	21,6	25,5
Del Resto del País	22,9	23,8	22,8	23,0	29,7	5,9	30,3	36,2
Zona Rural	45,0	54,7	47,4	42,4	40,5	10,0	43,2	46,1
De la Región Central	11,9	11,0	12,9	10,9	39,5	7,9	44,1	42,5
Del Resto del País	33,1	43,7	34,5	31,4	40,9	10,7	42,9	47,5
Sexo del estudiante	100,0	100,0	100,0	100,0				
Hombre	50,7	49,3	52,3	49,3	29,8	5,8	31,2	35,2
Mujer	49,3	50,7	47,7	50,7	29,1	6,0	30,7	33,5
Por quintil de ingreso ³	100,0	100,0	100,0	100,0				
20% más pobre	47,5	51,3	50,8	44,3	43,1	8,9	44,6	52,3
20% siguiente	33,6	33,3	31,9	35,1	32,5	6,5	31,6	40,6
20% siguiente	14,5	10,3	14,3	14,7	21,0	3,3	23,3	22,7
20% siguiente	3,9	3,8	2,5	5,2	9,2	1,8	7,4	12,5
20% más rico	0,6	1,3	0,6	0,7	4,3	1,6	4,6	4,7
Coefficiente de concentración ⁴	-0,509	-0,547	-0,534	-0,484				

1/ El total incluye 997 estudiantes de la educación especial (0,4% del total de beneficiarios).

2/ Incluye maternal y prekinder.

3/ Los hogares se ordenan de menor a mayor ingreso familiar autónomo per cápita, esto es, sin incluir las transferencias estatales en dinero.

4/ Cuasi Gini de la distribución de los beneficiarios calculado a partir de deciles.

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

Al interior de las regiones periféricas, la región Brunca aparece con la mayor cobertura relativa global y para cada nivel educativo. Esto hace que pese a su pequeño tamaño poblacional (7% de la población del país), concentre una importante cantidad de becarios (16% del total de beneficiarios). La región Chorotega aparece en el 2016 con la menor cobertura interna dentro de las regiones periféricas, aunque no muy alejado de las otras regiones, excepto la Brunca. Esta situación la mantiene la región Chorotega en preescolar y primaria (FONABE), mientras que, en secundaria, la menor cobertura se encuentra en la región Caribe y Pacífico Central (Avancemos).

Un 55% de los beneficiarios de todos los niveles residen en las zonas urbanas y alrededor de un tercio en las zonas urbanas de la región Central. Esto significa coberturas menores en las zonas urbanas (24% en el total urbano y 21% en la zona urbana metropolitana), de modo que la cobertura en el ámbito rural, del 41%, casi duplica la mostrada por las áreas metropolitanas (91% mayor). Ello refleja un claro énfasis hacia las zonas presumiblemente más pobres.

Aunque no existe un claro sesgo de género en la asignación de las ayudas monetarias, los hombres aparecen en una situación ligeramente más favorable, particularmente en secundaria, donde la diferencia en la cobertura relativa es de dos puntos porcentuales mayor para los hombres, que enfrentan de hecho un mayor costo de oportunidad para sus hogares, aunque ello no se reproduce en los años previos como se verá más adelante.

Al ser programas selectivos, la concentración de estudiantes beneficiarios debería ser mayor en los estratos de menores ingresos. En efecto, casi la mitad de los beneficiarios pertenece a hogares del quintil más pobre de país y el 81% de los beneficiarios pertenecen a hogares en situación de pobreza o de vulnerabilidad (40% más pobre de los hogares). En un sentido estricto, esto significaría filtraciones del 50% (no pobre) o de solo el 18% siguiendo una aproximación más laxa (no pobre ni vulnerable). Aunque la mayor parte de los “filtrados” se ubican en la parte media de la distribución, no parece justificarse la presencia de beneficiarios en los hogares del 40% más rico y queda espacio para mejorar el enfoque de estos programas.

El enfoque de estos programas es mayor en primaria y preescolar que en secundaria, no solo por las razones señaladas previamente sobre la concentración de menores en los hogares pobres, sino también porque FONABE sigue el criterio de ingreso para seleccionar los escolares, mientras que el IMAS utiliza un indicador de bienestar material, donde el ingreso es solo uno de sus componentes, para escoger a los colegiales a beneficiar. Esto se corrobora con los indicadores de concentración incorporados al final del cuadro 7.

Esta concentración de beneficiarios en los estratos más pobres significa mayores coberturas entre ellos. En efecto, el 43% de los estudiantes de educación general que pertenece a los hogares más pobres recibe estos beneficios, porcentaje que resulta similar entre los escolares (45%) y sube al 52% entre los alumnos de los colegios. Entre los estudiantes de preescolar, la cobertura es mucho más limitada (9%).

Ello significa exclusiones significativas entre el conjunto de estudiantes en situación de pobreza de la educación general del 57%, exclusiones que resultan del 55% entre los escolares pobres y del 48% entre los colegiales de hogares pobres. Estas exclusiones podrían reducirse, aunque no eliminarse, con mejoras en el enfoque de los programas, aunque su eliminación total demandaría de recursos adicionales.

Estas exclusiones suben al 61% si se consideran los estudiantes de los hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad (dos quintiles más pobres), porcentaje que resulta similar entre los escolares (61%) y se reduce al 53% entre los colegiales. Con esta definición más amplia de la población meta, solo con recursos adicionales y un mejor enfoque, se podría reducir las exclusiones, aunque difícilmente eliminarlas. Ello plantea la necesidad de discutir la pertinencia y eficacia de estas ayudas, particularmente en el nivel primario, y las posibilidades de reasignarlas al nivel secundario.

En el nivel primario, donde la concentración de becas se da en FONABE por la creación de Avancemos y su reasignación posterior al IMAS, en momentos que la cobertura era casi universal, sugiere que tendría poco impacto para mejor cobertura, retención y el rezago escolar. En efecto, una evaluación de impacto realizada sobre las becas en primaria (Mata, Sánchez y Trejos, 2015), no encuentran impacto alguno en la consecución de estos objetivos. Si el acceso y la retención parecen independientes de la obtención de una ayuda económica y si esta tampoco apoya la reducción del rezago escolar, y el logro en completar la primaria, parece necesario pensar en otras intervenciones que impacten directamente en el aprendizaje de los estudiantes. En el caso de secundaria, el costo de oportunidad de asistir es mayor y Avancemos aporta en reducirlo, favoreciendo la retención y el reingreso como han mostrado evaluaciones previas. No obstante, el objetivo final que es el logro en completar la secundaria, y de calidad, pasa por intervenciones en el ámbito de la oferta educativa.

III.2.2. La evolución de la cobertura en los últimos cuatro años

Las estimaciones de los estudiantes de la educación general pública que reciben ayudas económicas para estudiar en los últimos cuatro años según la ENAHO reflejan una pequeña reducción de cobertura en el 2014, asociado con FONABE y por ende en primaria, con un repunte en el 2015 que se mantiene en el 2016, pese a que se reducen los beneficiarios de Avancemos, no así la cobertura en secundaria (ver cuadro 8).

La reducción de la cobertura en el 2014 también puede estar apoyada por los cambios introducidos en la ENAHO ese año, aunque los registros administrativos de FONABE corroboran una menor cantidad de beneficiarios. En el caso de Avancemos, la reducción de beneficiarios en el 2015 y 2016 no se corrobora con los registros administrativos y en parte obedece a posibles errores de clasificación. En particular aparecen en la ENAHO cerca de seis mil estudiantes de colegios públicos que indican estar recibiendo ayudas económicas del IMAS, pero no de Avancemos.

Cuadro 8

Costa Rica: cobertura del programa de becas y Avancemos por año según nivel educativo, región, zona, sexo del estudiante y quintil de ingreso. 2013 – 2016. (De los estudiantes, miembros de hogares individuales, que asisten a centros públicos)

Variable	Distribución de los beneficiarios				Cobertura			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Total beneficiarios	254.694	239.735	274.108	284.042	27,5	26,4	29,1	29,4
Nivel educativo	100,0	100,0	100,0	100,0				
Preescolar	0,8	0,6	2,1	2,3	2,1	1,5	5,5	5,9
Primaria	44,0	41,5	47,4	48,0	26,7	25,0	29,8	31,0
Secundaria	54,2	57,3	49,8	49,3	34,2	34,0	34,2	34,3
Especial	1,0	0,6	0,5	0,4	44,6	28,4	85,3	30,5
Región	100,0	100,0	100,0	100,0				
Región Central	49,5	44,7	46,8	44,0	23,3	22,2	25,2	24,2
Regiones periféricas	50,5	55,3	53,2	56,0	33,3	31,1	33,7	35,4
Chorotega	9,2	11,2	9,0	8,2	31,9	32,9	31,0	30,5
Pacífico Central	6,5	7,8	7,6	7,5	33,3	32,9	35,0	31,8
Brunca	11,7	15,3	16,4	15,9	42,1	41,7	49,5	49,4
Huetar Caribe	15,1	10,7	10,5	13,1	30,2	23,5	26,3	33,1
Huetar Norte	8,1	10,3	9,6	11,3	31,4	27,5	28,4	31,7
Zona	100,0	100,0	100,0	100,0				
Zona Urbana	40,5	53,2	54,9	55,0	20,6	21,2	23,6	24,0
De la Región Central	27,9	31,8	33,3	32,1	18,5	19,2	21,7	21,2
Del Resto del País	12,6	21,5	21,6	22,9	27,4	25,2	27,3	29,7
Zona Rural	59,5	46,8	45,1	45,0	35,5	36,5	40,8	40,5
De la Región Central	21,6	12,9	13,5	11,9	35,0	36,4	42,3	39,5
Del Resto del País	37,9	33,9	31,6	33,1	35,8	36,6	40,1	40,9
Sexo del estudiante	100,0	100,0	100,0	100,0				
Hombre	49,3	49,1	51,6	50,7	27,0	25,4	29,8	29,8
Mujer	50,7	50,9	48,4	49,3	27,9	27,5	28,4	29,1
Por quintil de ingreso ¹	100,0	100,0	100,0	100,0				
20% más pobre	45,7	49,3	49,7	47,5	39,4	39,2	44,7	43,1
20% siguiente	34,7	31,9	32,5	33,6	31,7	28,2	32,1	32,5
20% siguiente	15,7	15,3	13,5	14,5	20,6	19,0	19,2	21,0
20% siguiente	2,9	3,2	4,1	3,9	6,7	7,4	9,4	9,2
20% más rico	1,0	0,3	0,2	0,6	5,4	2,1	1,2	4,3
Coefficiente de concentración ²	-0,4904	-0,5206	-0,5212	-0,5092				

1/ Los hogares se ordenan de menor a mayor ingreso familiar autónomo per cápita, esto es, sin incluir las transferencias estatales en dinero.

2/ Cuasi Gini de la distribución de los beneficiarios calculado a partir de deciles.

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

Si estos se suman a los beneficiarios reportados de Avancemos, la cifra de beneficiarios se mantendría sin mayores cambios en el 2015 con un repunte en el 2016 como indican los registros administrativos. El repunte de las ayudas económicas en el 2015 se concentra en primaria, de modo que aumenta su participación a costa de los estudiantes de la educación secundaria.

Por regiones, la región Central pierde participación entre los beneficiarios de modo que su cobertura se mantiene por debajo de la media de las regiones periféricas en los cuatro años. Al interior de las regiones periféricas, la Brunca se mantiene los cuatro años como la que muestra la mayor cobertura relativa de todas, mientras que

las regiones Huetares, la Norte y especialmente la región Caribe, se mantienen con las coberturas más limitadas, excepto en el 2016 donde muestran una mejoría.

Las zonas urbanas aumentan su participación entre los beneficiarios, apoyados en los cambios de muestra y de ponderadores, pero la cobertura se mantiene claramente más elevada en las zonas rurales, aunque sin mayores diferencias según el grado de ruralidad.

Por sexo, si bien en el 2015 y 2016 los hombres parecen estar en una mejor situación relativa en cuanto a la cobertura, ello no es el caso en los dos años previos. En todo caso, las diferencias de cobertura entre sexos en los cuatro años son reducidas.

Finalmente, si la atención se pone en el estrato de ingreso, el enfoque de las ayudas económicas parece mejorar hasta el 2015 con un pequeño deterioro en el último año. Los beneficiarios del quintil más pobre pasan del 46% en 2013 al 50% de los beneficiarios totales en el 2015 retornando al 47% en el 2016, mientras que los beneficiarios de los dos quintiles de menores ingresos (pobres o vulnerables) pasan del 80% de los beneficiarios totales en el 2013 al 82% dos años más tarde con una baja marginal al 81% en el 2016. Esto implica una reducción de las filtraciones, que no llegan al 20% cuando se consideran los pobres y los vulnerables, y aunque la cobertura entre los estudiantes de los estratos más pobres también aumenta, las exclusiones siguen siendo mayoritarias y por encima del 50%.

III.2.3. La cobertura según los registros administrativos

Al igual que para los comedores escolares, los registros administrativos permiten obtener información más desagregada geográficamente. En el caso de FONABE, la información se encuentra por estudiante y permite derivar alguna información adicional. El cuadro 9 resume algunos indicadores que son posibles de obtener a partir de la base disponible para el 2015. Para ese año, se informa de 175 mil beneficiarios con una inversión directa, esto es, sin gastos administrativos, de 40 mil millones para una media anual por estudiante de 230 mil colones (19 mil por mes considerando doce meses).

Cuadro 9

Costa Rica: indicadores sobre las becas de FONABE según registros administrativos. 2015

Variable	Beneficiarios ¹	Gasto Total ²	Gasto medio anual (colones)	
	Distribución	Distribución	Por Beneficiario	Índice
Total	174.963	40.288	230.265	100
Nivel educativo	100,0	100,0		100
Preescolar y Primaria	92,8	85,5	212.202	92
Preescolar	8,8	7,5	196.031	85
Primaria	84,0	78,0	213.893	93
Secundaria	5,8	9,8	388.504	169
Universitaria	1,4	4,7	774.806	336
Tipo de Beca	100,0	100,0		
Condición socioeconómica	83,5	75,4	207.919	90
Beca especial	16,3	24,1	340.351	148
Mérito personal	0,2	0,5	612.261	266
Región	100,0	100,0		
Región Central	43,3	43,2	229.872	100
Gran Área Metropolitana	27,6	27,2	227.004	99
Resto región central	15,7	16,0	234.926	102
Regiones periféricas	56,7	56,8	230.564	100
Región Chorotega	8,5	7,9	214.243	93
Región Pacífico Central	7,4	7,2	224.788	98
Región Brunca	16,4	17,7	248.566	108
Región Huetar Caribe	14,7	15,1	236.674	103
Región Huetar Norte	9,7	8,8	209.532	91
Prioridad social	100,0	100,0		
Distrito prioritario	47,2	47,5	231.708	101
Resto distritos	52,8	52,5	228.975	99
Fuente financiamiento	100,0	100,0		
FODESAF	32,4	34,1	242.378	105
MEP	55,7	55,0	227.113	99
PANI	0,0	0,0		
SUPERAVIT	11,8	10,9	211.929	92

1/ Existen 388 becas donde no se giró nada durante el año. La columna de "beneficiarios" se refiere a la cantidad de becas y no de personas, debido a que una o un estudiante puede tener varios beneficios.

2/ Millones de colones al año.

Nota: Podría existir una diferencia entre los niveles educativos por Producto principalmente entre preescolar y primaria, debido a la corroboración de datos durante el año.

Fuente: elaboración propia con base en los registros administrativos del Fondo Nacional de Becas (FONABE).

Por nivel educativo, el 84% de los beneficiarios estudian en la escuela y ellos absorben el 78% de las transferencias realizadas. Ello significa que en promedio reciben una beca menor (214 mil colones al año), en comparación con los que estudian en los colegios (389 mil colones) o universidades (774 mil colones), aunque

el número de beneficiarios es muy limitado, pues el 93% de los beneficiarios asisten a la escuela o al preescolar.

Las becas otorgadas por FONABE son de tres tipos. La mayoritaria, y con monto menor, es la relacionada con la condición socioeconómica o niveles de pobreza. El 84% de los beneficiarios obtienen este tipo de beca y ahí se asigna el 75% de los recursos directos. Estas becas cubren al 88% de los beneficiarios de primaria y preescolar y a la totalidad de los beneficiarios de la educación superior. Las becas especiales cubren un amplio rango de motivos: embarazo adolescente, trabajo infantil, discapacidad, población indígena, educación abierta, privados de libertad o en conflicto social, más los afectados por desastres naturales. Para el 2015, el 16% de los beneficiarios obtienen estos beneficios para un monto medio anual cercano a los 340 mil colones, es decir, casi un 50% mayor a la media del programa. Estas becas están presentes en casi la totalidad de los estudiantes de secundaria beneficiados y, en menor medida, entre los escolares y los preescolares. Las becas al mérito personal, académico o artístico, son menos frecuentes, pero más generosas. Están presentes en el 0,2% de los beneficiarios y equivalen a casi tres veces la beca promedio. Esta se otorga a estudiantes de primaria y secundaria.

El monto de las becas depende entonces del nivel que se cursa, particularmente entre educación general y superior, y del tipo de beca que se trate. Estas características parecen estar repartidas de manera bastante uniforme entre las distintas regiones, de modo que los montos medios recibidos no muestran mayor variación entre las regiones. Pese a esta menor diversidad, la región Chorotega aparece con el menor monto medio, mientras que la Brunca con el mayor. Tampoco se observan mayores diferencias entre los distritos prioritarios o no prioritarios, definidos ese año.

Finalmente, el cuadro muestra la distribución de las becas según la fuente de financiamiento. El FODESAF financia ese año solo cerca de un tercio de las becas, cuando en los dos años previos era cercano al 50%. Mientras que en el 2013, no había superávit para financiar becas, aporta el 4% de los recursos en el 2014 y el 11% en el 2015. Esta creciente presencia de superávits puede explicar la pérdida de participación del FODESAF y sugiere problemas de gestión en la asignación de los recursos o un exceso de ellos. Dada la magnitud de los estudiantes pobres excluidos de estos beneficios no parece ser esta última una causa probable.

Si se confronta la matrícula en centros públicos de la educación general, con los beneficiarios del programa surgidos de los registros administrativos, es posible estimar una cobertura alternativa a la estimada a partir de las encuestas de hogares. El cuadro 10 presenta esta información para los últimos tres años disponibles. La cobertura global de las becas de FONABE se ubica en cerca de un quinto de la población estudiantil. Se mantiene sin mayores cambios en torno al 36% de los escolares y muestra cierta reducción en preescolar y secundaria. Los registros administrativos corroboran la caída en la cobertura en el 2014, aunque los niveles relativos de cobertura resultan mayores a los que se estiman con las encuestas de

hogares, particularmente para el nivel preescolar. Los datos también corroboran la menor cobertura relativa en la región central y la mayor en la región Brunca.

Cuadro 10

Costa Rica: cobertura de las becas del FONABE dentro de los centros públicos de educación general por nivel y región. 2013 – 2015 (Porcentaje de estudiantes matriculados en centros públicos considerados como beneficiarios por el programa)

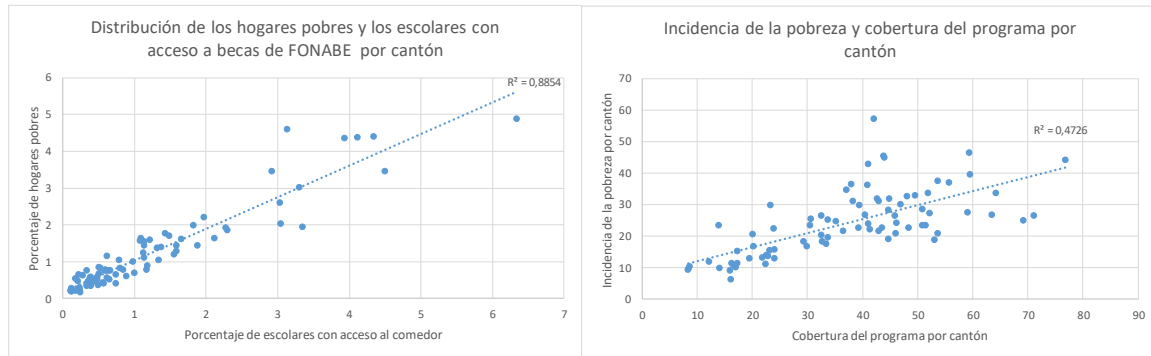
Nivel y región de planificación	Total educación general		
	2013	2014	2015
Total país	22,0	20,2	20,8
Nivel Educativo			
Preescolar	17,6	13,3	15,6
Primaria	36,4	36,2	36,5
Secundaria	4,9	2,6	3,1
Región			
Región Central	17,9	16,6	16,6
Regiones periféricas	26,8	24,5	25,6
Región Chorotega	22,7	19,8	20,7
Región Pacífico Central	26,4	24,3	24,1
Región Brunca	34,8	32,3	33,8
Región Huetar Caribe	27,2	25,1	26,7
Región Huetar Norte	21,9	19,9	21,2

Fuente: elaboración propia con base en los registros administrativos del Fondo Nacional de Becas (FONABE).

Como la mayor parte de los beneficiarios del programa de becas de FONABE corresponde a escolares, se pueden analizar las diferencias en cobertura por áreas geográficas más desagregadas. En el caso de los escolares y por tener una base de datos de personas y no de centros, se puede bajar hasta el distrito. No obstante, para poder comparar con los otros programas y porque las estimaciones de población pobre se encuentran por cantón, se mantiene este nivel de agregación. El gráfico 6 muestra la correspondencia entre la pobreza y los beneficiarios del programa, primero observando la distribución entre cantones y luego comparando la incidencia de la pobreza y la cobertura relativa dentro de cada cantón.

Gráfico 6

Costa Rica: comparación de la pobreza por cantón (2011) con los escolares que reciben una beca para estudiar (2015)



Fuente: elaboración propia con base en los registros administrativos del Fondo Nacional de Becas (FONABE) y en Méndez y Bravo (2014).

El panel primero muestra la correspondencia de la distribución de los pobres y de los escolares con beca entre cantones. Esta alta correspondencia, para un coeficiente de correlación de 0,94 es apenas menor al observado para los beneficiarios de los comedores escolares (0,96), aunque era de esperar un valor mayor. Como se ha indicado esto puede reflejar las diferencias de población entre los cantones por lo que puede ser más útil el panel segundo que compara la incidencia de la pobreza con la cobertura del programa por cantón. En este caso el ajuste es un tanto mejor que en el caso de los comedores escolares, aunque siempre limitado. El coeficiente de correlación alcanza un 0,69 contra 0,62 para comedores escolares. Si la atención se pone en los cantones que muestran una incidencia de la pobreza entre el 20% y el 30%, ahí se ubican cantones con coberturas del programa que van desde el 15% hasta algo más del 70%. Algo similar sucede con cantones menos pobres (entre el 10% y el 20% de pobreza). En todo caso llama la atención de que, pese a ser un programa que sigue una lógica más selectiva, y que efectivamente resulta más enfocado que los comedores escolares, no obtenga desde el punto de vista geográfico una mejor distribución. Un posible establecimiento de cuotas por centro educativo podría explicar estos resultados. Un nivel de agregación aún elevado, podría ser también parte de la explicación.

III.2.4. Las razones para no acceder a estas ayudas monetarias

Al igual que en el caso de los comedores escolares, la ENAHO 2015 indaga por primera vez sobre las posibles razones por las cuales las exclusiones son tan amplias entre la población estudiantil pobre. Como FONABE se concentra en primaria y el IMAS en secundaria, se analiza cada nivel e institución por separado.

Nivel primario

Para este nivel se considera solo los que no reciben beca de FONABE por lo que en el porcentaje de los que no recibe (72%) resulta ligeramente mayor del que se desprende del cuadro 5 (70%). La diferencia se ubica en becas recibidas por otras instancias. El cuadro 11 presenta algunas características de los escolares de escuelas públicas excluidos de las ayudas económicas.

Estas exclusiones son el inverso aditivo de la cobertura de modo que son más amplias en la región Central, en las zonas urbanas y en los estratos de mayores ingresos, aunque siguen siendo significativas en sus complementos.

Cuadro 11

Costa Rica: estudiantes de escuelas públicas que no reciben beca de FONABE y sus razones según región, zona y quintil de ingreso per cápita. 2015

Región, zona y quintil de ingreso	Estudiantes sin beca		Estudiantes que solicitaron beca a FONABE y no recibieron						Estudiantes que no reciben beca de FONABE ni la solicitaron							
	Número y Distribución	% sobre total	Número y Distribución	% sobre		Razón de no recibirla			Número y Distribución	% sobre no reciben	Razón para no solicitar beca					
				no reciben	solicitaron	Total	En trámite	Rechazado ¹			Total	No necesita	No conoce	Trámites	No papeles	Otra razón
Total de estudiantes	313.361		66.442			66.442	27.887	38.555	246.919		246.919	180.764	29.175	26.721	4.872	5.387
Porcentajes		71,9		21,2	36,0	100,0	42,0	58,0		78,8	100,0	73,2	11,8	10,8	2,0	2,2
Por Región	100,0		100,0						100,0							
Región Central	56,7	76,1	54,7	20,4	40,9	100,0	39,5	60,5	59,2	79,6	100,0	72,5	14,4	9,7	1,7	1,7
Regiones periféricas	43,3	67,1	45,3	22,2	31,4	100,0	44,9	55,1	40,8	77,8	100,0	74,1	8,4	12,4	2,3	2,9
Chorotega	8,2	74,6	9,1	23,6	40,9	100,0	44,2	55,8	8,4	76,4	100,0	85,5	7,6	5,8	0,6	0,5
Pacífico Central	5,8	65,2	4,9	18,0	25,7	100,0	35,8	64,2	5,1	82,0	100,0	70,3	12,3	13,9	2,1	1,4
Brunca	7,1	52,0	8,4	25,0	21,4	100,0	51,2	48,8	7,1	75,0	100,0	81,1	3,7	9,1	1,2	4,8
Huetar Caribe	11,7	69,4	12,4	22,5	34,0	100,0	56,1	43,9	12,7	77,5	100,0	64,7	11,4	17,6	2,6	3,6
Huetar Norte	10,4	74,3	10,4	21,2	38,8	100,0	31,5	68,5	7,4	78,8	100,0	73,3	6,4	12,8	4,1	3,5
Por Zona	100,0		100,0						100,0							
Zona Urbana	72,6	77,4	62,5	18,2	39,8	100,0	41,0	59,0	74,8	81,8	100,0	72,3	13,0	11,2	1,7	1,9
De la Región Central	49,3	79,5	45,9	19,7	45,3	100,0	40,9	59,1	51,6	80,3	100,0	71,5	15,2	9,8	1,8	1,7
Del Resto del País	23,3	73,3	16,6	15,1	29,8	100,0	41,4	58,6	23,1	84,9	100,0	73,9	8,6	13,8	1,4	2,3
Zona Rural	27,4	60,6	37,5	29,1	31,0	100,0	43,5	56,5	25,2	70,9	100,0	76,0	8,2	9,8	2,9	3,1
De la Región Central	7,4	59,5	8,8	25,2	27,2	100,0	32,2	67,8	7,6	74,8	100,0	80,3	8,4	8,4	1,4	1,5
Del Resto del País	20,0	61,0	28,7	30,5	32,5	100,0	47,0	53,0	17,6	69,5	100,0	74,3	8,1	10,3	3,5	3,7
Por quintil de ingreso²	100,0		100,0						100,0							
20% más pobre	29,4	59,3	42,2	30,4	31,3	100,0	45,6	54,4	17,2	69,6	100,0	61,3	14,1	15,4	4,5	4,7
20% siguiente	27,5	68,1	32,3	24,9	35,4	100,0	41,0	59,0	27,8	75,1	100,0	67,7	15,5	12,3	2,5	2,1
20% siguiente	21,7	83,1	18,2	17,8	48,3	100,0	37,5	62,5	26,7	82,2	100,0	72,8	12,6	12,3	0,7	1,6
20% siguiente	14,6	90,2	6,6	9,5	48,5	100,0	35,4	64,6	19,5	90,5	100,0	89,5	5,7	4,5	0,0	0,2
20% más rico	6,7	99,5	0,8	2,5	82,7	100,0	48,2	51,8	8,8	97,5	100,0	96,1	3,3	0,6	0,0	0,0

1/ Incluye 520 casos de otra razón (0,8% de los casos).

2/ Los hogares se ordenan de menor a mayor ingreso familiar autónomo per cápita, esto es, sin incluir las transferencias estatales en dinero.

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

Globalmente, el 72% de los escolares no está recibiendo una beca de FONABE (313 mil alumnos) y de ellos, algo más de una quinta parte la había solicitado sin recibirla (21% o 66 mil estudiantes). Entre los que no tienen beca, las solicitudes sin éxito (% sobre no reciben en cuadro 6) aparecen con mayor frecuencia relativa en los ámbitos con mayor cobertura efectiva: regiones periféricas, zonas rurales y estratos de menores ingresos, aunque la mayor parte de los que no las reciben, pese a solicitarlas, pertenecen a la región Central y las zonas urbanas. Este no es el caso por estratos de ingresos, donde la mayor proporción de los que no la recibieron, pese a solicitarlas, pertenecen al quintil más pobre (42%) o a los dos quintiles de menores ingresos (74%), lo que sugiere que las demandas provienen mayoritariamente de estos estratos.

Si se consideran todos los que hicieron la solicitud, ya sea que la recibieron la beca o que no lo lograron, es posible calcular la tasa de rechazo general, que aparece en la columna denominada “% sobre solicitaron”. Esta tasa de rechazo alcanza al 36% de los que hicieron la solicitud y es mayor en la región central, las zonas urbanas y los estratos de mayores ingresos como era de esperar. No obstante, la región Chorotega muestra una tasa de rechazo tan alta como la de la región Central (41%) y es precisamente la región con baja cobertura en estas becas. Por el contrario, la

región Brunca sustenta la alta cobertura en becas para primaria en una baja tasa de rechazo (21%). De igual manera, si bien las tasas de rechazo son menores entre los estudiantes de los hogares más pobres, no son muy diferentes de la media nacional (31% para el primer quintil y 35% para el segundo).

Este rechazo no es definitivo, pues en un 42% de los casos en que no han recibido la beca es porque aún se encuentra en trámite o estudio, es decir, no se ha resuelto la solicitud. Al estarse indagando esta situación a mitad del año, reflejaría problemas de gestión en los trámites respectivos, que de paso afecta en mayor medida a los grupos más pobres o de zonas más alejadas.

Si un 21% de los 331 mil escolares que no tienen beca, hicieron la solicitud sin éxito aun, esto significa que la mayoría no hizo gestión alguna (79% o 247 mil escolares). Una mirada a las razones esbozadas para no hacerlo, se encuentra que casi tres cuartas partes aducen no necesitarlo o que no califica (73%). En realidad, esta opción incluye dos razones distintas: no necesitarla y no cumplir con requisitos establecidos, aunque la necesite, por lo que conviene desagregarla en el futuro. Quizás por ello, se convierte en la razón dominante en todos los casos, incluso en las regiones y zonas más alejadas y en los estratos más pobres, aunque en este último caso, pueden estar disfrutando de una beca de otra fuente.

El desconocimiento sobre el programa (no lo conoce o no sabe cómo solicitarlo), es la segunda causa aportada y está presente en el 12% de los casos. Llama la atención que esta causa sea más frecuentemente mencionada en la región Central y en las zonas más urbanas, donde la información es mayor y de más fácil acceso. Sin embargo, también es más frecuente en los estratos de ingreso más limitados, lo que explica parte de las exclusiones y sugiere la necesidad de una política más activa.

La tramitología compleja, pese a conocer el programa, le sigue de cerca con el 11% de los casos. Este problema es más frecuente en las regiones periféricas, tanto en sus zonas urbanas como rurales, y en los estratos más pobres. El no contar con papeles (residencia irregular) y otras razones no especificadas tienen un peso menor (cerca del 2% cada una) pero son más frecuentes entre los grupos más pobres.

Nivel secundario

Para este nivel se considera solo los que no reciben la transferencia condicionada monetaria Avancemos que administra el IMAS. Por ello y pese a la mayor cobertura en secundaria, el porcentaje de los que no recibe (68%) resulta ligeramente mayor del que se desprende del cuadro 5 (66%). La diferencia se ubica en becas recibidas por otras instancias y en el hecho de que no todas las ayudas de Avancemos se ubican entre los colegiales según la ENAHO. El cuadro 12 presenta algunas características de los alumnos de los colegios públicos excluidos de las ayudas económicas de Avancemos.

Globalmente, el 68% de los colegiales no está recibiendo Avancemos (273 mil alumnos) y como estas exclusiones son el inverso aditivo de la cobertura, son más amplias en la región Central, en las zonas urbanas y en los estratos de mayores ingresos, aunque siguen siendo significativas en sus complementos. En particular en la región Huetar Caribe aparece un 78% de los estudiantes sin ayuda y en el estrato más pobre un no despreciable 46% de los colegiales tampoco la reciben.

A diferencia de la primaria, la proporción de alumnos que no tienen Avancemos a pesar de haberla solicitado es más baja, afectando al 16% los estudiantes (43 mil estudiantes). Entre los que no reciben Avancemos, las solicitudes sin éxito (la columna “% sobre no reciben” en cuadro 12) y similar al caso de primaria, aparecen con mayor frecuencia relativa en los ámbitos con mayor cobertura efectiva: regiones periféricas, zonas rurales y estratos de menores ingresos, aunque la mayor parte de los que no las reciben, pese a solicitarlas, pertenecen a la región Central y las zonas urbanas. Esto de nuevo no es el caso por estratos de ingresos, donde la mayor proporción de los que no la recibieron, pese a solicitarlas, pertenecen al quintil más pobre (30%) o a los dos quintiles de menores ingresos (65%), lo que corrobora que las demandas provienen mayoritariamente de estos estratos, aunque con una concentración menor que en la primaria.

Si se consideran todos los que hicieron la solicitud, ya sea que la recibieron o no Avancemos, es posible calcular la tasa de rechazo general, que aparece en la columna denominada “% sobre solicitaron”. Esta tasa de rechazo es menor que la de FONABE en primaria (36% de los que hicieron la solicitud) y afecta a una cuarta parte de los que solicitaron la ayuda. Esta tasa de rechazo es mayor en la región central, las zonas urbanas y los estratos de mayores ingresos como era de esperar. No obstante, las regiones huetares, Caribe y Norte, muestran una tasa de rechazo más alta que la de la región Central y ello explica la menor cobertura de programa en ellas, particularmente la Huetar Caribe. Por el contrario, y al igual que en primaria, la región Brunca sustenta la alta cobertura en Avancemos, en una baja tasa de rechazo (12%). De igual manera, las tasas de rechazo son menores entre los estudiantes de los hogares más pobres (17%), aunque resultan ya superiores a la media nacional para los estudiantes de hogares vulnerables.

Cuadro 12

Costa Rica: estudiantes de los colegios públicos que no reciben Avancemos del IMAS y sus razones según región, zona y quintil de ingreso per cápita. 2015

Región, zona y quintil de ingreso	Estudiantes sin Avancemos		Estudiantes que solicitaron Avancemos y no recibieron						Estudiantes que no reciben Avancemos ni lo solicitaron						
	Número y Distribución	% sobre total	Número y Distribución	% sobre no reciben	% sobre solicitaron	Razón de no recibirlo			Número y Distribución	% sobre no reciben	Razón para no solicitar Avancemos				
						Total	En trámite	Rechazado			Total	No necesita	No conoce	Trámites	No papeles
Total de estudiantes	273.046		42.592			42.592	16.130	26.462	230.454		230.454	198.394	15.105	14.900	2.055
Porcentajes		68,5		15,6	25,3	100,0	37,9	62,1		84,4	100,0	86,1	6,6	6,5	0,9
Por Región	100,0		100,0						100,0						
Región Central	58,0	72,7	51,2	13,8	26,8	100,0	34,2	65,8	59,2	86,2	100,0	86,2	7,0	5,9	0,9
Regiones periféricas	42,0	63,4	48,8	18,1	23,9	100,0	41,7	58,3	40,8	81,9	100,0	85,9	5,9	7,3	0,9
Chorotega	8,2	61,9	7,2	13,7	18,2	100,0	17,7	82,3	8,4	86,3	100,0	92,0	6,2	1,1	0,6
Pacífico Central	5,6	62,0	8,5	23,5	27,8	100,0	36,9	63,1	5,1	76,5	100,0	91,6	4,2	4,2	0,0
Brunca	7,0	49,6	6,2	13,8	12,0	100,0	50,0	50,0	7,1	86,2	100,0	92,3	3,2	4,5	0,0
Huetar Caribe	12,6	77,6	12,1	15,0	34,1	100,0	52,7	47,3	12,7	85,0	100,0	74,2	9,1	15,0	1,6
Huetar Norte	8,6	63,2	14,8	26,9	31,7	100,0	43,7	56,3	7,4	73,1	100,0	88,9	3,6	5,9	1,7
Por Zona	100,0		100,0						100,0						
Zona Urbana	73,1	74,4	64,1	13,7	28,4	100,0	35,7	64,3	74,8	86,3	100,0	85,4	6,8	6,8	1,1
De la Región Central	49,7	76,6	39,5	12,4	28,9	100,0	31,9	68,1	51,6	87,6	100,0	85,8	7,0	6,2	1,0
Del Resto del País	23,4	70,0	24,6	16,4	27,7	100,0	41,8	58,2	23,1	83,6	100,0	84,5	6,3	8,0	1,2
Zona Rural	26,9	56,3	35,9	20,8	21,2	100,0	41,7	58,3	25,2	79,2	100,0	88,2	5,9	5,5	0,4
De la Región Central	8,2	55,5	11,6	22,0	21,5	100,0	42,0	58,0	7,6	78,0	100,0	89,3	7,1	3,6	0,0
Del Resto del País	18,7	56,7	24,3	20,3	21,0	100,0	41,6	58,4	17,6	79,7	100,0	87,7	5,4	6,4	0,6
Por quintil de ingreso¹	100,0		100,0						100,0						
20% más pobre	19,3	45,8	30,4	24,6	17,2	100,0	50,2	49,8	17,2	75,4	100,0	78,1	9,4	10,4	2,1
20% siguiente	28,9	66,7	34,9	18,9	27,4	100,0	36,1	63,9	27,8	81,1	100,0	82,7	8,3	7,9	1,1
20% siguiente	26,2	79,7	23,7	14,1	35,6	100,0	29,2	70,8	26,7	85,9	100,0	86,8	5,5	7,2	0,5
20% siguiente	18,1	90,2	10,8	9,3	46,1	100,0	28,5	71,5	19,5	90,7	100,0	92,4	4,7	2,6	0,4
20% más rico	7,5	98,5	0,2	0,4	20,7	100,0	0,0	100,0	8,8	99,6	100,0	96,6	2,8	0,6	0,0

1/ Los hogares se ordenan de menor a mayor ingreso familiar autónomo per cápita, esto es, sin incluir las transferencias estatales en dinero.

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

Al igual que en la primaria, este rechazo no es definitivo, pues en un 38% de los casos en que no han recibido la ayuda es porque aún se encuentra en trámite o estudio, es decir, no se ha resuelto la solicitud. De nuevo, al estarse indagando esta situación a mitad del año, reflejaría problemas de gestión en los trámites respectivos, que de paso afecta en mayor medida a los grupos más pobres o de zonas más alejadas.

Como solo un 16% de los 273 mil colegiales que no tienen beca, hicieron la solicitud sin éxito aun, esto significa que la mayoría no hizo gestión alguna (84% o 230 mil colegiales). Una mirada a las razones esbozadas para no hacerlo, se encuentra que en la mayoría de los casos se aduce no necesitarlo o que no califica (86%). Al igual que en primaria, esta opción incluye dos razones de distinto origen por lo que resulta difícil distinguir la causa principal. Quizás por ello, se convierte en la razón dominante en todos los casos, incluso en las regiones y zonas más alejadas y en los estratos más pobres, aunque en este último caso, pueden estar disfrutando de una beca de otra fuente.

El desconocimiento sobre el programa (no lo conoce o no sabe cómo solicitarlo), es la segunda causa aportada y está presente solo en el 7% de los casos. Un peso similar tienen los problemas de trámites (6%) y en ambos casos aparecen con mayor frecuencia mencionados en la región Huetar Caribe y en los estratos más pobres. Finalmente, la residencia irregular aparece como un problema más marginal entre los colegiales.

III.3. El programa de transporte escolar

El programa de transporte escolar es un programa de larga data en el MEP que ha sido financiado directamente por el presupuesto ordinario del ministerio.

Inicialmente, se financiaban rutas específicas y más recientemente se les otorgan también recursos a los estudiantes, a través de FONABE o de las Juntas de Educación, para que sufraguen el costo del pasaje en las líneas comerciales de transporte público. En estos últimos casos, algunos recursos de FODESAF se han canalizado para ello, particularmente para el transporte de estudiantes con discapacidad. Con la creación de la DPE el gasto realizado en este rubro se ha vuelto más visible.

III.3.1. El acceso en 2016

El programa se diseñó inicialmente con un criterio de selectividad geográfica (zonas rurales) y nivel educativo (secundaria), aunque más recientemente incorpora residentes de zonas urbanas y estudiantes de primaria y preescolar. Según la ENAHO, para el 2016, cerca de 160 mil estudiantes de centros públicos disfrutaron de este beneficio, de los cuales, el 85% correspondían a colegiales. Esto implica una cobertura relativa del 22% entre los alumnos de los colegios públicos, pero solo del 3% entre los escolares, para una media del 12% de los estudiantes de la educación general pública (ver cuadro 13).

Este diseño, hace que un 72% de los estudiantes beneficiarios residan en las regiones periféricas, donde la cobertura media total se ubica en torno al 18% (36% entre los colegiales y 4% entre los escolares). Al igual que en las becas, la cobertura es mayor en la región Brunca y menor en la región Huetar Caribe.

Este diseño también genera una concentración de estudiantes en las zonas rurales, donde se ubican el 69% de los beneficiarios, pese a la reducción relativa de la población rural. Esto implica una cobertura global del 26% en las zonas rurales (48% entre los colegiales rurales). Porcentaje que llega al 52% entre los colegiales de las zonas rurales de las regiones periféricas. Estas zonas rurales, también aglutinan el 55% de todos los beneficiarios del programa.

Cuadro 13

Costa Rica: cobertura del programa de transporte escolar por nivel educativo, según región, zona, sexo del estudiante y quintil de ingreso. 2016 (De los estudiantes, miembros de hogares individuales, que asisten a centros públicos)

Variable	Distribución de los beneficiarios			Cobertura		
	Total ¹	Primaria	Secundaria	Total ¹	Primaria	Secundaria
Total beneficiarios	106.138	12.724	90.645	12,2	2,9	22,2
Distribución %	100,0	12,0	85,4			
Región	100,0	100,0	100,0			
Región Central	27,8	26,3	28,0	6,3	1,5	11,2
Regiones periféricas	72,2	73,7	72,0	19,0	4,4	35,9
Chorotega	11,6	3,6	12,7	17,8	1,3	36,2
Pacífico Central	11,0	13,7	10,6	19,4	5,6	34,9
Brunca	18,4	13,9	19,1	23,8	4,4	43,4
Huetar Caribe	10,8	3,9	11,8	11,2	0,9	24,2
Huetar Norte	20,4	38,6	17,9	24,0	9,9	42,2
Zona	100,0	100,0	100,0			
Zona Urbana	31,3	26,3	32,0	5,7	1,2	10,4
De la Región Central	13,6	14,1	13,6	3,7	1,0	6,4
Del Resto del País	17,6	12,2	18,4	9,5	1,5	18,7
Zona Rural	68,7	73,7	68,0	25,5	6,3	47,9
De la Región Central	14,1	12,3	14,4	19,2	3,9	36,1
Del Resto del País	54,6	61,4	53,7	27,9	7,1	52,4
Sexo del estudiante	100,0	100,0	100,0			
Hombre	47,6	57,0	48,1	11,6	3,2	21,4
Mujer	52,4	43,0	51,9	12,8	2,6	23,0
Por quintil de ingreso ²	100,0	100,0	100,0			
20% más pobre	37,8	46,9	36,6	14,3	3,9	28,0
20% siguiente	35,7	35,1	35,8	14,3	3,3	26,8
20% siguiente	16,6	12,3	17,2	9,8	1,9	17,2
20% siguiente	7,9	5,6	8,2	7,8	1,5	12,8
20% más rico	2,0	0,0	2,2	5,5	0,0	10,2
Coefficiente de concentración ³	-0,402	-0,492	-0,390			

1/ El total incluye 2.769 estudiantes de la educación especial y de preescolar (2,6% del total de beneficiarios).

2/ Los hogares se ordenan de menor a mayor ingreso familiar autónomo per cápita, esto es, sin incluir las transferencias estatales en dinero.

3/ Cuasi Gini de la distribución de los beneficiarios calculado a partir de deciles.

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

Según el sexo de los estudiantes no se observan diferencias en cuanto a la cobertura relativa, mientras que, por estratos de ingresos, los beneficiarios tienden a pertenecer a hogares de menores recursos, producto de la mayor presencia de estos hogares en el ámbito rural. Así el 38% del total de beneficiarios pertenece a hogares del primer quintil y el 73% a los dos primeros quintiles (pobres o vulnerables). Ello sugiere filtraciones del orden del 29%, si siguiera un enfoque por ingresos, aunque como en los otros programas, la mayor parte de los filtrados se ubican en la parte media de la distribución (tercer quintil). Este enfoque es mayor entre los escolares, por las características demográficas de los hogares pobres y en general, pese a la mayor concentración entre los hogares pobres, las exclusiones

son muy elevadas entre ellos, aunque no se sabe cuántos tienen problemas de movilización hacia los centros educativos.

III.3.2. La evolución de la cobertura en los últimos cuatro años

La evolución en los últimos cuatro años muestra un aumento paulatino en el número de beneficiarios y en su cobertura relativa, sin mayores cambios en la concentración en la secundaria, con al menos el 90% de los beneficiarios, excepto en el último año en que se presenta una expansión importante en primaria y preescolar (ver cuadro 14). Cabe señalar que, si bien esta tendencia es similar a la mostrada por los registros administrativos, las estimaciones de las encuestas se quedan cortas con respecto a estos últimos, en parte por no incluir la educación de adultos más los errores de muestreo o no muestreo y en parte porque los registros administrativos reportan lo programado y no lo efectivamente ejecutado.

La región Central pierde participación entre los beneficiarios, aunque no en su cobertura interna, que aumenta levemente. Esto significa que los mayores aumentos en la cobertura se manifiestan en las regiones periféricas. Entre ellas, la que más amplía su cobertura es la región Brunca hasta el 2015 pues la región Norte avanza más en el 2016 y empareja a la región Brunca. Por el contrario, la Huetar Caribe, no solo se mantiene como la región de menor cobertura, sino que esta cobertura se reduce en los años 2014 y 2015, para repuntar en el 2016.

Los cambios muestrales señalados previamente, hacen que el porcentaje de beneficiarios provenientes de las zonas urbanas aumenten en los últimos años, así como su cobertura interna. No obstante, si bien las zonas rurales pierden participación entre los beneficiarios, es donde la cobertura es más alta y donde se producen los mayores incrementos, particularmente en las zonas rurales de las regiones periféricas.

Según el sexo de los estudiantes no se observa ningún sesgo de género, siendo similar la distribución y la cobertura, mientras que, por estrato de ingreso, el enfoque, aunque significativo, parece deteriorarse un poco en los dos últimos años, principalmente en el quintil más pobre, pese al aumento en su cobertura, aunque la selectividad del programa no tiene en el ingreso del hogar el principal criterio de acceso.

Cuadro 14

Costa Rica: cobertura del programa de transporte escolar por año según nivel educativo, región, zona, sexo del estudiante y quintil de ingreso. 2013 – 2016 (De los estudiantes, miembros de hogares individuales, que asisten a centros públicos)

Variable	Distribución de los beneficiarios				Cobertura			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Total beneficiarios	65.335	72.319	90.348	106.138	7,7	8,9	10,7	12,2
Nivel educativo	100,0	100,0	100,0	100,0				
Preescolar	1,3	0,9	0,4	1,3				
Primaria	6,8	8,0	8,0	12,0	1,1	1,5	1,7	2,9
Secundaria	90,7	90,2	91,2	85,4	14,7	16,1	20,7	22,2
Especial	1,3	0,8	0,4	0,3				
Región	100,0	100,0	100,0	100,0				
Región Central	35,2	29,8	28,4	27,8	4,7	5,0	5,6	6,3
Regiones periféricas	64,8	70,2	71,6	72,2	12,0	13,1	16,8	19,0
Chorotega	13,1	13,0	13,8	11,6	12,7	12,5	17,6	17,8
Pacífico Central	7,0	5,7	10,9	11,0	10,2	8,1	18,7	19,4
Brunca	13,6	22,0	22,6	18,4	13,6	19,8	25,1	23,8
Huetar Caribe	19,3	10,8	7,1	10,8	11,0	7,8	6,6	11,2
Huetar Norte	11,9	18,7	17,1	20,4	12,6	16,7	18,9	24,0
Zona	100,0	100,0	100,0	100,0				
Zona Urbana	11,7	26,8	27,8	31,3	1,7	3,6	4,4	5,7
De la Región Central	6,3	12,4	11,3	13,6	1,2	2,5	2,6	3,7
Del Resto del País	5,4	14,4	16,5	17,6	3,4	5,6	7,8	9,5
Zona Rural	88,3	73,2	72,2	68,7	14,7	19,0	23,9	25,5
De la Región Central	28,9	17,4	17,1	14,1	13,0	16,4	19,3	19,2
Del Resto del País	59,4	55,8	55,1	54,6	15,6	20,0	25,8	27,9
Sexo del estudiante	100,0	100,0	100,0	100,0				
Hombre	49,9	49,5	50,2	47,6	7,7	8,6	10,7	11,6
Mujer	50,1	50,5	49,8	52,4	7,7	9,1	10,8	12,8
Por quintil de ingreso ¹	100,0	100,0	100,0	100,0				
20% más pobre	43,7	45,0	40,0	37,8	10,6	12,1	13,2	14,3
20% siguiente	30,6	30,3	31,3	35,7	7,8	9,0	11,5	14,3
20% siguiente	17,0	16,6	18,2	16,6	6,2	6,9	9,5	9,8
20% siguiente	6,8	6,2	7,8	7,9	4,4	4,8	6,6	7,8
20% más rico	2,0	1,9	2,8	2,0	3,1	3,8	5,8	5,5
Coefficiente de concentración ²	-0,432	-0,455	-0,394	-0,402				

1/ Los hogares se ordenan de menor a mayor ingreso familiar autónomo per cápita, esto es, sin incluir las transferencias estatales en dinero.

2/ Cuasi Gini de la distribución de los beneficiarios calculado a partir de deciles.

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

III.3.3. La cobertura según los registros administrativos

Los registros administrativos también permiten aproximarse a la cobertura y a algunas de sus características. Estos registros están por centro educativo y tienden a mostrar más lo programado que lo efectivamente ejecutado. El cuadro 15 muestra algunas de las características que se pueden derivar de ellos para el 2015.

Cuadro 15**Costa Rica: indicadores sobre el transporte estudiantil en centros educativos públicos según registros administrativos. 2015**

Variable	Centros	Beneficiarios (alumnos)		Gasto Total ² Distribución	Gasto medio anual (colones)	
		Distribución	Por centro		Por Centro	Por Beneficiario
Total	2.448	122.948	50	27.403	11.193.890	222.880
Número de beneficiarios ¹	100,0	100,0		100,0		
De 1 a 50	63,6	27,2	21	26,8	4.713.467	219.277
De 51 a 100	23,6	32,9	70	32,2	15.264.319	218.078
De 101 a 500	12,7	39,4	156	40,6	35.764.710	229.540
De 501 o más	0,0	0,4	544	0,4	113.460.480	208.567
Nivel educativo	100,0	100,0		100,0		
Primaria	7,9	6,1	39	3,5	5.040.227	130.572
Secundaria	74,3	77,8	53	78,8	11.881.904	225.913
Académica	40,4	44,8	56	44,2	12.232.455	219.888
Técnica	33,8	33,0	49	34,6	11.462.767	234.096
Especial	1,3	0,0	2	0,0	227.215	149.865
De jóvenes y adultos	16,6	16,1	49	17,6	11.875.698	243.107
Modalidad	100,0	100,0		100,0		
Adjudicación	6,0	12,2	103	13,4	25.093.187	244.338
Subsidio	94,0	87,8	47	86,6	10.312.353	219.900
Región	100,0	100,0		100,0		
Región Central	34,5	28,5	42	25,2	8.195.163	197.170
Gran Área Metropolitana	11,4	8,1	36	6,2	6.120.894	171.672
Resto región central	23,1	20,5	44	19,0	9.213.974	207.212
Regiones periféricas	65,5	71,5	55	74,8	12.771.774	233.144
Región Chorotega	15,1	14,4	48	15,8	11.737.348	245.274
Región Pacífico Central	7,3	8,4	58	9,1	14.012.522	240.130
Región Brunca	15,7	19,2	61	21,9	15.601.327	254.423
Región Huetar Caribe	9,3	11,7	64	10,5	12.698.220	199.743
Región Huetar Norte	18,2	17,7	49	17,4	10.731.398	219.089
Prioridad social	100,0	100,0		100,0		
Distrito prioritario	40,2	44,9	56	46,3	12.896.069	229.840
Resto distritos	59,8	55,1	46	53,7	10.051.745	217.217

1/ Existen 60 centros sin beneficiarios (2,4% de centros). Estos se excluyen.

2/ Millones de colones al año.

Fuente: elaboración propia con base en los registros administrativos de la Dirección de Programas de Equidad (MEP).

Según esta base el programa cubrió a 2448 centros, aunque ellos pueden estar duplicados, especialmente en secundaria, pues un centro puede tener varias adjudicaciones. Los beneficiarios alcanzan los 123 mil alumnos para una media de 50 por centro. La inversión se sitúa en algo más de 27 mil millones de colones para cerca de 11 millones por centro y 223 mil colones por alumno al año.

La distribución de los beneficiarios, entre las distintas categorías consideradas, tiende a ser similar a la del gasto de modo que los montos medios por beneficiario tienden a mostrar una limitada dispersión. La educación primaria y especial, así como la gran área metropolitana son las que más se separan de la media nacional.

La distribución por tamaño del centro, aproximado por el de los beneficiarios, refleja una distribución similar en tres grupos principales desde los menores de 51 beneficiarios hasta las que tienen de 101 a 500 beneficiarios. Por nivel educativo, la presencia de escolares es menor a la reflejada por las encuestas y no aparecen beneficiarios de preescolar, mientras que los beneficiarios de la educación de adultos tiene un mayor protagonismo, cuando las encuestas no reportan beneficiarios, lo cual puede deberse a errores de no muestreo.

Por regiones, la concentración fuera de la región central y área metropolitana es clara y corrobora lo estimado por las encuestas de hogares y que resulta coherente con el diseño del programa. A esas regiones periféricas van tres de cada cuatro colonos invertidos en el programa, mientras que los distritos prioritarios mantienen un menor protagonismo que los que no lo son.

El cuadro 16 presenta la evolución de la cobertura estimada a partir de los registros administrativos y concentrados en la educación primaria y secundaria tradicional. Esta muestra un avance más lento que las encuestas, aunque los mayores aumentos según los registros administrativos se presentan en la educación no tradicional de jóvenes y adultos. Las mayores coberturas en la secundaria y en las regiones periféricas se mantienen como en las encuestas, solo que las diferencias por nivel son mayores a favor de la secundaria y la región Brunca pierde su papel protagónico en el 2015 a favor de la región norte.

Al ser un programa más enfocado regionalmente, la cobertura por cantones es más dispar y no está presente en todos ellos, pese a que se ha ido ampliando su área de acción. Así en el 2010 estaba presente en 63 cantones, para el 2013 llega a 67 cantones, pasa a 70 cantones en el 2014 y para el 2015 se encuentra ya operando en 71 cantones. Al no ser un programa enfocado en los pobres y al no tener cobertura en todos los cantones, no se avanza aquí en el análisis de las correspondencias entre pobreza cantonal y cobertura cantonal del programa. Cabe señalar además que corresponde a un programa donde la ENAHO no indaga las razones del no acceso, por lo que tampoco se dispone de información al respecto.

Cuadro 16

Costa Rica: cobertura del transporte estudiantil para los centros públicos de educación general por nivel y región. 2013 – 2015 (Porcentaje de estudiantes matriculados en centros públicos considerados como beneficiarios por el programa)

Nivel y región de planificación	Total educación general		
	2013	2014	2015
Total país	13,2	13,0	14,1
Nivel Educativo			
Primaria	0,7	1,1	1,9
Secundaria	29,2	27,7	28,9
Región			
Región Central	7,0	7,8	8,0
Regiones periféricas	20,7	19,2	21,2
Región Chorotega	21,8	20,2	23,3
Región Pacífico Central	19,4	17,1	18,3
Región Brunca	28,1	23,2	23,7
Región Huetar Caribe	13,8	13,4	15,2
Región Huetar Norte	20,7	22,6	26,0

Fuente: elaboración propia con base en los registros administrativos de la Dirección de Programas de Equidad (MEP).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Mata, Catherine; Carmen Sánchez y Juan Diego Trejos. 2015. *Evaluación de impacto: Programa de becas para estudio a cargo del Fondo Nacional de Becas*. Documento mimeografiado preparado como parte del proyecto de apoyo a la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Méndez, Floribel y Odilia Bravo. 2014. "Costa Rica, Mapas de pobreza 2011". En Instituto Nacional de Estadística y Censos (editor): *Costa Rica a la luz del censo 2011*. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Gobierno de la República de Costa Rica. 2015. *Decreto No. 38954-MTSS-MDHIS-MIDEPLAN: Implementación y articulación de la Estrategia Puente al Desarrollo*. San José, Costa Rica: La Gaceta, No. 106 del 3 de junio del 2015, Alcance Digital No. 40.