



**ESTADO
DE LA EDUCACIÓN**

Noveno Informe Estado de la Educación (2023)

Investigación

Impacto financiero de la regla fiscal y las medidas de racionalización de gasto de inversión educativa y los programas de equidad del MEP

Investigadores:

José Francisco Pacheco Jiménez

Hazel Elizondo Barboza

San José | 2023



370.97286
T787s

Pacheco Jiménez, José Francisco

Impacto financiero de la regla fiscal y las medidas de racionalización de gasto de inversión educativa y los programas de equidad del MEP / José Francisco Pacheco Jiménez, Hazel Elizondo Barboza. -- Datos electrónicos (1 archivo : 4.158 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2023.

ISBN 978-9930-618-56-1

Formato PDF, 70 páginas.

Investigación para el Noveno Informe Estado de la Educación (2023)

1. EDUCACIÓN. 2. REGLA FISCAL. 3. AYUDA ESTATAL 4. COSTA RICA. I. Elizondo Barboza, Hazel. II. Título.



Contenido

Descargo de responsabilidad	3
Resumen Ejecutivo	3
Hechos relevantes	5
Descriptores	7
Introducción.....	7
Regla Fiscal en Costa Rica: principales fundamentos	8
Los Programas de Equidad: naturaleza, objetivos y desempeño	11
Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA-Comedores Escolares).....	11
Programa de Transporte Estudiantil (PTE).....	27
Evolución del gasto en Programas de Equidad	29
Asignación del gasto y aspectos socioeconómicos y de seguridad	32
Estimación de efectos de la Regla Fiscal en los Programas de Equidad.....	51
Consideraciones metodológicas.....	51
Datos	51
Efectos en presupuesto y cobertura	51
Extensión de los programas de equidad: escenarios y costos	58
Consideraciones metodológicas.....	58
Resultados	59
Estimaciones para Comedores Estudiantiles.....	59
Estimaciones para Transporte Estudiantil	65
Recomendaciones.....	68
Comedores escolares	68
Transporte.....	68
Anexos.....	69
Anexo 1	69
Distritos en condición de pobreza multidimensional e IDS bajo o muy bajo	69
Bibliografía	70

Descargo de responsabilidad

Esta Investigación se realizó para el Noveno Informe Estado de la Educación (2023), con financiamiento de Unicef. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el Noveno Informe Estado de la educación (2023), en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Resumen Ejecutivo

Los Programas de Equidad (PE) gestionados por el Ministerio de Educación Pública (MEP) de Costa Rica son iniciativas esenciales en la estrategia de protección social nacional, en particular aquella orientada al mejoramiento de las condiciones de vida de la población infantil y su acceso al sistema educativo. Con cerca de 830 mil estudiantes que asisten regularmente a los Comedores Estudiantiles y 134.500 estudiantes que se benefician del subsidio de transporte, los PE se ubican dentro de los programas de asistencia social más grandes del país.

Con el advenimiento de las reformas fiscales aprobadas en el 2018, el presupuesto de los PE ha experimentado importantes afectaciones. La aplicación de la Regla Fiscal y la implementación de otras decisiones de control del gasto, han provocado que para el 2023, el presupuesto de los PE haya caído por segundo año consecutivo. El recorte nominal de estos programas es un indicativo que a los mismos se les ha aplicado con más severidad las disposiciones de la Regla respecto a lo observado en otros rubros del Presupuesto Nacional. Así, los datos muestran que, en términos reales, el crecimiento de los PE previo a la implementación de la Regla fue del 8,8% en tanto durante el periodo posterior ese porcentaje se redujo al -7,6% anual. En términos del PIB, eso significó pasar de un máximo del 0,74% en el 2020 al 0,48% en 2023.

En vista que la Regla Fiscal tiene carácter de Ley sin caducidad sobre su aplicación, y dado que no se visualizan aún reformas que beneficien a los PE, resulta conveniente entonces proyectar las implicaciones de su aplicación en el mediano plazo. Para ello, esta ponencia preparó una serie de escenarios de gasto al 2030 en donde se contrasta la evolución presupuestaria de los PE con algún contrafactual de referencia.

El primer contrafactual considera constante la participación de los PE en el PIB del 2019 (0,71%). Los resultados proyectan que, para el 2030, el peso de los PE en el PIB habría bajado de 0,71% al 0,42% con tendencia a seguir disminuyendo, esto por cuanto la Regla mantiene de forma permanente un patrón de crecimiento rezagado del gasto respecto al PIB. De esta caída esperada, un 33,4% se explica por la reducción en Comedores (-0,10% del PIB) y un 12,2% por la caída en el presupuesto de Transporte Estudiantil (-0,03%).

Alternativamente, si los PE hubiesen aumentado al ritmo observado entre 2014 y 2019, entonces su crecimiento le hubiera permitido llegar al 2030 con una participación del 0,99% del PIB. Por lo tanto, la brecha entre contrafactual y participación proyectada se amplía a -0,57% del PIB. En el caso de Comedores, la brecha pasa de no existir en el 2021 a 0,33% en tanto para Transporte la misma crecería de 0,04% a 0,05% del PIB.

Por último, bajo el tercer escenario (los PE crecen al ritmo del PIB nominal 2014-2019). Los resultados se observan a continuación. En este caso las brechas promedio de la década se

ubicar en 0,22% del PIB para el Programa en su totalidad, 0,07% para Comedores y 0,03% para Transporte. Al finalizar el periodo de estudio, el presupuesto bajo Regla sería 33,9% menor al punto de referencia.

La contracción actual y futura del presupuesto trae, como es de esperar, consecuencias reales sobre el posible número de personas beneficiarias. Las estimaciones muestran que, dado el presupuesto asignado en el 2023 a Comedores Estudiantiles, la diferencia no asignada establece que el programa hubiera podido ampliar su cobertura en 237.207 personas beneficiarias. Bajo otros escenarios, esa cifra podría haber alcanzado los 547.683 menores. En poco, se hubiera podido alcanzar la cobertura universal, inclusive con menos recursos. En el caso de Transporte Estudiantil, el rango de personas beneficiarias equivalentes al recorte fluctuaría entre 63.411 a 94.484 nuevos estudiantes, según el contrafactual utilizado.

Resulta claro entonces que, debido a la afectación ya experimentada y a evolución de mediano plazo proyectada, las autoridades del MEP deberán revisar sus estrategias de cobertura en aras de maximizar el uso de los recursos disponibles, cada vez más limitados. Esto impone una agenda de trabajo enfocada en analizar medidas de control del gasto, reasignación de los fondos existentes y búsqueda de alternativas costo-efectivas.

La exploración que esta investigación hizo al respecto permite obtener algunas pistas. Por ejemplo, la evidencia muestra que los PE ya hacen una asignación bastante alineada con la situación socioeconómica de las personas de forma que aquellas poblaciones que residen en sitios de menor Índice de Desarrollo Social (IDS) tienden a recibir mayores asignaciones per cápita. Aun así, la amplia dispersión de datos sugiere la posibilidad de revisar aquellos lugares que podrían estar recibiendo altas asignaciones presupuestarias mientras experimentan a su vez altos niveles de IDS.

Un segundo ámbito de exploración relacionó el gasto per cápita con un indicador de seguridad ciudadana, esto bajo la consideración que altos niveles de inseguridad afectan la posibilidad de asistencia regular a los centros educativos. En este caso, los resultados indican que, efectivamente, hace falta fortalecer la asignación presupuestaria en aquellos sitios con altos niveles de incautación de droga. En especial, pareciera que los subsidios en materia de transporte deberían considerar esta variable dentro de su algoritmo de decisión.

Finalmente, existe un espacio de revisión del gasto a partir de la amplia dispersión que existe en materia de gasto per cápita inter e intra-niveles educativos. Por ejemplo, entre la asignación en educación preescolar (cuyo valor mediano se estima en ¢85.970) y aquella en I y II Ciclo (mediana = ¢185.502), la diferencia es de 2,2 veces. Los montos en alimentos precisan una revisión detallada por cuanto se encuentran diferencias sustantivas entre centros de igual naturaleza. Estas diferencias persisten aún si se toman en cuenta aspectos como la cantidad de tiempos de comida que atiende cada comedor, la existencia de economías de escala y el tipo de centro, entre otros aspectos. Por ejemplo, el análisis detectó la existencia de 254 centros de I y II ciclo que reciben asignaciones per cápita superiores a 3 veces el valor mediano de la misma a nivel nacional. Este tipo de valoraciones podrían ayudar a reasignar recursos de centros con altos niveles per cápita a otros que se encuentran muy por debajo de ella, elevando la cobertura en estos últimos sin necesariamente reducir la de los primeros.

Finalmente, no debe dejarse pasar por alto la idea de que sí existen posibilidades reales de elevar la cobertura de los PE a partir de mayores presupuestos. Esta consideración se sustenta en dos argumentos. El primero es que las necesidades adicionales de recursos para universalizar los servicios de Comedores Estudiantiles no son elevadas. Las estimaciones realizadas a partir de datos del 2022 muestran que el PANEA ocuparía un incremento de entre un 10% y un 31% del presupuesto 2022 para alcanzar cobertura plena. En el primer caso, este aumento se estima en ₡10.971,2 millones y asume que a cada nueva persona beneficiaria se le asigna un monto igual al valor per cápita del centro educativo al cual asiste. El segundo caso eleva las necesidades financieras adicionales a ₡33.619,7 millones debido a que el mismo considera dos efectos, a saber, el aumento del número de personas beneficiarias y el incremento generalizado de los montos per cápita en todos aquellos casos que hoy reciban menos que el promedio nacional. En todo caso, el aumento pareciera fiscalmente factible. A nivel general, las estimaciones muestran que una estrategia de cobertura universal que involucre a todo el estudiantado que hoy día no asiste a Comedores Estudiantiles tendría un costo del 0,02% del PIB en tanto aquella que extiende beneficiarios y asignación per cápita costaría cerca de un 0,08% del PIB. Respecto a los resultados fiscales del 2022, esto habría significado una reducción de entre el 1,2% y 3,5% del superávit primario observado ese año (que fue del 2,1% del PIB).

El segundo argumento descansa en la norma misma que rige la Regla Fiscal. El espíritu de la Regla es controlar el gasto total, mas no establece lineamiento alguno sobre la forma de cómo asignar ese recurso a nivel interno (i.e. por entre los distintos ministerios). En ese sentido, es completamente factible incrementar el presupuesto de los PE por encima del resto de programas del MEP (o inclusive de otros ministerios) siempre y cuando el gasto total que contemple el Presupuesto Nacional se ajuste a la Regla. Esta decisión de asignar porcentajes de crecimiento diferenciados depende de las voluntades políticas de turno.

Hechos relevantes

- La Regla Fiscal aprobada en el 2018 tiene como objetivo principal el control del gasto público en todas sus dimensiones. Por su diseño, el crecimiento de las erogaciones estatales debe ser menor al crecimiento del PIB, de forma que en el mediano plazo se genera un recorte paulatino del gasto.
- Los Programas de Equidad del MEP (Comedores Estudiantiles y Transporte) son piezas fundamentales de la protección social costarricense cuyos servicios tienen implicaciones en el nivel nutricional de la niñez y su acceso a la educación. Al 2022, el programa de Comedores Estudiantiles tuvo una cobertura de 830 mil personas beneficiarias en tanto el de Transporte Estudiantil se elevó a 134.500 estudiantes.
- La aplicación de la Regla Fiscal y otras medidas adicionales de contención del gasto han tenido efectos importantes sobre el presupuesto de los PE. Entre 2020 y 2023, el presupuesto respectivo decreció 0,26% del PIB 0,73% a 0,48%. En los últimos dos años, el presupuesto aprobado en la Asamblea Legislativa ha experimentado recortes en su valor monetario.
- Si a partir del 2024 se aplicase la Regla Fiscal y no hubiese ningún ajuste especial adicional (a la baja o al alza), entonces el presupuesto de PE se ubicaría en un 0,42% del PIB en el

2030 con tendencia a la baja posterior a ese año. De la caída entre 2020 y 2030, un 33,4% se observa en Comedores y un 12,2% en Transporte Estudiantil.

- A partir del uso de un contrafactual, la investigación estimó la brecha entre la asignación presupuestaria sin Regla y aquella esperada con Regla. En un primer caso, si los presupuestos de los PE hubieran crecido al ritmo observado entre 2014 y 2019, entonces en el 2030 dicha asignación sería -0,57 puntos del PIB menor a la proyección (i.e. 0,99% versus 0,42% del PIB). En otras palabras, bajo ese escenario el presupuesto del PE sería menos de la mitad del que hubiera sido bajo la condición de arranque. Para Comedores, la brecha sería del 0,33% en tanto para Transporte se estima en 0,05% del PIB.
- Bajo un escenario más realista, si el presupuesto de los PE creciera al mismo ritmo del PIB nominal, entonces la brecha sería de 0,22% del PIB para todo el programa, 0,07% para Comedores y 0,03% para Transporte. Esto significa que, al cabo del periodo de estudio, el presupuesto de los PE sería un 34% menor al esperado.
- La afectación sobre las personas es directa. En el caso de Comedores, y dependiendo del escenario considerado, el recorte presupuestario equivale a disminuir el financiamiento a un número de entre 237.207 y 547.683 beneficiarios. Es posible que, en unas primeras etapas, el ajuste se aplique vía calidad del servicio y no exclusión de personas beneficiarias.
- En el caso de Transporte Estudiantil, el recorte equivale a una afectación de entre 63.411 a 94.484 nuevos estudiantes en el 2023.
- La ponencia identifica áreas en las cuales la administración de los PE podría encontrar ahorros potenciales que serían reasignados en centros menos aventajados, logrando un mayor efecto sobre la población beneficiaria. Por ejemplo, cerca de 254 centros en el país reciben asignaciones per cápita que son 3 veces mayores al valor mediano nacional. Aún si aspectos como cantidad de comidas servidas por día, tipo de centro y existencia de economías a escala son considerados, los datos muestran la existencia de una importante cantidad de centros que reciben muy pocos recursos para Comedores en tanto existe de forma simultánea una cantidad igualmente elevada que recibe fondos por encima del promedio.
- Además de lo señalado anteriormente, la investigación considera importante proceder con una revisión detallada de los casos extremos. En algunos centros donde la asignación per cápita es muy grande, el origen de este monto pareciera encontrarse en la poca asistencia al Centro. Existen 373 centros cuyo número de beneficiarios es menor a 10. Esto podría motivar la necesidad de conducir un análisis puntual sobre formas alternativas de distribución de alimentos en centros con este perfil.
- Si bien hoy día la fórmula de asignación de los PE muestra un sesgo positivo en favor de los centros ubicados en distritos de bajo IDS, la dispersión de casos es tan grande que quizás se precise de un afinamiento de la metodología. Dentro de este posible ajuste, la ponencia considera importante contemplar otras variables, como aquellas relacionadas con seguridad ciudadana, para incorporar en programas como el de Transporte Estudiantil.
- Cualquier posible ahorro por eficiencia debe convertirse en una oportunidad para reasignar, y no recortar, esos recursos hacia centros con menores asignaciones presupuestarias. Esto

podría traducirse en un aumento del número de personas beneficiarias o en una mejora en la calidad del servicio.

- Los costos adicionales de alcanzar cobertura universal en Comedores Estudiantiles, sin embargo, no son prohibitivos. Las estimaciones preparadas bajo esta investigación muestran que el costo de la expansión podría representar un 10% del presupuesto de Comedores, esto es, unos ₡10 mil millones anuales. En un caso donde se desee aumentar cobertura y al mismo tiempo mejorar la calidad del servicio (i.e. alinear al promedio nacional el gasto per cápita de aquellos centros con bajos presupuesto), el presupuesto de Comedores aumentaría en ₡33.600 millones aproximadamente.
- De haberse incrementado el presupuesto de Comedores en los montos antes mencionados, el valor monetario del superávit primario del Gobierno Central en el 2022 hubiera caído entre 1,2% y 3,5%, según el escenario considerado, de forma que aun así dicho resultado fiscal se habría mantenido por encima del 2% del PIB.

Descriptores

Programas de Equidad, comedores escolares, transporte estudiantil, inversión social pública, regla fiscal.

Introducción

Costa Rica vivió una complicada situación fiscal en la pasada década con déficit que recurrentemente excedieron el 5% del PIB y promovieron una dinámica tal que la deuda pública duplicó su peso en el PIB en menos de 10 años. Con una carga tributaria relativamente estable y un gasto público cuyos mecanismos legales y administrativos presionaban al alza, era cuestión de tiempo para que una reforma fuera necesaria.

La anunciada reforma llegó para diciembre del 2018 y trajo consigo cambios tributarios importantes y nuevos elementos de gobernanza fiscal que permitieran un mejor manejo del gasto estatal. Una de las piezas angulares de la reforma de ese año fue la aprobación de la Regla Fiscal (RF). Una RF es “un mecanismo que pretende apoyar la disciplina fiscal hacia una senda de sostenibilidad, y que asigna objetivos numéricos concretos a los agregados presupuestarios” (Debrun et al., 2008). Por las particularidades de la regla implementada en el país, la misma se define como una **regla de gasto** donde su prioridad consiste en controlar las erogaciones estatales por medio de disposiciones que desaceleren el crecimiento de dicho gasto, lo congelen o eventualmente lo recorten.

El Ministerio de Educación Pública, como entidad del Gobierno Central, también se encuentra sujeto a la Regla Fiscal y con él todos sus programas, entre ellos los Programas de Equidad (PE). Como tal, el apego a la RF ha traído consigo cambios relevantes en el volumen de recursos asignados vía presupuestaria a los PE. Esto sucede mientras las necesidades que deben atender estas iniciativas persisten e inclusive crecen en materia de familias con necesidades de apoyo alimentario o estudiantes con requerimientos de acceso a sus centros educativos. Si bien los primeros visos negativos ya parecen asomar, los efectos de mayor fuerza parecieran venir por el

efecto acumulado de la aplicación de la RF. Por otro lado, la era de la RF también obliga a las distintas instancias a buscar acciones tendientes a mejorar la eficiencia de sus esquemas de manera que se genere un mayor valor público por cada colón gastado.

En vista de lo anterior, el objetivo de esta ponencia se ha definido en términos de generar recomendaciones al MEP para el diseño de estrategias que permitan optimizar la asignación los recursos asignados a los programas de Equidad del MEP a fin de minimizar, o incluso, de ser posible, revertir los efectos de eventuales recortes de gasto y ampliar el cumplimiento de los objetivos sociales para los cuales fueron creados, mediante productos de buena calidad y mayor cobertura. Como objetivos específicos se han definido los siguientes:

- Analizar el impacto financiero que puede tener en los Programas de Equidad del MEP la adopción de algunas medidas de racionalización de gastos debido a la crisis fiscal del Gobierno central.
- Estimar la demanda insatisfecha que podría generarse sobre los programas de Equidad como producto del contexto actual de pandemia y la disminución en el presupuesto asignado a Educación.
- Proponer modelos alternativos de gestión del programa de Alimentos (PANEA) y de Transporte Estudiantil que permita una mejorar los criterios de asignación y reducción de costos que no implique un deterioro en la cantidad ni calidad de los servicios en zonas de alta vulnerabilidad socioeconómica.
- Validar con un grupo de expertos y funcionarios del Ministerio de Educación Pública una ruta de mejora a partir de la propuesta de los modelos alternativos de gestión del PANEA y PTE.

Para ello, la ponencia se ha estructurado en 4 partes. La primera de ellas hace una breve reseña sobre la Regla Fiscal en Costa Rica, detallando los principales contenidos legales que la rigen. Posteriormente, el análisis se concentra en describir y analizar las características de los PE, incluyendo su normativa, reglas de operación, beneficiarios y presupuesto asignado. El tercer segmento de la ponencia estima efectos que sobre presupuesto y cantidad de beneficiarios podría tener la RF en los programas. Finalmente, un compilado de mejores prácticas y recomendaciones de política se presenta en la última sección.

Regla Fiscal en Costa Rica: principales fundamentos

Con el objetivo de sanear las finanzas públicas, en el 2018 se creó la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas 9635. En el Título IV Responsabilidad Fiscal de la República se establece como objeto “Establecer reglas de gestión de las finanzas públicas, con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal.” (artículo 4). Estas reglas aplican a los presupuestos de los entes y los órganos del sector público no financiero (artículo 5). El artículo 6 bajo el Título IV establece nueve excepciones a la aplicación de estas reglas.

De acuerdo con el artículo 9 de esta ley, la regla fiscal se define como el “Límite al crecimiento del gasto corriente, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno central a PIB”. En el artículo 10 se determina que la estimación del gasto corriente “...es el resultado de multiplicar el promedio de crecimiento del PIB nominal

por un porcentaje que es definido por el nivel de deuda del Gobierno central”. Esta estimación está sujeta a los rangos definidos en el artículo 11 de esta ley, los cuales se resumen en el cuadro 1.

Cuadro 1

Rangos de deuda para crecimiento de gasto corriente

Razón deuda a PIB	Crecimiento interanual del gasto corriente
a) No supera el 30% o la relación gasto corriente PIB del GC sea 17%	No sobrepasará el promedio del crecimiento del PIB nominal
b) Igual o mayor al 30%, pero inferior al 45%	No sobrepasará el 85% del promedio del crecimiento del PIB nominal
c) Igual o mayor al 45%, pero inferior al 60%	No sobrepasará el 75% del promedio del crecimiento del PIB nominal.
d) Igual o mayor al 60%	No sobrepasará el 65% del promedio del crecimiento del PIB nominal.
e) Crecimiento real PIB mayor al 6%	Crecimiento gasto en manos de Hacienda, sin superar 85% del crecimiento promedio

Fuente: Elaboración propia con información de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N 9635.

El artículo 13 del Título IV define una serie de medidas extraordinarias que aplican cuando se presente el escenario d de la tabla anterior. Estas medidas se definen de la siguiente manera: a) No ajustarán las pensiones, excepto lo correspondiente al costo de vida, b) El Gobierno Central no suscribirá préstamos o créditos (excepto los que sean un paliativo para la deuda pública o estén destinados a gastos de capital), c) No se realizarán incrementos por costo de vida en el salario base, ni en los demás incentivos salariales y d) El Poder Ejecutivo no podrá efectuar rescates financieros, otorgar subsidios de ningún tipo, solo podrá hacerlo cuando la Asamblea Legislativa mediante ley declare la procedencia del rescate financiero, ayuda o subsidio. Asimismo, en el Artículo 15 del Título IV se declara que, si la deuda del Gobierno Central supera el 50% del PIB nominal, el Ministerio de Hacienda (MH) *podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias*. Esto tendría un efecto directo sobre los recursos de los Programas de Equidad al estar sujetos, por naturaleza del gasto (corriente en su mayoría) y por pertenecer al Gobierno Central, a directrices de incremento presupuestario leve o moderado.

A la Dirección General de Presupuesto Nacional le corresponde la asignación presupuestaria de las transferencias, incluyendo aquellas de los PE. El artículo 23 establece que la asignación de transferencias se guiará por las siguientes condiciones (artículo 23):

- Las prioridades del Gobierno, según el Plan Nacional de Desarrollo
- Los compromisos establecidos en la programación plurianual

- El fin social de la institución beneficiada en la prestación de servicios públicos de beneficio colectivo como juntas de educación, asociaciones de desarrollo y asociaciones administradoras de los sistemas de acueductos y alcantarillados comunal
- El cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales
- La ejecución presupuestaria de los tres periodos anteriores al año de formulación del presupuesto
- Los recursos acumulados de vigencias anteriores en la caja única del Estado,
- La disponibilidad de recursos financieros
- Las variaciones en el índice de precios al consumidor,
- El efectivo cumplimiento de los derechos que se pretenden financiar y el principio de progresividad de los derechos humanos y
- Otros criterios que utilice la Dirección General de Presupuesto Nacional en el ejercicio de las competencias constitucionales. De acuerdo con el artículo 24 del Título IV la asignación presupuestaria de las transferencias no puede ser menor al presupuesto vigente.

Otro elemento que podría afectar de manera importante la cantidad de recursos disponibles para el MEP y en especial para los PE es potestad dada al MH de poder presupuestar destinos específicos. Según lo detalla la Ley, cuando los destinos específicos no estén en la Constitución Política, o su financiamiento no provenga de una renta especial para financiar el servicio social, el MH determinará el monto a presupuestar, según el estado de las finanzas públicas para el periodo presupuestario respectivo y los criterios contemplados en el artículo 23.

Por último, en cuanto al sector educación, en el artículo 29 del Título IV de la ley bajo análisis se determina que según el artículo 78 de la Constitución Política, se contabilizarán dentro del ocho por ciento (8%) del producto interno bruto destinado a la educación estatal los recursos presupuestados para primera infancia, preescolar, educación primaria, secundaria, educación profesional y educación técnica. Esto incluye al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Se define además que el Ministerio de Educación Pública (MEP) deberá destinar un porcentaje de este rubro al financiamiento de infraestructura educativa y equipamiento.

En corto, la Regla Fiscal podría incidir en el presupuesto de los PE a través de diversos mecanismos y disposiciones como:

- Aumentos presupuestarios por debajo al crecimiento promedio del PIB, haciendo que la asignación a los Programas pierda peso en la economía total
- Control de las transferencias en caso de que la deuda supere el 50% del PIB por parte del MH
- El MH genera disposiciones sobre transferencias sin contenido presupuestario
- El 8% para educación, otrora asignado al MEP, ahora contabiliza a la Red de Cuido y al Instituto Nacional de Aprendizaje

Los Programas de Equidad: naturaleza, objetivos y desempeño

El Programa 558 del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica es el denominado Programas de Equidad (PE) cuya misión se ha establecido en términos de:

Brindar mayores oportunidades a los estudiantes en condición de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, para disminuir la brecha social en el sistema educativo; propiciando el mejoramiento de la calidad de vida de la población estudiantil mediante los programas de alimentación y nutrición, transporte estudiantil y apoyo económico con becas, que permitan la permanencia y calidad del aprendizaje de los beneficiarios.

En la actualidad, la Dirección de los PE tiene bajo su coordinación directa al *Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA)* y al *Programa de Transporte Estudiantil*. El PANEA ofrece alimentación complementaria a los estudiantes a la vez que promueve hábitos alimentarios saludables a través de los Comedores Estudiantiles. Según lo establece el mismo ministerio, el programa es focalizado por lo que, en un principio, no todos los estudiantes tienen derecho a acceder los centros.

En el caso del Programa de Transporte Estudiantil, la iniciativa provee subsidios monetarios a estudiantes que, por su condición socioeconómica, distancia del centro educativo o problemas de acceso a transporte público, enfrentan cierto riesgo que les impida continuar dentro del sistema educativo.

Además de los dos programas antes mencionados, los PE ejecutan transferencias al Instituto Mixto de Ayuda Social para financiar los programas Avancemos (transferencias condicionadas) y el Programa de Entrega de Cuadernos y Útiles a Estudiantes de Escasos Recursos, así como Becas Postsecundaria a terceras personas.

Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA- Comedores Escolares)

PANEA fue creado en 1974 a partir de la promulgación de la Ley N° 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Con esta ley se creó el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), el cual dota de recursos económicos a dicho programa. El Ministerio de Educación Pública (MEP) es la institución a cargo del PANEA. A lo interno del MEP la Dirección de Programas de Equidad es la entidad ejecutora del programa, a través del Departamento de Alimentación y Nutrición (DAN).

El objetivo general del PANEA es *proporcionar una alimentación complementaria nutritiva a los estudiantes de los Centros Educativos Públicos de todo el país, provenientes de familias en condición de pobreza o pobreza extrema que contribuya a mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje y su permanencia en el sistema educativo*. Además, el objetivo específico del PANEA es proporcionar servicios de alimentación (raciones) a los estudiantes de los Centros Educativos

que hayan sido seleccionados como beneficiarios del programa, con alimentos que se adquieren ya preparados o que son preparados por personal contratado para este fin, utilizando menús regionalizados que permitan brindar una alimentación balanceada de acuerdo con las necesidades de los estudiantes. A partir del objetivo específico se denota que el PANEA es un programa social focalizado y no de carácter universal. Geográficamente, el mismo tiene cobertura nacional.

La población meta del PANEA incluye estudiantes que presenten una o varias de las siguientes condiciones: a) Estudiantes provenientes de familias con un ingreso económico bajo (según el ingreso per cápita), b) Estudiantes con problemas en su estado nutricional, lo que incluye bajo peso, desnutrición, sobrepeso, obesidad, anemia u otras deficiencias, y c) Estudiantes en condición de vulnerabilidad, dentro de lo que se incluye necesidades educativas asociadas o no a la condición de discapacidad, embarazadas, madres solteras y estudiantes con sospecha de riesgo psicosocial, tales como problemas de violencia, adicciones, abuso, entre otros. En este sentido, el Programa ha definido cinco criterios de priorización de acuerdo con las siguientes consideraciones:

Prioridad 1: Estudiantes con problemas en las tres condiciones (nivel socioeconómico, estado nutricional y condición de vulnerabilidad).

Prioridad 2: Estudiantes con problemas en su estado nutricional y nivel socioeconómica.

Prioridad 3: Estudiantes con problemas en su estado nutricional y en condición de vulnerabilidad.

Prioridad 4: Estudiantes únicamente con problemas en su estado nutricional.

Prioridad 5: Estudiantes únicamente en condición de vulnerabilidad.

Prioridad 6: Estudiantes únicamente con problemas socioeconómicos.

En cuanto al servicio brindado, el Programa ha definido dos modalidades: 1) Subsidio para compra de los alimentos, y 2) Subsidio para el pago de trabajadoras de comedor contratadas que se encargan o colaboran en el proceso de preparación de los alimentos. El programa se ejecuta de enero a diciembre en total 200 días lectivos según el calendario escolar del MEP. En los centros educativos que se otorga el beneficio en el periodo de vacaciones, la duración se extiende a 255 días al año.

La distribución de los recursos de los subsidios para la compra de alimentos se basa en dos criterios. El primero de estos criterios está relacionado con la ubicación del centro educativo, el cual de acuerdo con el Índice de Desarrollo Distrital (IDS) determina tres prioridades. Estas prioridades son: A) Instituciones educativas ubicadas en distritos con índices de desarrollo social catalogados como bajo o muy bajo, B) Instituciones educativas ubicadas en distritos con índices de desarrollo social catalogados como medio, y C) Instituciones educativas ubicadas en distritos con índices de desarrollo social catalogados como alto.

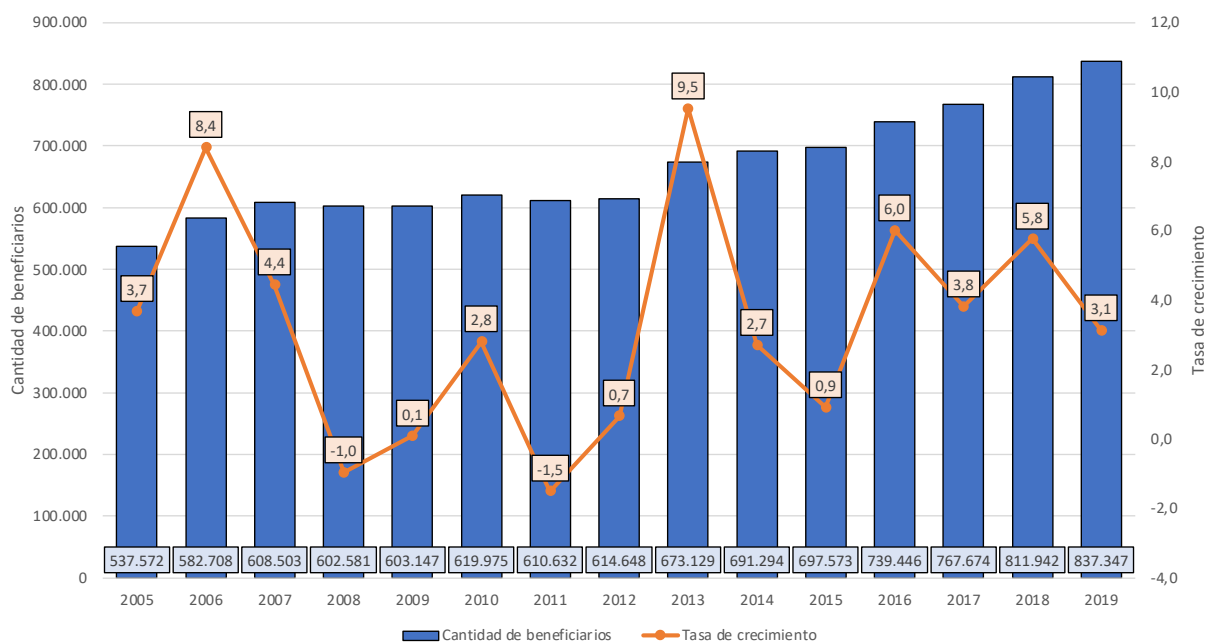
El segundo criterio es la cantidad de matrícula del centro educativo. Bajo esta línea, en los niveles de preescolar, I y II ciclo se beneficia al total de la población estudiantil matriculada. Para el III ciclo Educación General Básica y Educación Diversificada el programa cubre la matrícula total cuando esta no sobrepasa los 200 estudiantes. En los demás centros, el DAN

establece prioridades de acuerdo con la ubicación y define porcentajes de cobertura según rangos de matriculada preestablecidos.

En la práctica, el PANEA da prioridad a los centros ubicados en distritos y cantones con un Índice de Desarrollo Social bajo. En el 2020, según datos del MEP, el PANEA entregó alimentos en 4.600 centros educativos, lo que representa el 96% de los mismos. En el 2021 el PANEA benefició a 846.696 estudiantes, lo que representa el 100,03% de la meta establecida en ese año (846.412). Es relevante mencionar que no existen situaciones que conduzcan a la suspensión del beneficio a los estudiantes beneficiarios del PANEA.

Históricamente, el total de personas beneficiarias del PANEA ha ido en aumento si bien su tendencia más marcada se da desde el 2010. Previo a ese año, este número se mantuvo en un rango estable entre 602 mil y 609 mil personas. A partir del 2011, la asistencia a Comedores experimentó un aumento persistente de las 610 mil personas beneficiarias a 837.347 en 2019. Desde el 2014, la asistencia estudiantil a los centros se ubicó en los 3,7% anual.

Gráfico 1
Beneficiarios de PANEA, total y tasa de crecimiento, 2007-2019

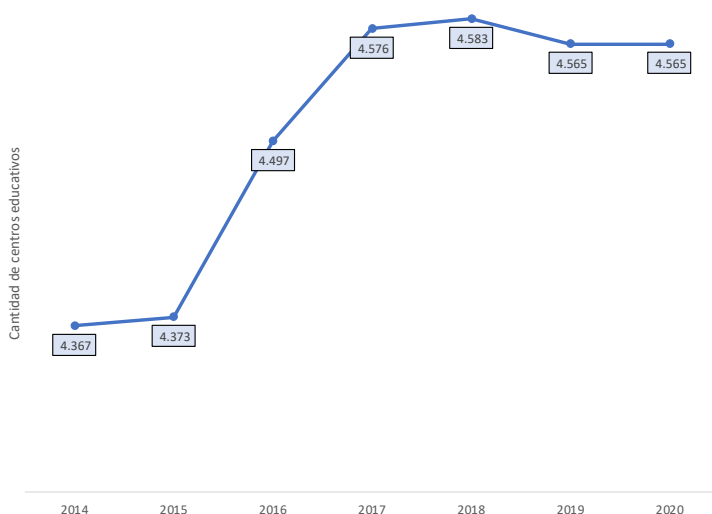


Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Una tendencia similar se observa en cuanto al número de centros educativos beneficiados con el establecimiento de Comedores. En total, 4.565 centros son beneficiados por PANEA, unos 192 Comedores más que en 2015.

Gráfico 2

Cantidad de centros educativos beneficiarios del PANEA, 2014-2020



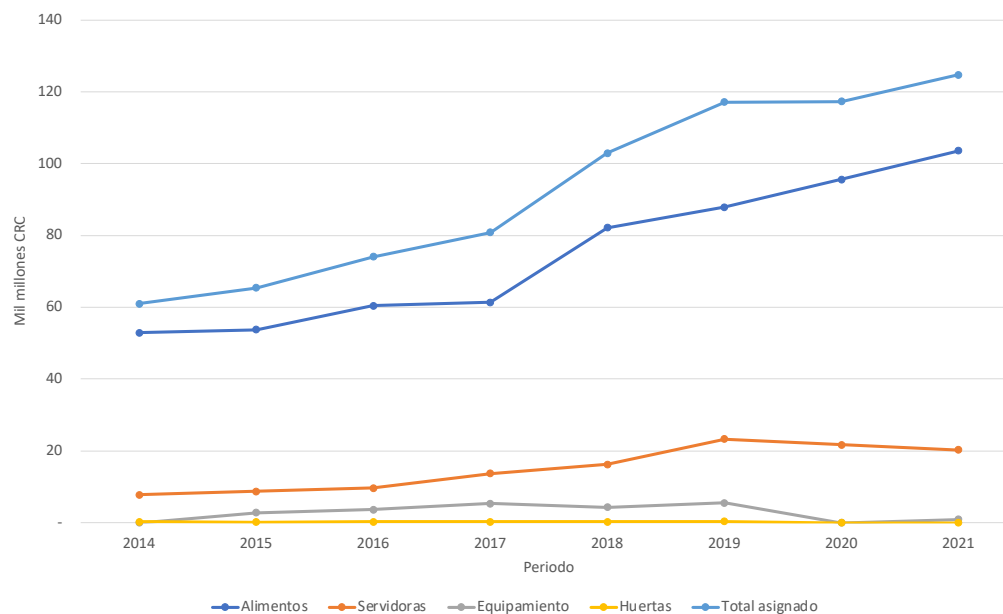
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Otro elemento relevante para analizar del Programa PANEA es su distribución de recursos. De manera general, el siguiente gráfico muestra la evolución de los montos asignados al total de centros educativos del MEP del Programa PANEA, esto en el periodo 2014-2021. En promedio, el total asignado a nivel nacional ha crecido 11,8% anualmente. Sin embargo, entre periodos se observan diferencias a resaltar, siendo el cambio en el 2021 la más notoria (0,1% respecto al 2020). Durante los periodos 2014-2017 y 2019 se observaron tasas de crecimiento menores al 14%. Mientras que, del 2017 al 2018 es cuando mayor crecimiento del monto de PANEA se registra (27,3%).

Cuando el análisis se desagrega por categoría del subsidio entregado, se observan tres elementos a destacar. En primer lugar, en términos de composición, la categoría de alimentos es la que mayor proporción de recursos agrupa. Al 2014, el 86,8% del monto asignado se dirigió a la compra de alimentos (83% en el 2021). El segundo puesto lo ocupa el pago de subsidio a cocineras, se debe señalar que este monto no incluye el pago de cocineras incluidas dentro de la planilla del MEP. Este rubro agrupó el 12,7% del total de recursos de PANEA asignados en el 2014 y ascendió a 16,2% en el 2021. El segundo elemento por destacar es que la tasa de crecimiento fue mayor para el rubro de servidoras, siendo este en promedio 16,2% en el periodo analizado. Por su parte, la categoría de alimentos creció en promedio un 10,5%, mientras que equipamiento y huertas muestran promedios negativos. En tercer lugar, la categoría de equipamiento tuvo una mayor participación cercana al 5% en el periodo 2015-2019, pero en el 2014 y 2020 no se registró monto asignado a este rubro. En el caso de huertas, no tuvo participación en el 2021 y los años anteriores a este tuvo participaciones que no superaron el 0,4% del total del monto asignado de PANEA.

Gráfico 3

Monto total asignado programa PANEA según categoría de subsidio, 2014-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Ahora bien, cuando se analiza la distribución de los recursos de un programa público y focalizado como lo es PANEA, es relevante tomar en cuenta la relación que tiene éste con las características sociales de la población beneficiaria. Para efectos de la presente ponencia, este análisis se realiza a través de relacionar el Índice de Desarrollo Social (IDS) y el monto asignado del PANEA. El IDS es creado a nivel distrital, por lo que el análisis incluye la agrupación del monto asignado de PANEA a dicho nivel. Para enriquecer el análisis, los datos se muestran de manera separada por nivel de primaria (incluyendo preescolar) y por nivel de secundaria tradicional.

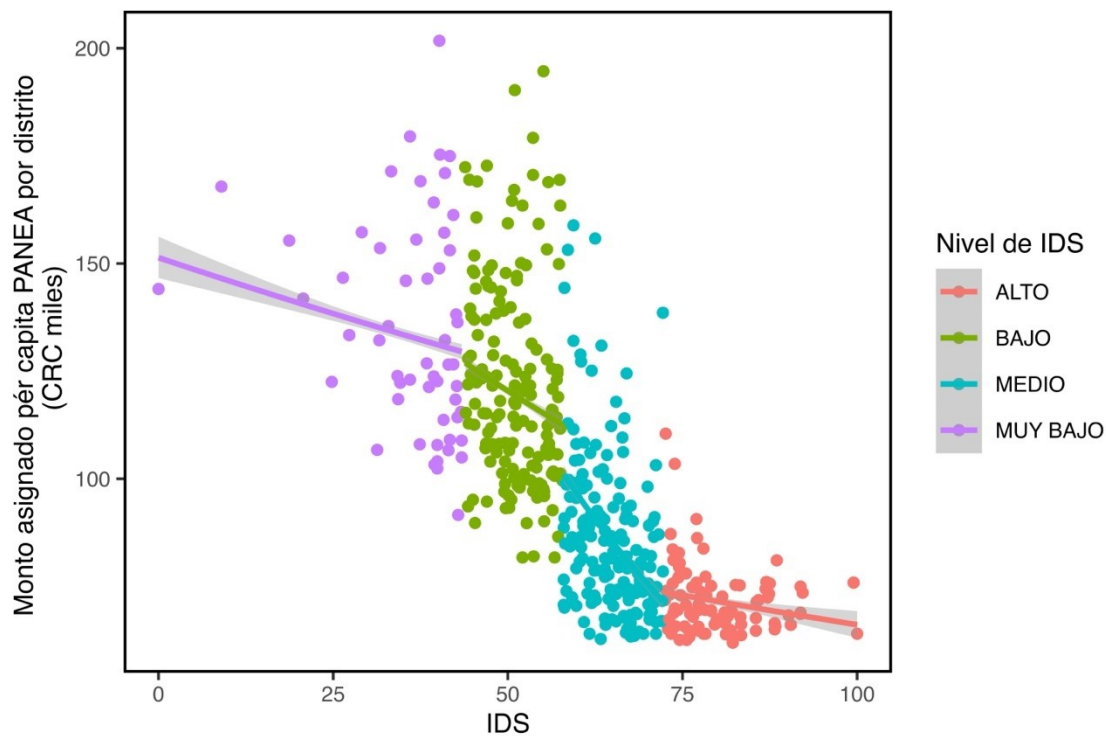
En los siguientes gráficos se muestra la relación mencionada en el párrafo anterior, esto para los periodos 2014 y 2021 en primaria y preescolar. Dentro de los gráficos también se muestra una clasificación por nivel de IDS, a saber: Alto, Medio, Bajo o Muy bajo. Como se puede observar, existe una relación entre el valor del IDS y el monto que se asigna por estudiante en los centros educativos analizados. Dicha relación no es lineal, pero muestra un patrón en el que el monto asignado a nivel per cápita tiende a ser mayor conforme el IDS es más bajo. Esto quiere decir, que el PANEA ha asignado mayores recursos por estudiante en las primarias y los preescolares que están ubicados en distritos con un desarrollo social bajo. Este resultado es esperado dado los criterios de asignación de recursos del programa.

Pese a lo anterior, debe destacarse que la relación entre el IDS y el monto per cápita a nivel distrital asignado en el programa PANEA tiende a debilitarse conforme se reduce el nivel de IDS. Esto se comprueba con el cálculo de los coeficientes de correlación según nivel de IDS para el 2021. La correlación entre las variables analizadas es de -0,24 cuando el nivel de IDS es muy bajo, valor que se reduce a -0,05 cuando el nivel de IDS es Alto.

Ahora bien, el 2014 muestra una mayor dispersión cuando se analiza contra el escenario del 2021, con excepción de los distritos con IDS muy bajo en los que la dispersión es similar en ambos periodos. Pese a lo anterior, el 2021 muestra una relación menos clara entre el nivel de IDS con el monto asignado del PANEA. Por ejemplo, los distritos con un nivel de IDS Alto muestran niveles per cápita similares al caso de los distritos con niveles de IDS Medio. Por último, se debe destacar que el monto per cápita asignado en el 2021 se incrementó.

Gráfico 4

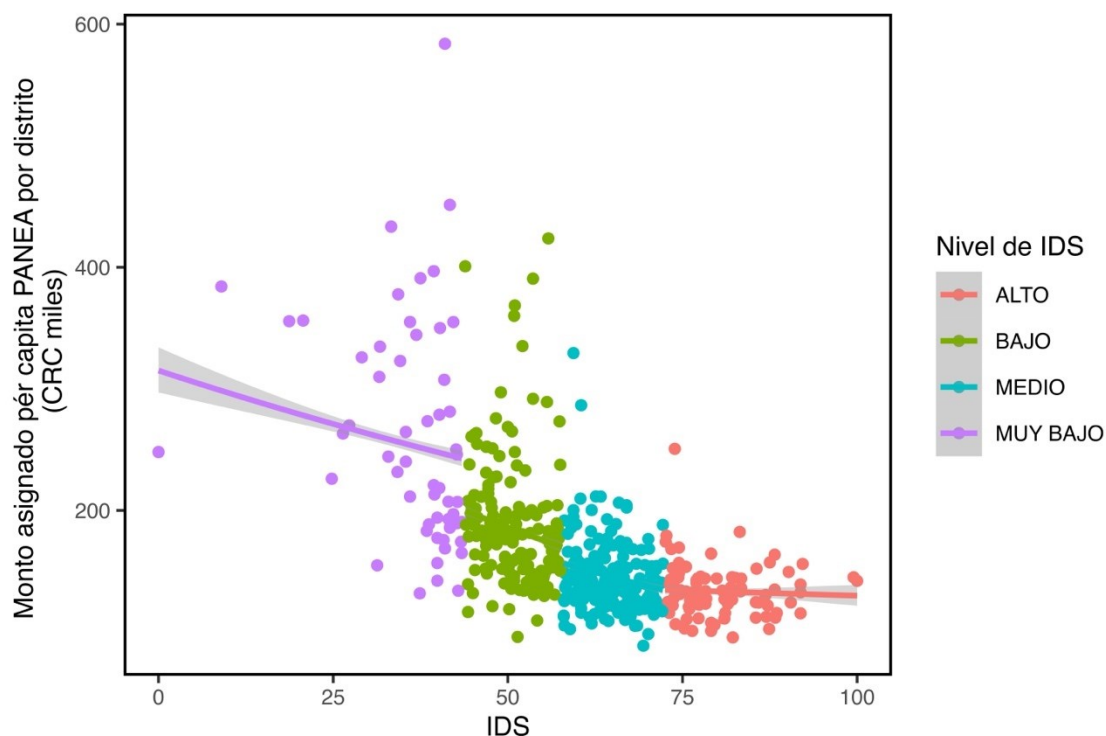
Relación entre IDS y monto per cápita asignado del programa PANEA a nivel distrital, primaria 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Gráfico 5

Relación entre IDS y monto per cápita asignado del programa PANEA a nivel distrital, primaria 2021



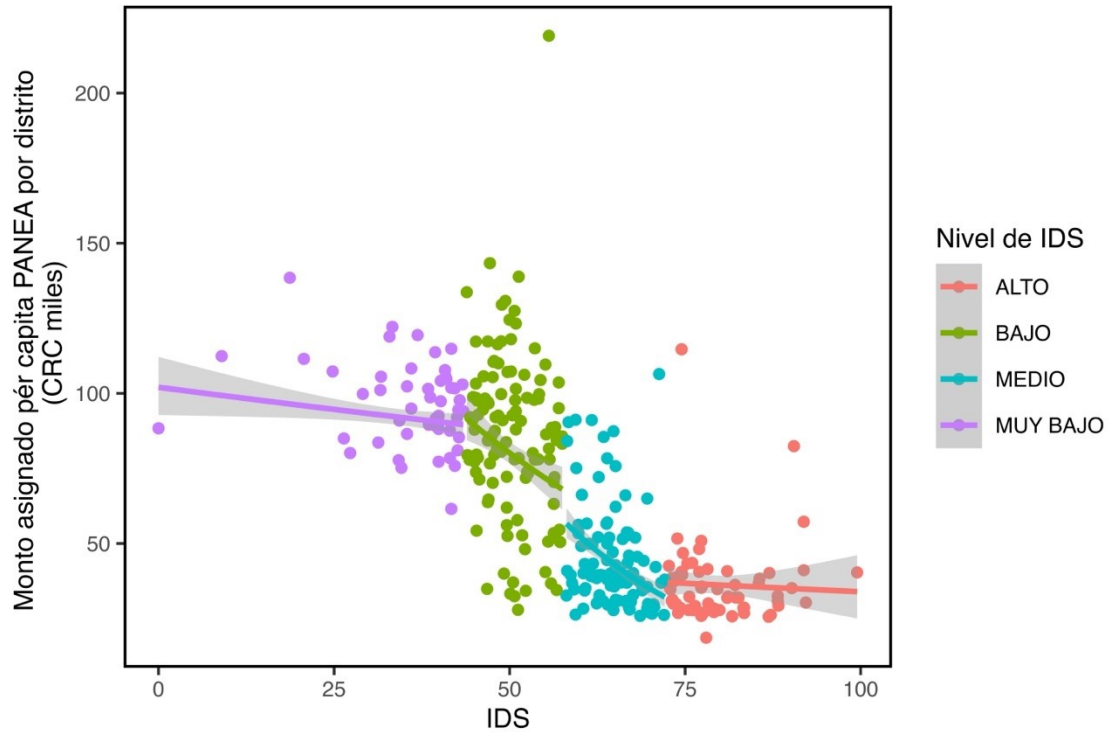
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Cuando el análisis se realiza para el caso de secundaria también se observa una relación negativa entre el nivel de IDS y el monto per cápita asignado del programa PANEA (ver los gráficos 6 y 7). Al igual que en el caso de primaria y preescolar, la mayor dispersión según categoría de IDS se observa en el caso de los distritos con un nivel de IDS Muy bajo.

Al comparar el 2014 contra el 2021, se deben destacar cuatro elementos. En primer lugar, los distritos con IDS alto, bajo o muy bajo presentan una mayor dispersión en el 2014. Por el contrario, los distritos con IDS medio tienen mayor dispersión en el 2021. En segundo lugar, en el 2021, los mayores montos per cápita asignados del programa PANEA se ubican en niveles de IDS entre 60 y 40. Al 2014 los mayores montos asignados se ubicaron en un rango más amplio. En tercer lugar, en ambos periodos, los mayores montos se asignaron a distritos con IDS Muy bajo o Bajo. Pese a lo anterior, los montos per cápita asignados en el 2021 fueron mayores que los asignados en el 2014. Por último, en ambos periodos se observa que la correlación entre las variables analizadas es más fuerte conforme más bajo es el nivel de IDS. Por ejemplo, para 2021 el coeficiente de correlación entre el valor del IDS y la asignación per cápita del programa se ubicó en $-0,18$ para los distritos con un nivel de IDS alto, mientras que se ubicó en $-0,41$ para el caso de los distritos con un nivel de IDS muy bajo.

Gráfico 6

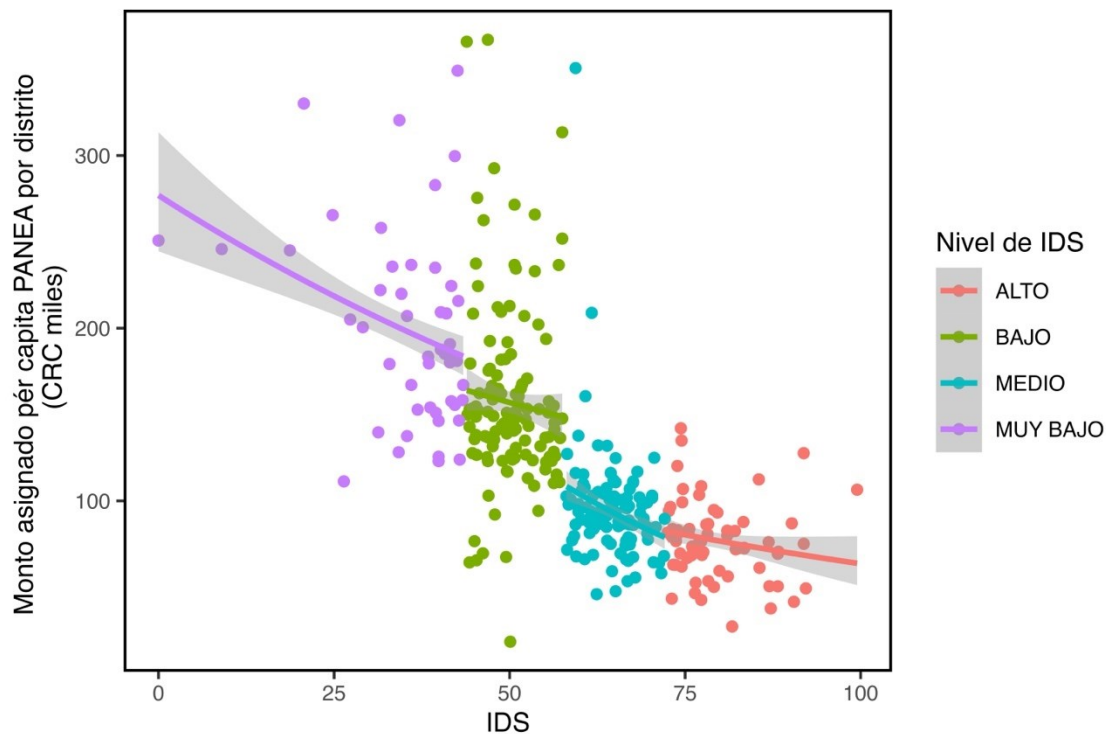
Relación entre IDS y monto per cápita asignado del programa PANEA a nivel distrital, secundaria 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Gráfico 7

Relación entre IDS y monto per cápita asignado del programa PANEA a nivel distrital, secundaria 2021

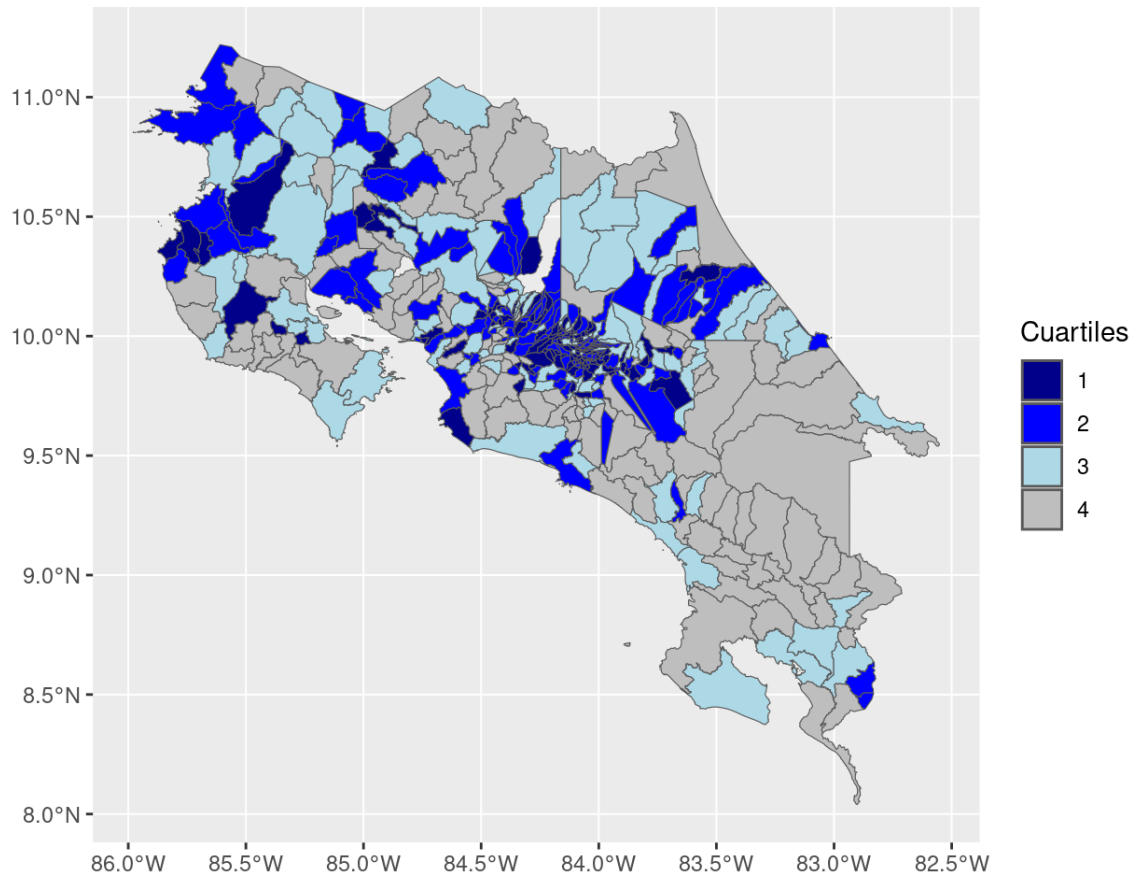


Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

La información disponible también permite analizar la distribución geográfica del monto asignado en PANEA a nivel distrital. Los siguientes mapas muestran una clara tendencia de alta asignación per cápita en las zonas costeras y periféricas, tanto en primaria como en secundaria. Los distritos ubicados en estas zonas se ubican en el cuartil más alto de asignación, es decir en el 25% con asignación del programa PANEA per cápita más alto. Esta distribución calza con la priorización de zonas pobres y vulnerables del programa PANEA, ya que las zonas más pobres y con mayor vulnerabilidad del país históricamente se han ubicado en las regiones costeras y periféricas. Ahora bien, el centro del país denota un fenómeno totalmente diferente. En la gran área metropolitana del país predominan distritos ubicados en los cuartiles 1 y 2, es decir con el 25% y 50% de ingresos per cápita del programa más bajos.

Mapa 1

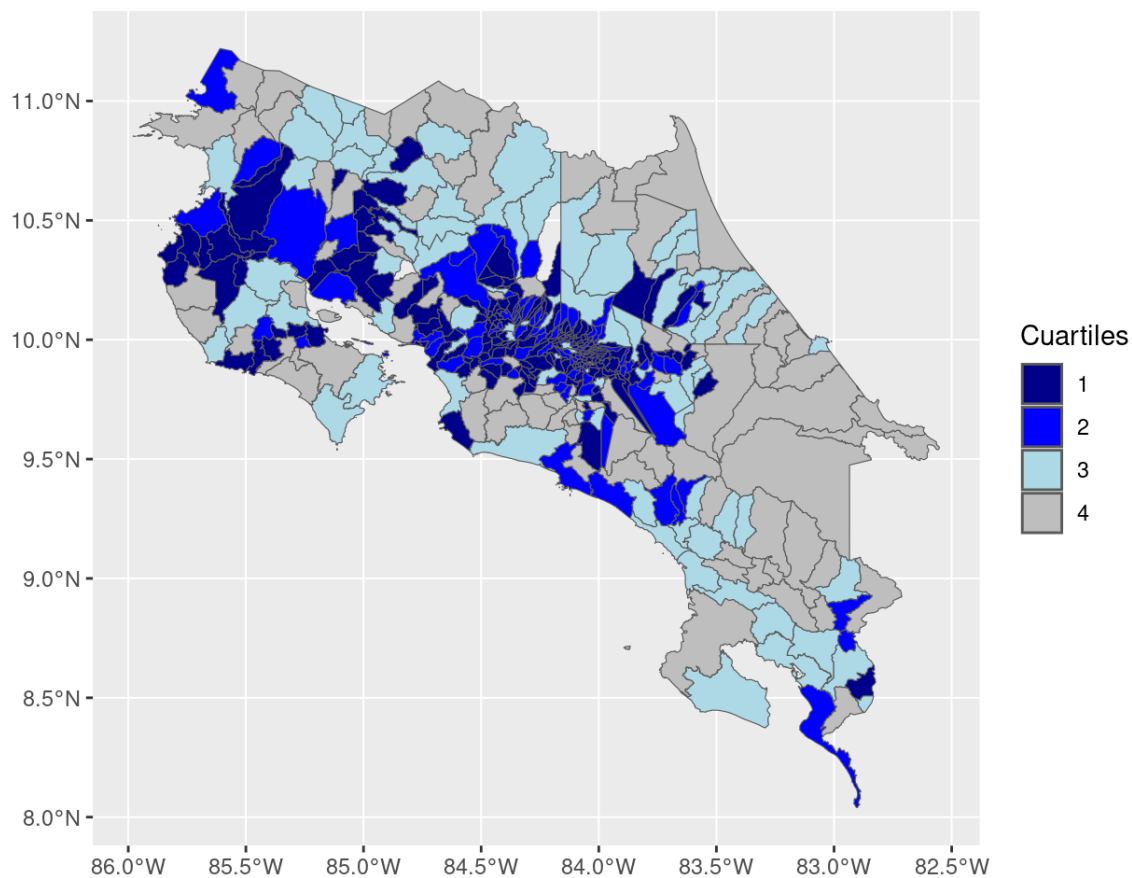
Distribución distrital del monto per cápita el programa PANEA en primaria según cuartiles, 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Mapa 2

Distribución distrital del monto per cápita el programa PANEA en secundaria según cuartiles, 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

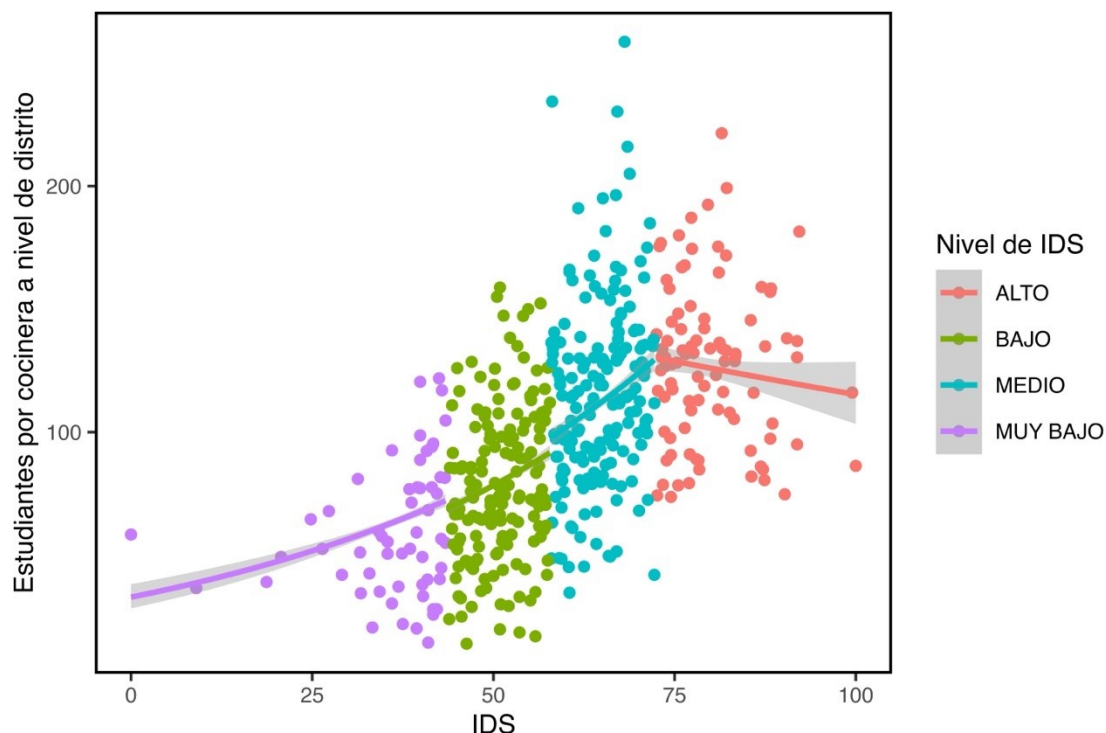
Además del monto per cápita asignado, la información disponible permite analizar la cantidad de recurso humano asignado para la preparación de alimentos. Los datos mostrados incluyen tanto las cocineras asignadas por medio del pago de subsidio de PANEA, como las cocineras asignadas por planilla del MEP. Ambas variables tienen como corte el 2022.

En primaria, a nivel nacional se registró un indicador total de 102,4 estudiantes por cocinera, en promedio cada distrito del país tiene 99,1 estudiantes por cocinera. En el siguiente gráfico se muestra la relación del IDS con el indicador anteriormente expuesto para el caso de primaria. La relación mostrada es positiva, lo que denota que a mayor nivel de IDS hay mayor cantidad de estudiantes por cada cocinera, con excepción de los distritos con un nivel de IDS alto. Esto quiere decir que en los niveles inferiores del IDS cada cocinera atiende una menor cantidad de estudiantes, o lo que es lo mismo que existe mayor cantidad de recurso humano asignado conforme el nivel del IDS es más bajo. Los niveles de estudiantes por cocinera son más bajos cuando el nivel del IDS es muy bajo o bajo.

La correlación entre el valor del IDS y la cantidad de estudiantes por cocinera a nivel de distrito en primaria es positiva cuando el nivel de IDS es muy bajo, bajo o medio. El coeficiente de correlación de las variables descritas para estos tres niveles de IDS es 0,29, 0,24 y 0,26, respectivamente. Esta relación es más fuerte para los niveles de IDS muy bajo. Al contrario, cuando se analizan los distritos con un valor de IDS alto se observa una correlación negativa que se ubica en -0,12 para el caso de primaria.

Gráfico 8

Relación entre IDS y la cantidad de estudiantes por cocinera a nivel distrital, primaria 2022

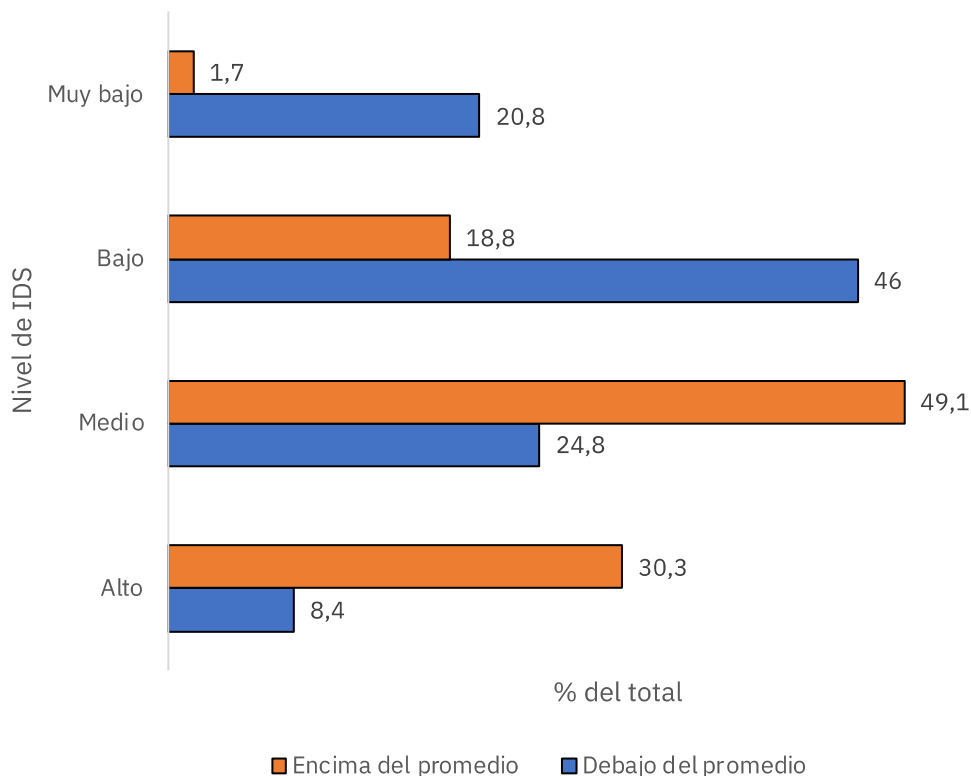


Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

La relación negativa existente entre el nivel IDS y la cantidad de estudiantes por cocinera se refuerza cuando se muestra la distribución de los distritos que se encuentran debajo del promedio de segundo indicador mencionado. En el siguiente gráfico se observa el caso de primaria, en el 7 de cada 10 distritos que se ubican por debajo del promedio de 99,1 estudiantes por cocinera son clasificados con un IDS bajo o muy bajo. Caso contrario, 8 de cada 10 distritos que se ubican por encima del promedio de estudiantes por cocinera se catalogan con un IDS alto o medio.

Gráfico 9

Distribución de los distritos según nivel de IDS y ubicación encima o debajo del promedio del indicador de estudiantes por cocinera a nivel de primaria y preescolar, 2022

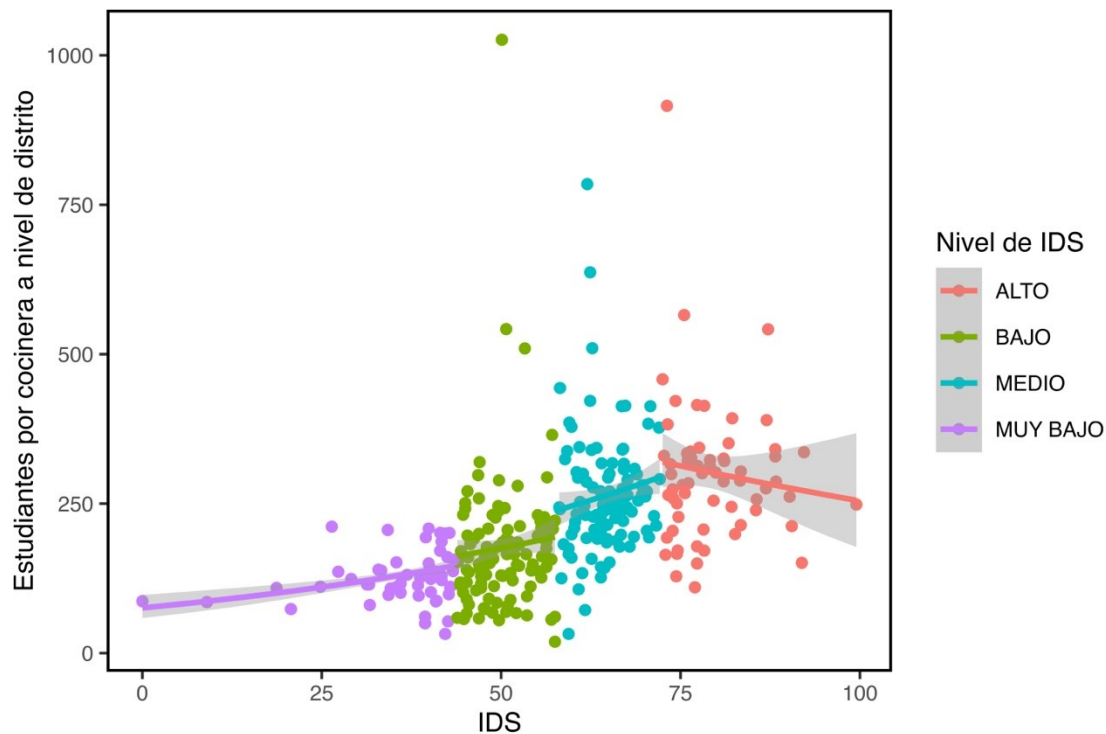


Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

En secundaria (técnica y académica), a nivel nacional se registra un indicador de 226,4 estudiantes por cocinera, mientras que en promedio en cada distrito hay 219,1 estudiantes por cocinera. Este resultado muestra que las condiciones en primaria son notoriamente mejores, en cuanto a la asignación de recurso humano en los comedores estudiantiles según cantidad de estudiantes.

El siguiente gráfico permite observar la correlación existente entre el valor de IDS en cada distrito y la cantidad de estudiantes por cocinera. Al igual que en el caso de primaria, esta correlación es positiva para los niveles de IDS muy bajo (0,41), bajo (0,10) y medio (0,16). Esto muestra que para los distritos con los primeros tres niveles de IDS la cantidad de estudiantes por cocinera se incrementa conforme más alto sea el nivel de IDS, pero que cuando el nivel de IDS es alto el incremento del IDS se relaciona con una cantidad de estudiantes por cocinera más baja.

Gráfico 10
Relación entre IDS y cantidad de estudiantes por cocinera a nivel distrital, secundaria 2022

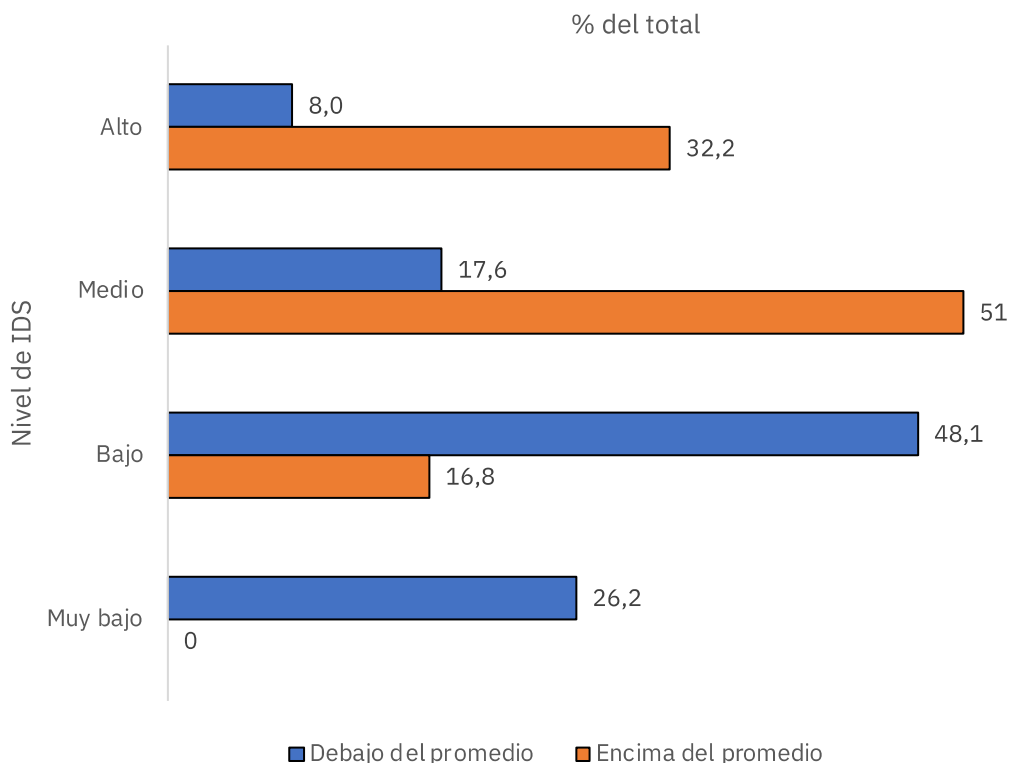


Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Al igual que en el caso de primaria, en el siguiente gráfico se observa que los distritos que se ubican por debajo del promedio nacional de estudiantes por cocinera se ubican en niveles bajos o muy bajos del IDS (cerca de 3 de cada 4). También en la línea de primaria, 8 de cada 10 distritos que tiene un indicador de número de estudiantes por cocinera mayor a 219,1, se agrupan en niveles de IDS alto o medio.

Gráfico 11

Distribución de los distritos según nivel de IDS y ubicación encima o debajo del promedio del indicador de estudiantes por cocinera a nivel de secundaria, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

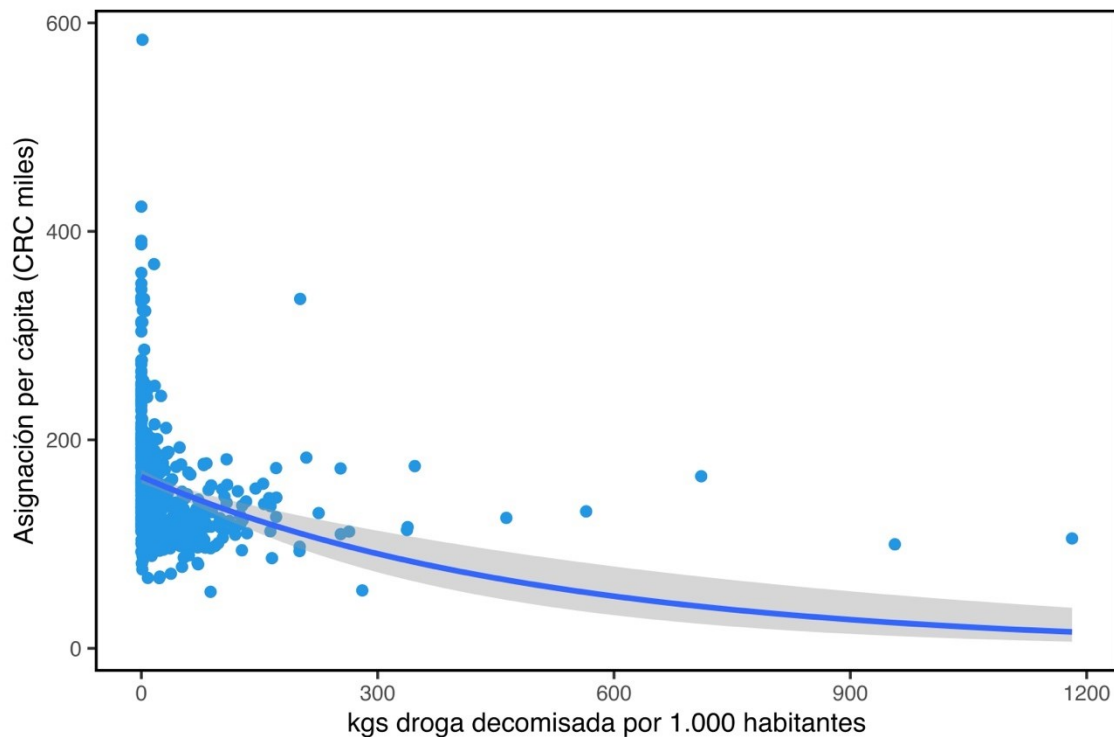
Además del perfil socioeconómico, medida a través del IDS, la ponencia exploró la relación entre la asignación per cápita a nivel distrital del programa PANEA y el perfil de violencia a nivel distrital. Para medir el nivel de violencia de los distritos se calcularon dos indicadores, la cantidad de eventos de droga por cada 1.000 habitantes y la cantidad de kilogramos de droga decomisados por cada 1.000 habitantes.

Los siguientes gráficos muestran estas correlaciones para toda la oferta del MEP. Para ambos indicadores se observa una correlación negativa, que es más fuerte cuando se analiza el indicador de kilogramos de droga decomisados por cada 1.000 habitantes (-0,18 contra -0,10 para el caso de eventos de droga por cada 1.000 habitantes). Esto muestra que conforme los indicadores de violencia analizados se incrementan la asignación per cápita de PANEA es más baja. En otras palabras, los distritos con un peor perfil de violencia están recibiendo menos recursos del programa por estudiante.

El gráfico además permite diferenciar que existen tres distritos con un indicador de kilogramos de droga decomisada por 1.000 habitantes por encima de 600. Estos distritos son León XII de Tibás, Merced de San José y San Juan de Abangares. A esta lista se le puede sumar Santiago de San Ramón que presenta un valor de 564,6 kg de droga decomisada por cada 1.000 habitantes. En el caso de eventos de droga, los distritos Carmen de San José, San Juan de Abangares, Catedral y Merced ambos de San José, destacan con valores por encima de 300 eventos por cada 1.000 habitantes.

Gráfico 12

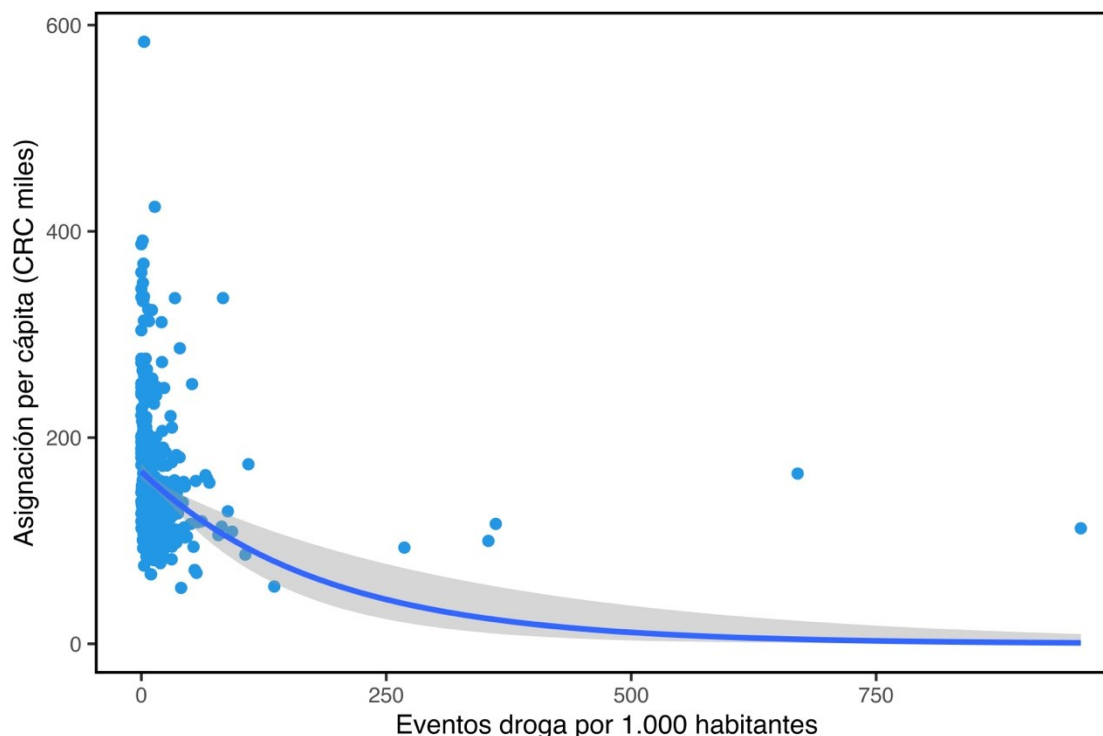
Relación entre kilogramos de droga decomisada y asignación per cápita distrital del programa PANEA, 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP y del ICD.

Gráfico 13

Relación entre eventos de droga decomisada y asignación per cápita distrital del programa PANEA, 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP y del ICD.

Programa de Transporte Estudiantil (PTE)

El Ministerio de Educación es la institución ejecutora del PTE, a través del Dirección de Programas de Equidad (DPE). Dentro de la DPE el Departamento de Transporte Estudiantil (DTE) es el encargado de gestionar y autorizar las solicitudes al PTE por parte de los centros educativos. El PTE está normado mediante el Reglamento del Programa de Transporte Estudiantil (Decreto N° 42907-MEP).

El objetivo del PTE es *otorgar subsidios diarios monetarios a estudiantes para el traslado al Centro Educativo*. El PTE es un programa focalizado y selectivo que se otorga a estudiantes que provengan de familias con condición de pobreza básica, pobreza extrema o vulnerables y que tengan dificultades para el costeo el transporte del estudiante. Desde el 2020 para corroborar la condición socioeconómica se hace la consulta de los postulantes en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE). Además, el estudiante debe residir a una distancia no menor de 1 km lineal según los caminos disponibles al centro educativo más cercano a su lugar de habitación o residencia.

El PTE cuenta con dos modalidades, 1) La contratación administrativa de servicios de transporte estudiantil por parte del MEP, de acuerdo con la normativa y procedimientos vigentes, y 2) Otorgamiento de subsidios para estudiantes regulares y para aquellos estudiantes con discapacidad. El subsidio para estudiantes con discapacidad inició en el 2015.

El subsidio consiste en una ayuda económica que se entrega mensualmente a las Juntas de Educación o Administrativas de los centros educativos. El monto del subsidio es determinado por el DTE. El subsidio se entrega a los estudiantes beneficiarios siempre que se mantengan matriculados en el centro educativo en el que realizó la solicitud del beneficio. El servicio de transporte se otorga por los días lectivos mensuales según el calendario oficial del MEP.

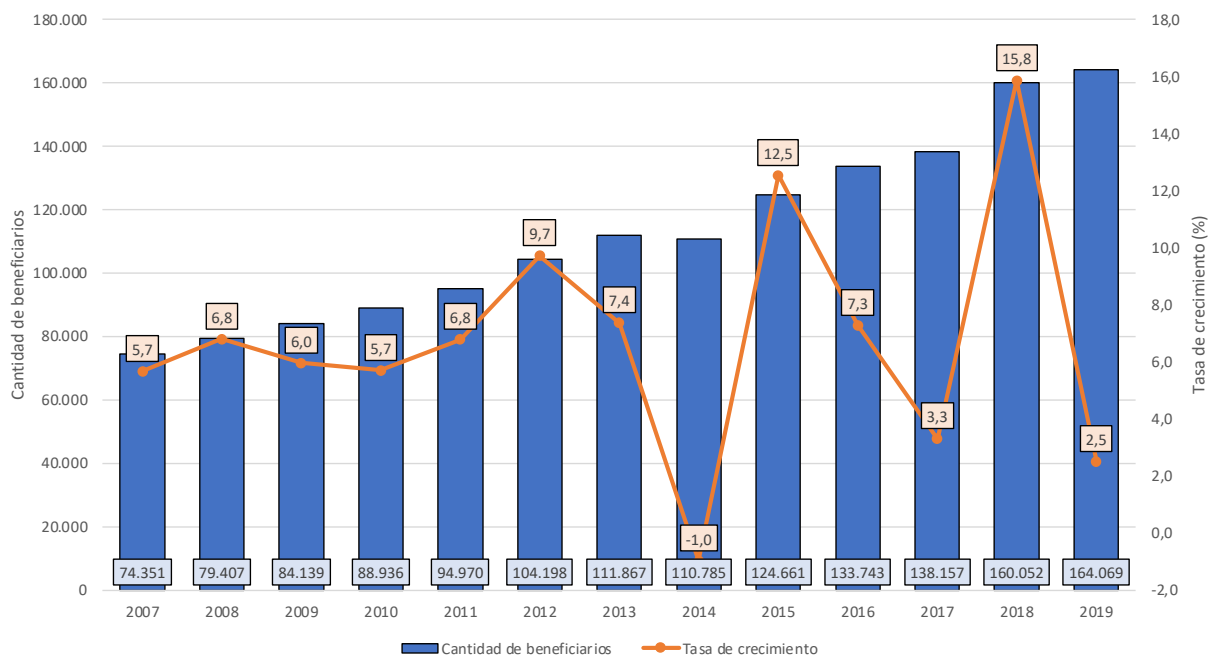
El servicio de transporte se otorga por medio del transporte público o bien por medio de un transportista privado. Cuando el estudiante utiliza el transporte público las Juntas de Educación o Administrativas transfiere el monto del subsidio a los estudiantes beneficiarios. Cuando se otorgue el beneficio por medio de un contratista privado las Juntas de Educación o Administrativas podrán trasladar el monto del subsidio a una persona mayor de edad encargada del beneficiario o bien directamente al transportista privado (previa realización de un contrato).

Por su parte, los subsidios otorgados a los estudiantes con discapacidad son ayudas económicas individualizadas que se transfieren a las Juntas de Educación o Administrativas de los centros donde se encuentran matriculados los beneficiarios. En el reglamento del PTE se define que las personas con discapacidad “...incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”.

Las Juntas transfieren el monto del subsidio a los padres o encargados legales del estudiante beneficiario. Los estudiantes que apliquen para la recepción de este beneficio deben proveer un dictamen médico o epicrisis que certifique la condición de discapacidad del estudiante, o bien un oficio del director del centro educativo cuando se trate de discapacidad cognitiva o intelectual de la cual el estudiante no posee dictamen. El monto de este subsidio es determinado por el DTE.

En el 2021 se entregaron 137.216 subsidios, lo que representó el 80,55% de la meta establecida (170.347). Además, para estudiantes con discapacidad se entregaron 3.328 subsidios, lo que representa el 68,25% de la meta. Contrario al caso del PANEA, la cantidad de personas beneficiarias del PT fluctúa de forma más volátil con tasas negativas que son seguidas por aumentos de dos dígitos.

Gráfico 14
Beneficiarios PTE, total y tasa de crecimiento, 2007-2019



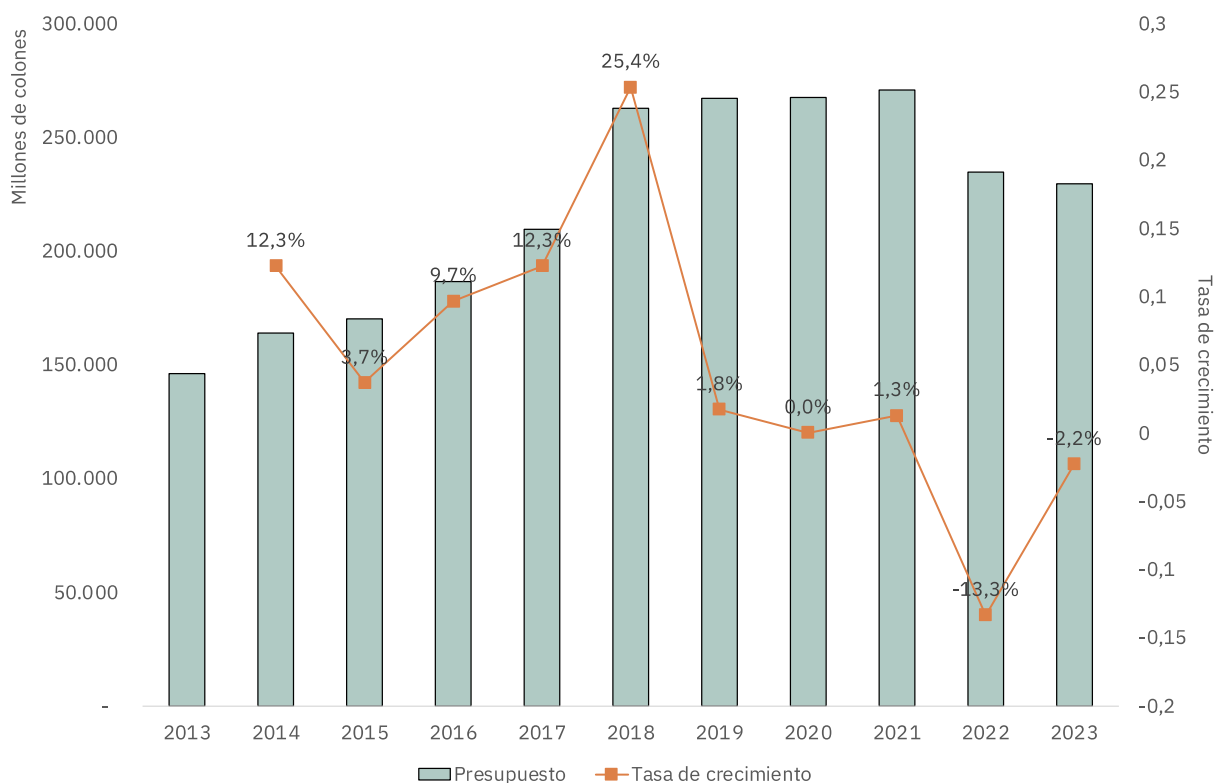
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Evolución del gasto en Programas de Equidad

Para el año 2023, el presupuesto de los Programas de Equidad fue aprobado por un monto de ₡229.589,3 millones, una caída del 2,2% respecto al presupuesto 2022, siendo este el segundo año consecutivo en que el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa se contrae. Previamente, en el 2022, el presupuesto había caído un 13,3% respecto al 2021.

Históricamente, la tasa de crecimiento del presupuesto del Programa 558 se estima en 5,9% (2014-2022). Sin embargo, este dinamismo ha diferido en los periodos pre y post Regla Fiscal. De esta forma, entre 2014 y 2019, la tasa media de crecimiento se situó en 10,8% para caer de manera importante a un promedio del -3,6% en 2020-2023.

Gráfico 15
Presupuesto de los Programas de Equidad, 2013-2023

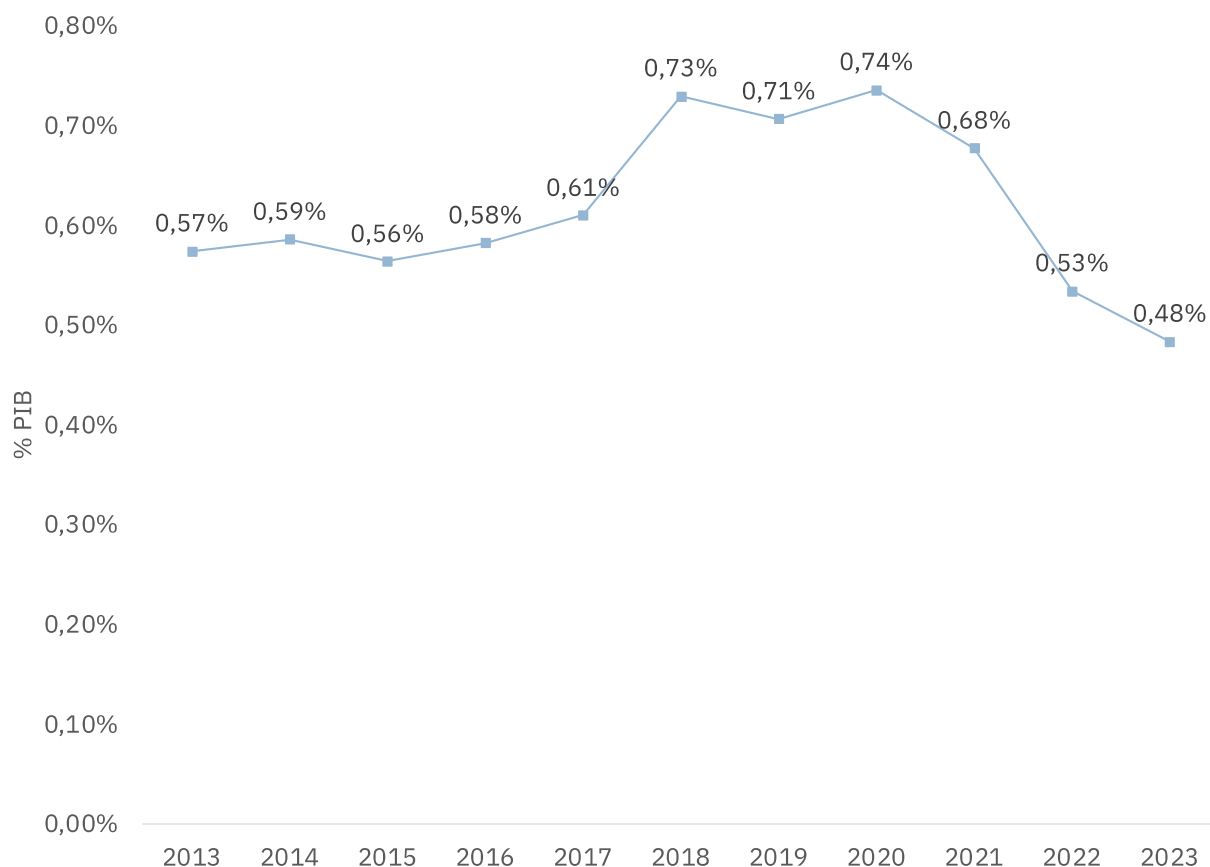


Fuente: Elaboración propia con datos del MEP

Quando el análisis se realiza en términos reales (colones de diciembre 2020), la tasa de crecimiento de largo plazo se reduce al 2,0% por año (2014-2023). Al dividirse por periodos según lo detallado anteriormente, el crecimiento real pre-Regla Fiscal se ubica en un 8,8% anual en tanto durante el periodo de vigencia de la Regla el mismo cae al -7,6%.

En cuanto a su participación en el PIB, el presupuesto de los PE promedió 0,63% de la producción (2013-2023) con valores extremos de entre 0,48% (2022) y 0,74% (2020). Sin embargo, si se excluye el año 2020, periodo en donde el PIB cae 3,9% producto de los efectos sanitarios y económicos de la pandemia mientras el presupuesto de los PE se mantiene nominalmente estable, el segundo año con mayor participación de los Programas fue el 2018 (0,73%). De hecho, el presupuesto de los Programas muestra un patrón en U inversa con crecimiento sostenido entre 2013 y 2020 para luego empezar un periodo de declive persistente. Durante esa primera etapa, los PE ganaron 0,16 puntos del PIB en tanto entre 2020 y 2022 la caída ha sido de 0,21 puntos porcentuales del PIB. En otras palabras, la ganancia de la primera etapa fue revertido en estos pasados años al punto que para el 2022 se tuvo el valor más bajo de los pasados 10 años. Esta tendencia decreciente podría profundizarse aún más en el 2023, por razones ya comentadas, hasta un 0,48% del PIB.

Gráfico 16
Presupuesto de PE como porcentaje del PIB, 2013-2023



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Desde la perspectiva por objeto del gasto, la estructura presupuestaria de los PE está altamente concentrada en el rubro de transferencias corrientes dentro de las cuales las destinadas al IMAS y a Juntas de Educación y Administrativas tienen un peso preponderante. En total, las transferencias corrientes han absorbido más del 95% del presupuesto con cierta tendencia al alza. Entre 2019 y 2023, los programas de Transporte y el PANEA significaron el 59,3% del programa total.

Gráfico 17
Estructura presupuestaria de PT, 2014, 2018 y 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda.

Asignación del gasto y aspectos socioeconómicos y de seguridad

Otro elemento que destacar es la correlación que existe entre el perfil socioeconómico de la población beneficiaria y la asignación per cápita del programa. Para mostrar dicha relación se presenta el valor del IDS para aproximar el perfil socioeconómico de los distritos donde se ubican los centros educativos. El análisis se realiza de manera diferenciada para primaria y secundaria, así como para los periodos 2014 y 2021.

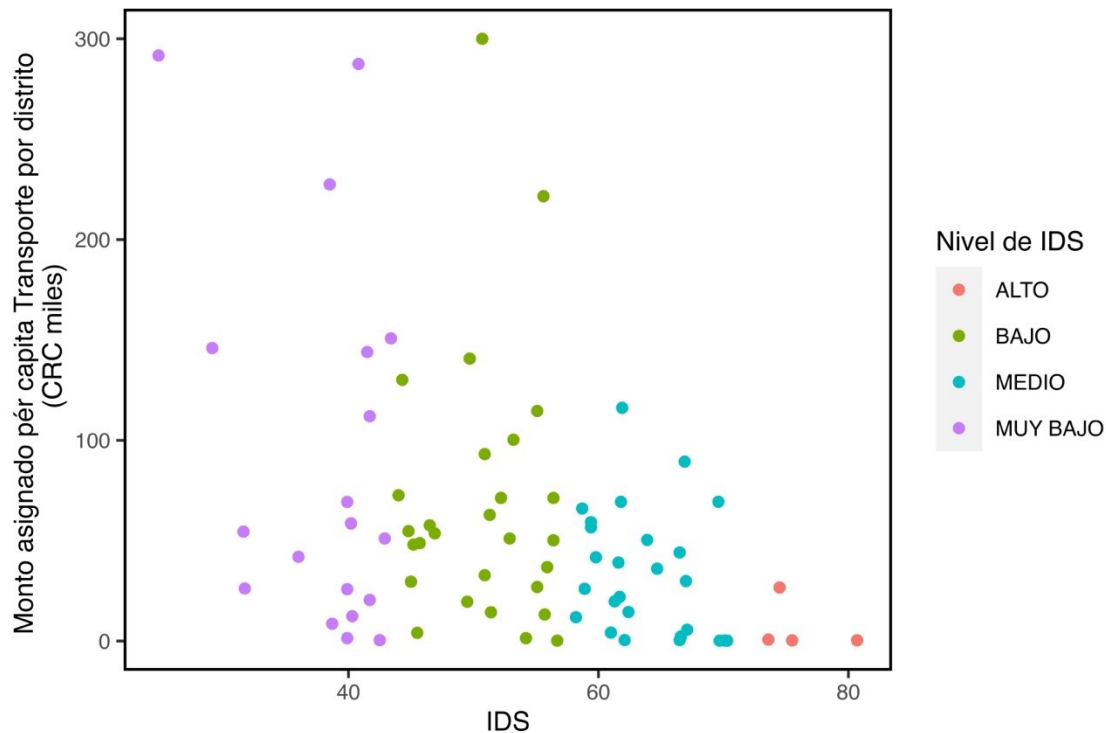
En primera instancia se presenta la relación entre el nivel del IDS distrital y el monto per cápita asignado del programa en 2014 y 2021 para el caso de primaria. Lo anterior se encuentra plasmado en los siguientes dos gráficos, de los cuales se pueden destacar tres elementos. En primera instancia, se observa que existe una correlación negativa entre el nivel del IDS y el monto de la asignación per cápita del programa Transporte en primaria. En ambos periodos se denota la asignación per cápita del programa de Transporte tiende a incrementarse entre más bajo sea el nivel del IDS. Los mayores valores de asignación tanto en 2014 como en 2021 se registran en los niveles de IDS muy bajo y bajo. Lo anterior se evidencia cuando se computan los coeficientes de correlación entre las dos variables en cuestión desagregados por nivel de IDS.

Para el 2021 dicho coeficiente fue de -0,22 para distritos con un nivel de IDS alto, valor que sube a -0,26 cuando se trata de distritos con un nivel de IDS muy bajo.

En segundo lugar, la evolución por periodo muestra que el programa tuvo presencia en mayor cantidad de distritos en el 2021 en primaria. El programa benefició a primaria en 77 distritos en el 2014, lo que ascendió a 232 distritos en el 2021. En tercer lugar, pese a la mayor presencia del programa a nivel de distritos en el 2021, el monto de asignación per cápita bajó en dicho periodo. El valor promedio la asignación del programa fue de CRC 33.032,1 en el 2021, contra CRC 58.047,4 registrado en el 2014.

Gráfico 18

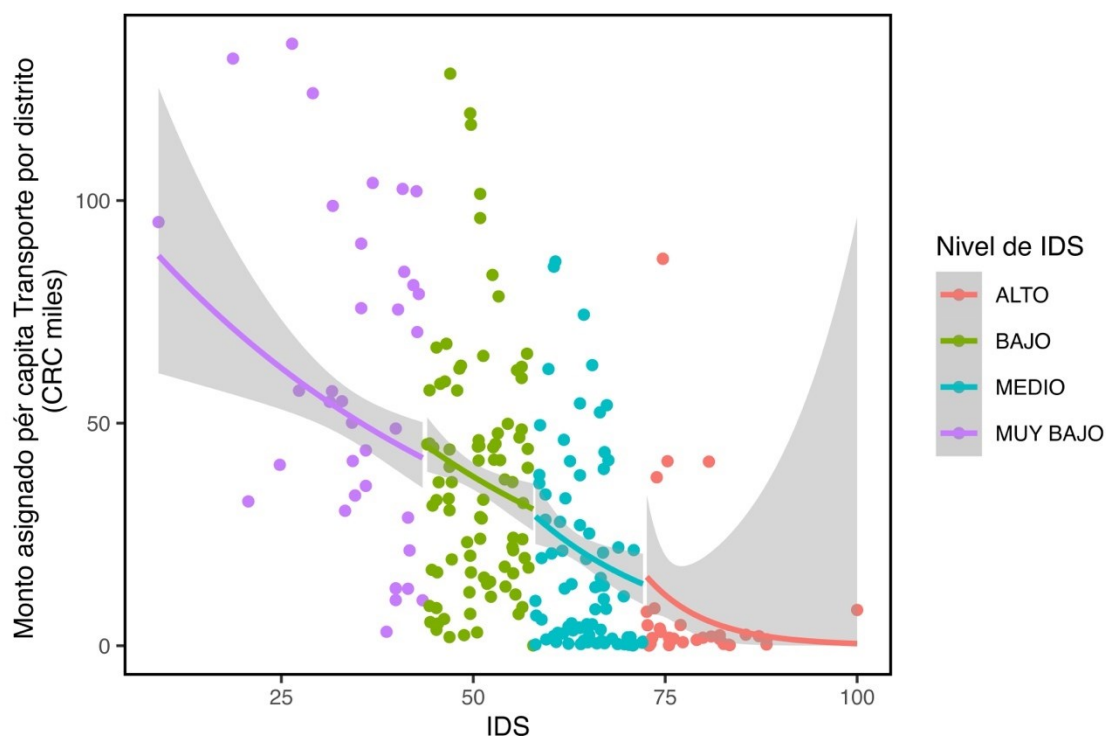
Relación entre el valor de IDS y el monto per cápita asignado en el programa de Transporte a nivel distrital, primaria 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Gráfico 19

Relación entre el valor de IDS y el monto per cápita asignado en el programa de Transporte a nivel distrital, primaria 2021



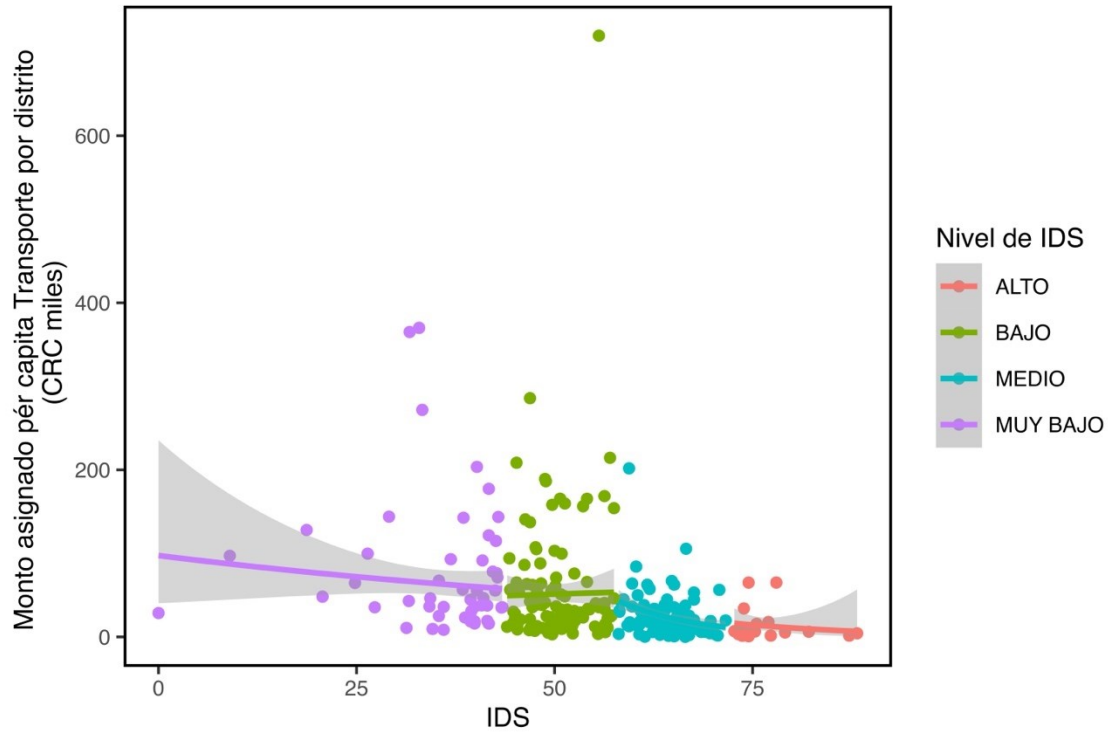
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

El análisis anterior también puede aplicarse para secundaria. En los siguientes gráficos se muestra la correlación de la asignación per cápita del programa Transporte en secundaria, del cual se señalan cuatro puntos. En primer lugar, para ambos periodos se denota una mayor presencia del programa cuando se compara contra primaria. En segundo lugar, se observa una correlación negativa entre el nivel de IDS y el monto asignado por estudiante en el programa Transporte. El valor de este indicador se incrementa conforme se reduce el nivel de IDS. Pese a lo anterior, y en contraste con lo registrado en primaria, el coeficiente de correlación es mayor en los distritos con un nivel de IDS alto (-0,25) que cuando se compara contra distritos con un nivel de IDS muy bajo (-0,14).

Aunado a lo anterior, para 2021 secundaria también registró un incremento del número de distritos en los que el programa agrupó beneficiarios. Mientras en el 2014 el programa se brindó a secundaria a un total 258 distritos, para 2021 el indicador subió a 292. Por último, al igual que en el caso de primaria, la asignación per cápita en secundaria del programa Transporte también fue menor en el 2021.

Gráfico 20

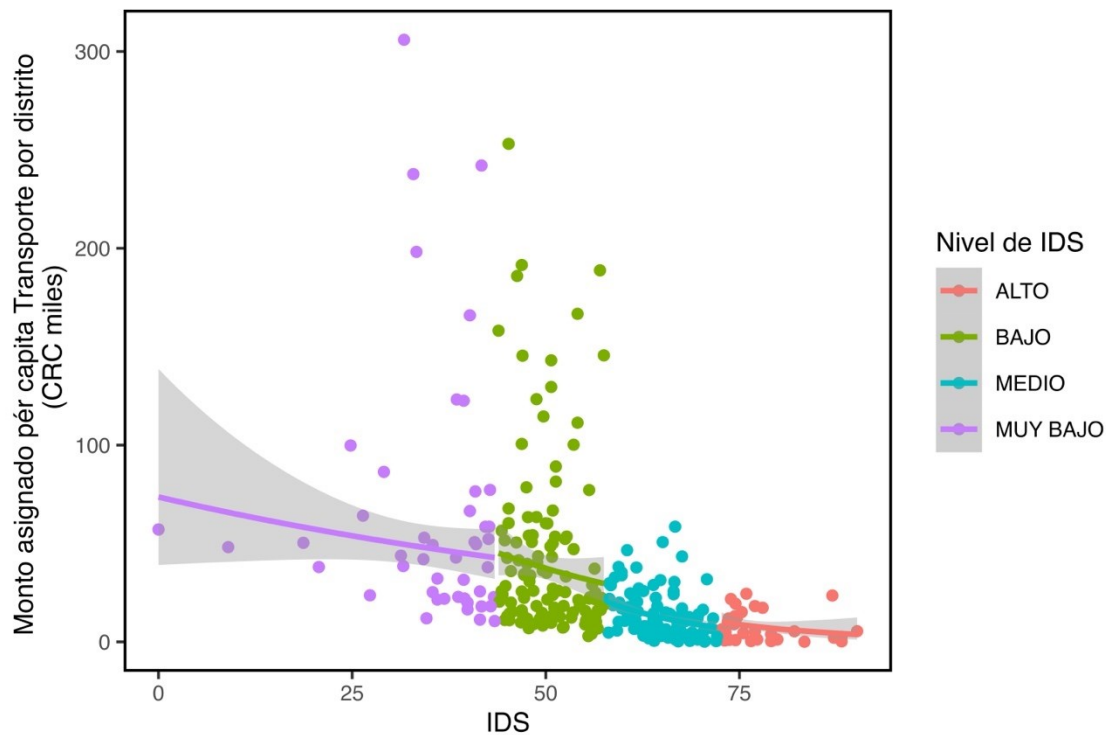
Relación entre el valor de IDS y el monto per cápita asignado en el programa de Transporte a nivel distrital, secundaria 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Gráfico 21

Relación entre el valor de IDS y el monto per cápita asignado en el programa de Transporte a nivel distrital, secundaria 2021

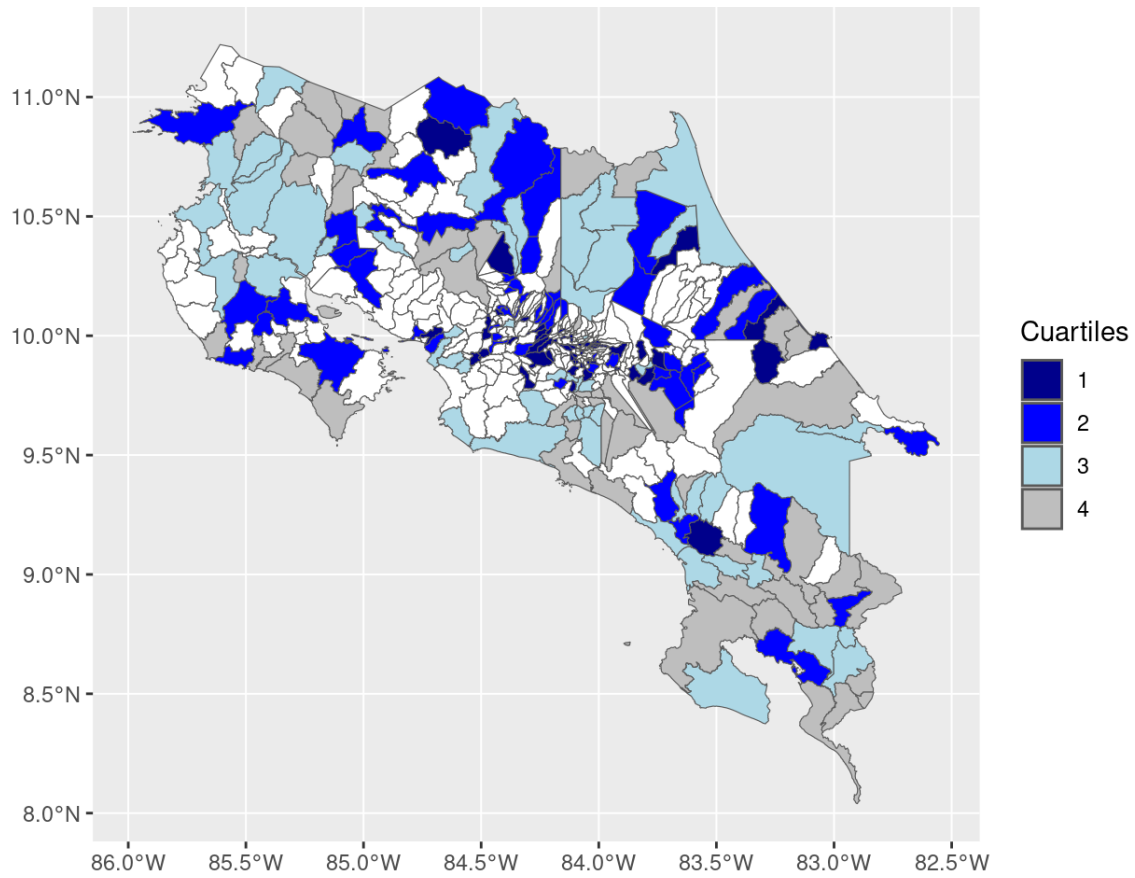


Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Además, de analizar el perfil socioeconómico de los distritos con relación a la asignación per cápita del programa Transporte, la información disponible también permite mostrar cómo se distribuye espacialmente dicha asignación. En los siguientes mapas se puede observar que la distribución de este indicador según cuartiles, al igual que en PANEA, tiende a concentrar los quintiles más altos (3 y 4) en las zonas costeras. Asimismo, el centro del país se caracteriza por registrar distritos en los quintiles más bajos. Ahora bien, se debe destacar que contrario al caso de PANEA, el programa de Transporte no tiene presencia en todos los distritos del país, lo que hace que el mapa se vea vacío en ciertas áreas del territorio. Lo anterior es más marcado para el caso de primaria.

Mapa 3

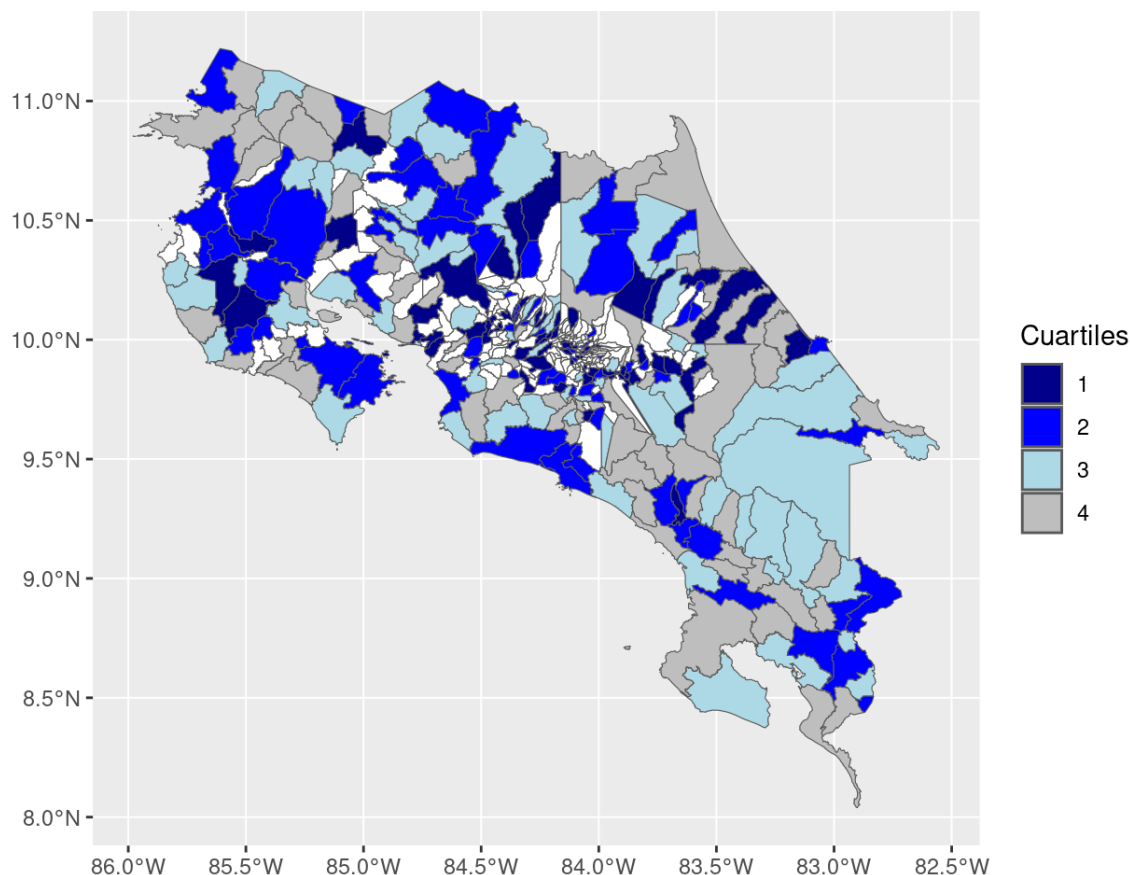
Distribución distrital del monto per cápita el programa Transporte en primaria según cuartiles, 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Mapa 4

Distribución distrital del monto per cápita el programa Transporte en secundaria según cuartiles, 2021



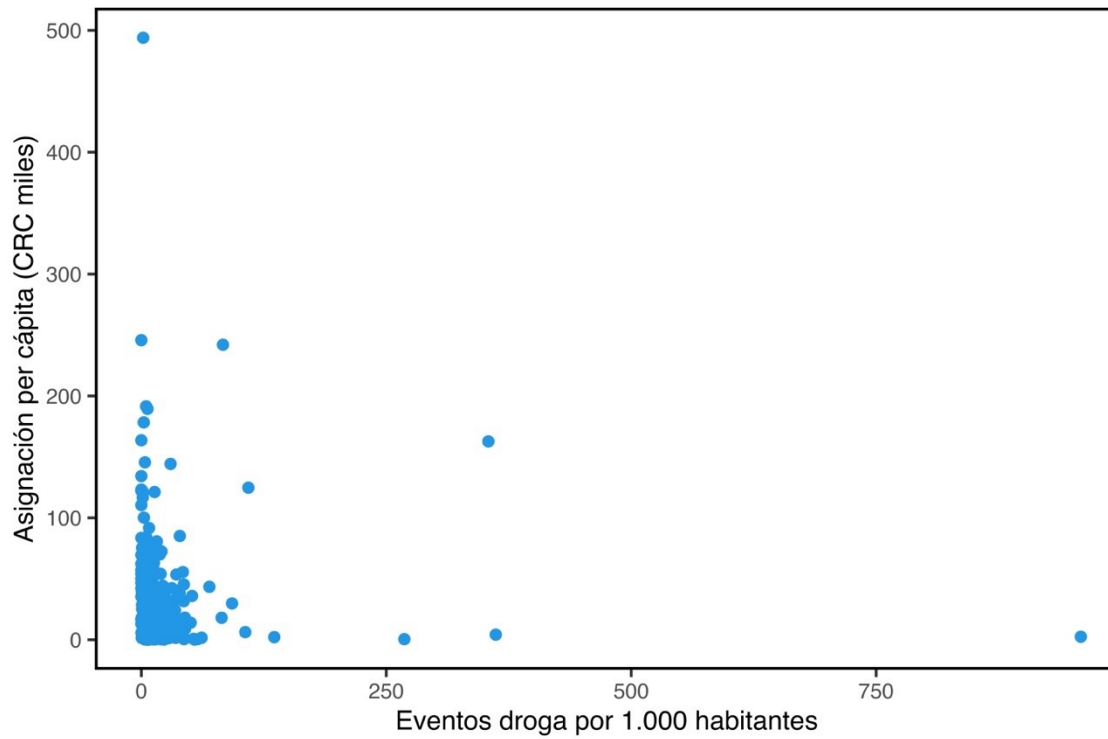
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Por último, al igual que en el caso de PANEA, la ponencia indaga en la correlación existente entre la asignación per cápita del programa Transporte a nivel distrital y perfil de violencia distrital. Se utilizaron los mismos indicadores que en el caso de PANEA, eventos de droga por cada 1.000 habitantes y kilogramos de droga decomisados por cada 1.000 habitantes.

Los siguientes gráficos muestran una relación negativa entre la asignación per cápita del programa y la variable que aproxima el perfil de violencia de cada distrito. Lo anterior implica que aquellos distritos con mayor cantidad de eventos de droga por cada 1.000 habitantes tienen una menor asignación por estudiante del programa transporte. Lo mismo puede decirse cuando el análisis se hace con la cantidad de kilogramos de droga decomisados por cada 1.000 habitantes. La correlación no es tan alta como la que presenta PANEA, el monto per cápita asignado del programa Transporte por distrito tiene un coeficiente de correlación de $-0,02$ cuando se relaciona con la cantidad de eventos de droga por cada 1.000 habitantes, y de $-0,04$ cuando la correlación es con los kilogramos de droga decomisados por cada 1.000 habitantes.

Gráfico 22

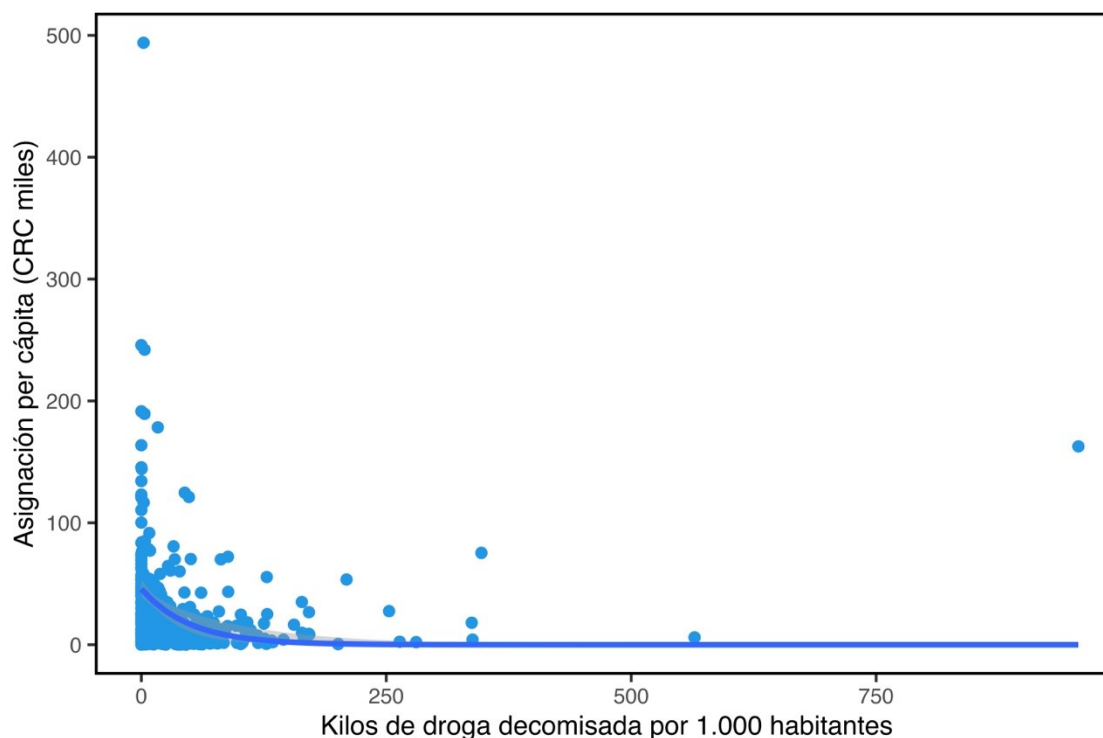
Relación entre cantidad de eventos de droga y asignación per cápita del programa Transporte a nivel distrital, 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP e ICD.

Gráfico 23

Relación entre kilogramos de droga y asignación per cápita del programa Transporte a nivel distrital, 2021



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP e ICD.

Una última dimensión de análisis se refiere a la distribución de recursos según nivel educativo, con un particular interés en asignaciones presupuestarias que se alejan del promedio nacional.

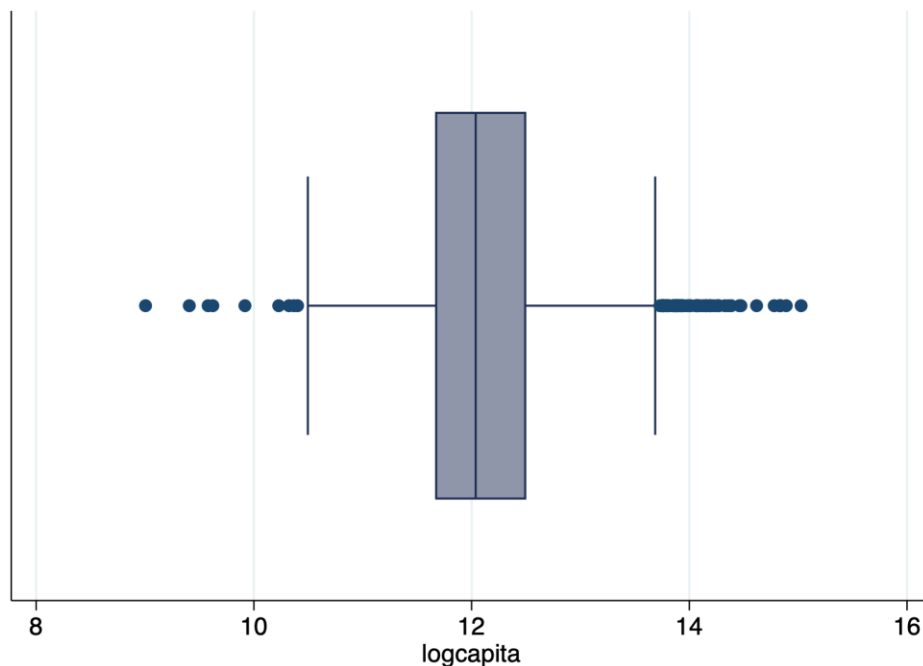
En materia de Comedores Estudiantiles al 2022, los datos disponibles estiman en ₡168.994 el gasto por beneficiario¹. Esta cifra, sin embargo, está acompañada de múltiples consideraciones particularmente sobre su distribución.

La primera de ellas es la enorme dispersión de datos que se observa por entre todos los centros educativos, cualquiera que fuera su naturaleza. Al considerar los 4,564 centros reportados, y excluyendo aquellos casos especiales (ver análisis a continuación), las asignaciones per cápita se ubican entre un mínimo de ₡8.144,5 y ₡ 3.358.872. Es decir, hay una brecha de 412 veces entre extremo y extremo. De hecho, al analizar la distribución del Diagrama Box-Plot, se distingue que el 10% de los centros con menor asignación por persona beneficiaria (456 unidades) recibe ₡91.549 o menos per cápita en tanto aquellos por encima del percentil 90 (457 centros) percibe valores por persona beneficiaria del orden de los ₡401.571. Un total de 52 unidades percibe asignaciones a Comedores que superan el millón de colones.

¹ El gasto medio se calcula en ₡182.101,6 luego de aplicar logaritmos a la serie original. Sin logaritmos, los valores mediano y promedio son, respectivamente, ₡168.983 y ₡225.653. La distancia entre las métricas calculadas con la serie original es una muestra del sesgo hacia la derecha que tiene dicha distribución. A lo largo del análisis, los resultados mostrados se refieren a valores estimados a partir de la serie logaritmizada.

Gráfico 24

Comedores Estudiantiles: Diagrama Box-plot para la distribución de asignación per cápita, 2022



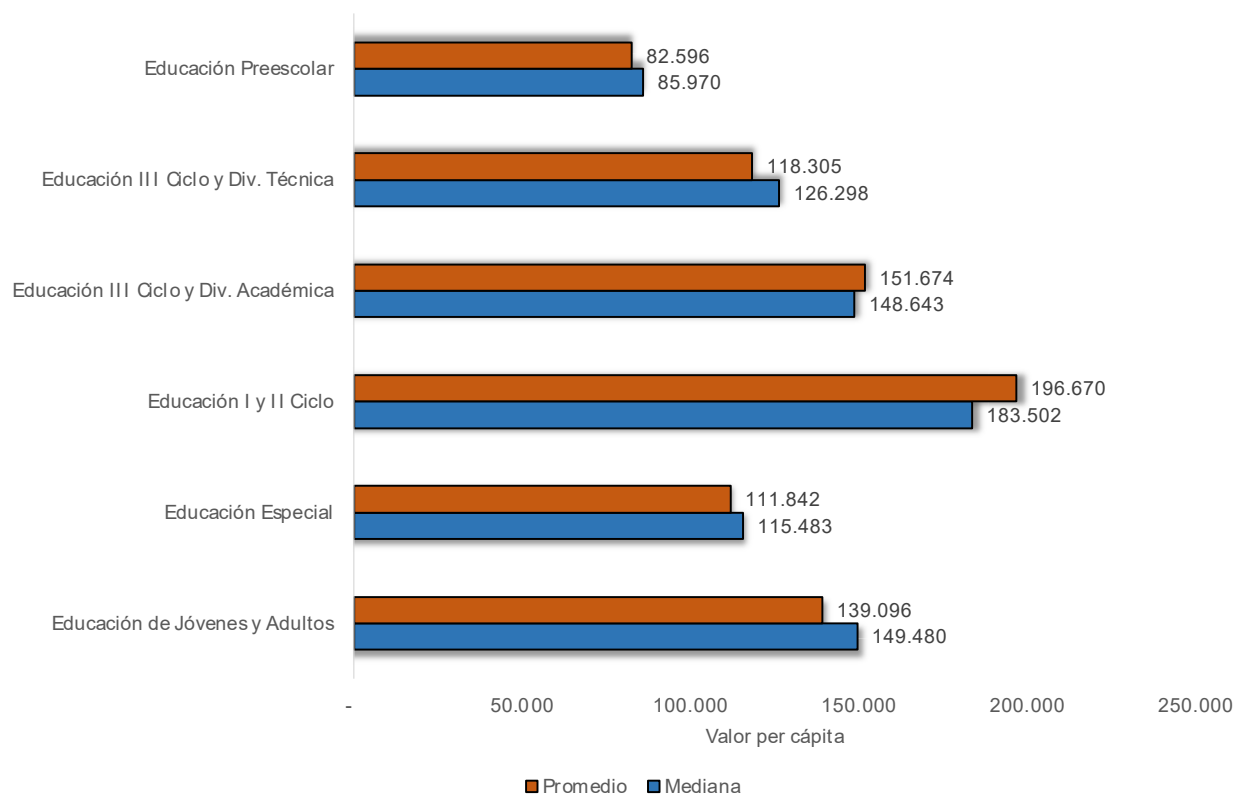
Fuente: Elaboración propia con datos de Programas de Equidad, Ministerio de Educación Pública.

Ahora bien, es posible que la asignación diferenciada responda a varios aspectos y no necesario a problemas de distribución asociados. Una primera característica de interés se refiere a las características particulares de cada nivel educativo (I y II ciclo, III ciclo, educación especial, etc.) y por lo tanto resulte en una riqueza analítica mayor la valoración del gasto per cápita para cada una de dichas categorías. El gráfico a continuación muestra que, en efecto, existen distancias importantes en la educación preescolar (cuyo valor mediano se estima en $\text{¢}85.970$) y el nivel de I y II Ciclo (mediana = $\text{¢}185.502$).

Estas diferencias, a su vez, parecen relacionarse principalmente con el gasto en alimentos, mismos que representan en promedio el 82,2% de los giros totales a las Juntas. Así, el valor mediano nacional anual girado en alimentos es de $\text{¢}125.561$ por persona beneficiaria con valores extremos (sin considerar aquellos “en cero”) entre $\text{¢}3.132$ (mínimo) y $\text{¢}1.191.866$ (máximo).

Esta relación, sin embargo, no es lineal. Si bien los comedores de Educación Preescolar, cuyo monto general es el menor, reciben también el valor más bajo en alimentos ($\text{¢}74.930$ por infante), el nivel de I y II Ciclo no es la categoría con mayor transferencia de alimentos al alcanzar un valor de $\text{¢}129.997$ por infante, siendo superada por Educación de Jóvenes y Adultos ($\text{¢}133.472$).

Gráfico 25
Comedores Estudiantiles: Valor per cápita por nivel educativo, 2022

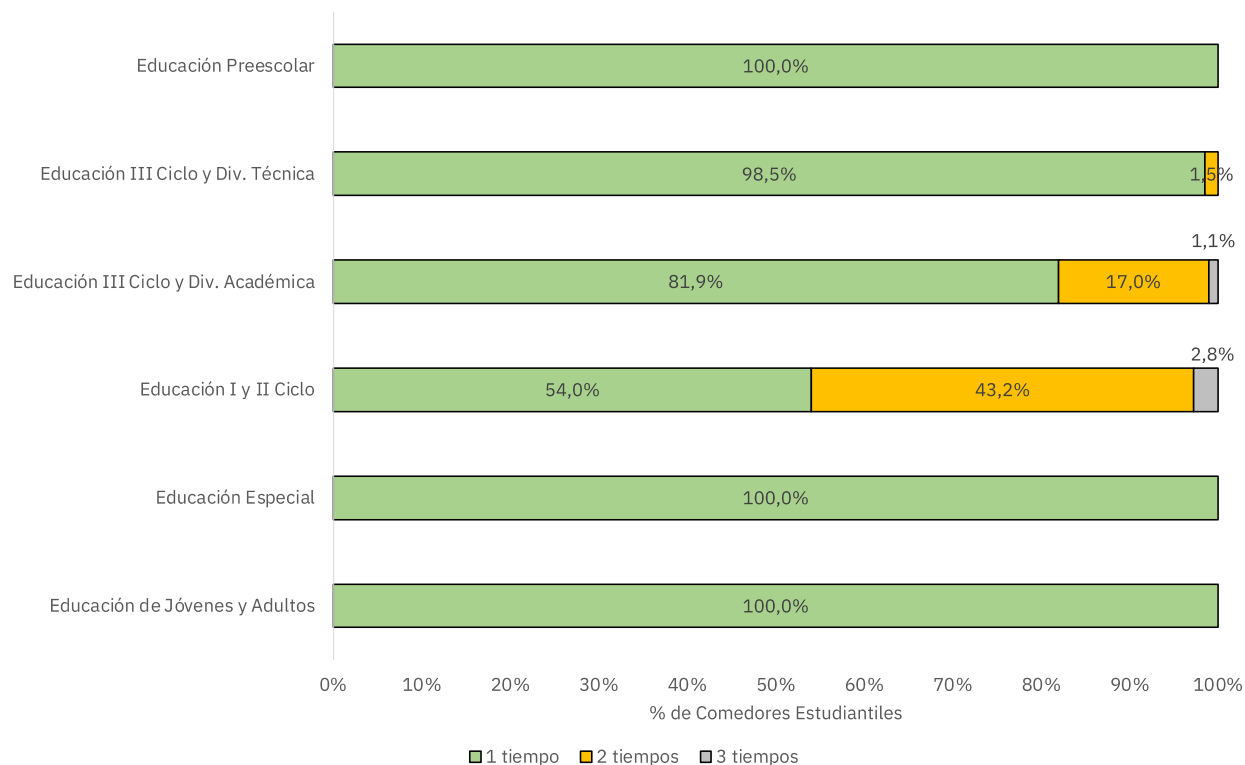


Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

En segundo lugar, siempre desde la perspectiva de los recursos girados y la producción de alimentos, la mayor asignación observada en los centros de I y II Ciclo se beneficia del mayor nivel de gasto en el rubro de “servidoras”. En este aspecto, mientras Preescolar recibe $\text{¢}11.713$ por persona beneficiaria, Educación de I y II Ciclo percibe $\text{¢}43.551$ (3,7 veces más). Inclusive en relación con el segundo nivel que más percibe recursos por pagos salariales a personas que laboran en cocina (Educación III Ciclo y Diversificada Académica), la brecha es de 1,7 veces. Esto tiene una explicación en el hecho de que el I y II Ciclo es el nivel con mayor cantidad de centros que sirven 2 o 3 tiempos de comida de forma que esto se convierte en un factor que presiona los costos hacia arriba. En total, el 46% de estos centros sirven 2 o 3 comidas por día en tanto los niveles.

Gráfico 26

Comedores Estudiantiles: distribución por nivel y número de tiempos de comida, 2022



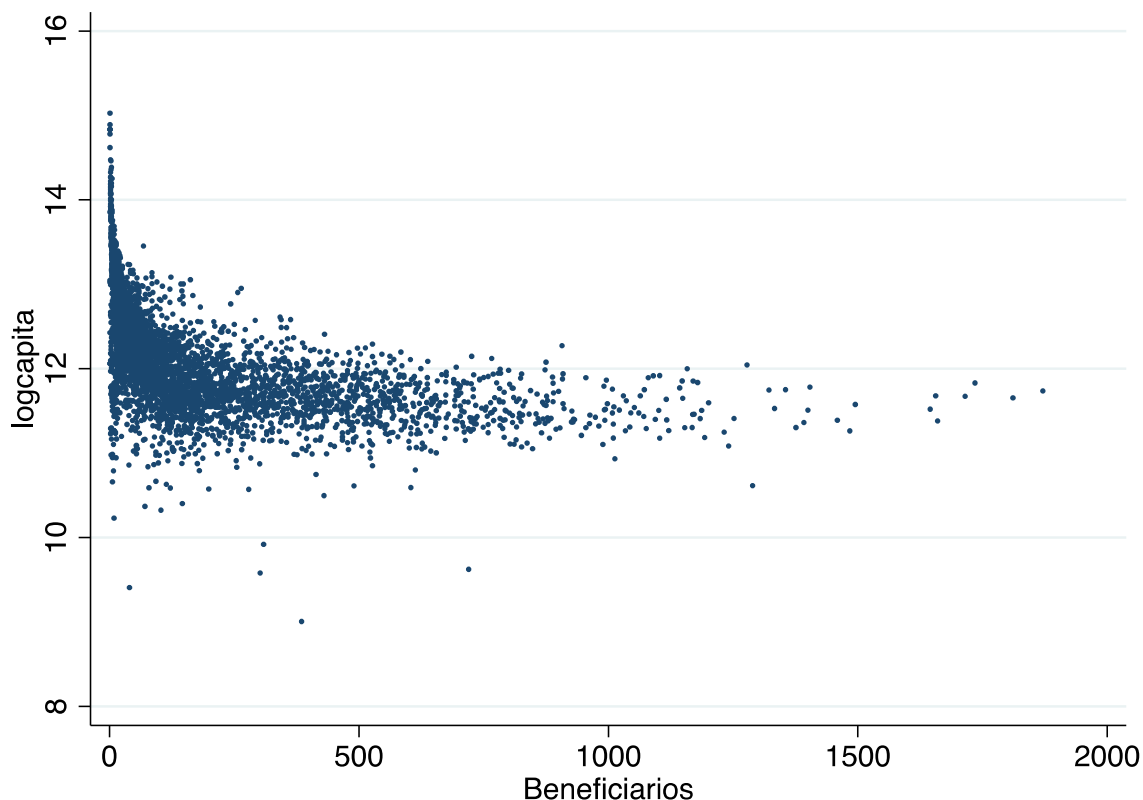
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Otro elemento relevante en cuanto a la distribución del gasto per cápita a lo largo de los niveles educativos es la influencia del tamaño del Comedor, aproximado en este caso por el total de beneficiarios que atienden el mismo. En ese sentido, las diferencias de asignación podrían asociarse al tamaño del centro, al número relacionado de personas beneficiarias, y a la existencia de Economías de Escala². Esto podría ser el caso tal y como se identifica en la siguiente figura. Según cálculos derivados de los mismos, la tendencia general confirma la vinculación inversa entre tamaño del centro y el costo promedio por persona. Así las cosas, mientras el gasto mediano por persona se ubicó en ₡247.543 en centros de entre 1 y 100 personas beneficiarias, sus montos cayeron a ₡126.529 (101 a 400 beneficiarias), ₡110.163 (401 a 700 personas), ₡98.555 (701 a 1000), ₡96.336 (1.001 a 1.300) y ₡106.551 (más de 1.300 personas beneficiarias). Cabe señalar que la asignación cumple con la expectativa de menor gasto per cápita hasta el penúltimo grupo, dando paso a un valor mayor cuando la población beneficiaria excede las 1.300 personas. Ese pareciera ser el punto de giro a partir del cual los costos per cápita se tornan crecientes.

² Se dice que existen Economías de Escala cuando una empresa o institución producen más a un menor costo promedio. En este caso, la relación vincula el total de personas beneficiarias con la asignación media del centro.

Gráfico 27

Comedores Estudiantiles: relación entre total beneficiarios y asignación per cápita



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

De la información disponible, existen dos aspectos adicionales sobre asignación por centro que merecen especial consideración. La primera se refiere a centros que reportan giros de recursos, pero no personas beneficiarias. En total, los datos informan de cinco centros educativos en donde no existe matrícula ni personas beneficiarias, pero sí algún tipo de giro de recursos. Los centros en esa condición son el Paquita Ferrer de Figueres, la Fila del Aguacate, la Palma, Boca Guarumal y Quebrada Bonita. En dos de ellos no existe giro de recursos para alimentos, pero sí para personas trabajadoras en cocina. Además, tres centros no reportan “servidoras” pero sí giros por ese concepto. En total, los recursos girados por concepto de alimentos, remuneraciones y equipamiento a esos cinco centros suman ¢8,5 millones. Las razones detrás de este comportamiento tienen justificaciones de muy variada naturaleza:

- En el caso del centro Paquita Ferrer de Figueres, el PANEA brinda únicamente el subsidio para pago de la servidora, pues los alimentos son provistos por el Ministerio de Salud.
- Sobre los otros cuatro centros, en la actualización de la matrícula que se realizó en noviembre los mismos reportaron cero estudiantes, pero eso no significa que en todos los meses previos ese sea el nivel de registro. Cuando dichos centros sean foralmente cerrados, los giros de fondos cesarán.

Al otro lado del espectro, llama la atención la existencia de 52 centros cuya asignación per cápita iguala o supera el millón de colones. De ahí, 15 reciben montos por personas de ₡1,5 millones o más y en 7 casos se exceden los ₡2 millones. Los giros efectivos ejecutados en el 2022 a esos 52 Comedores se estiman en ₡177,8 millones.

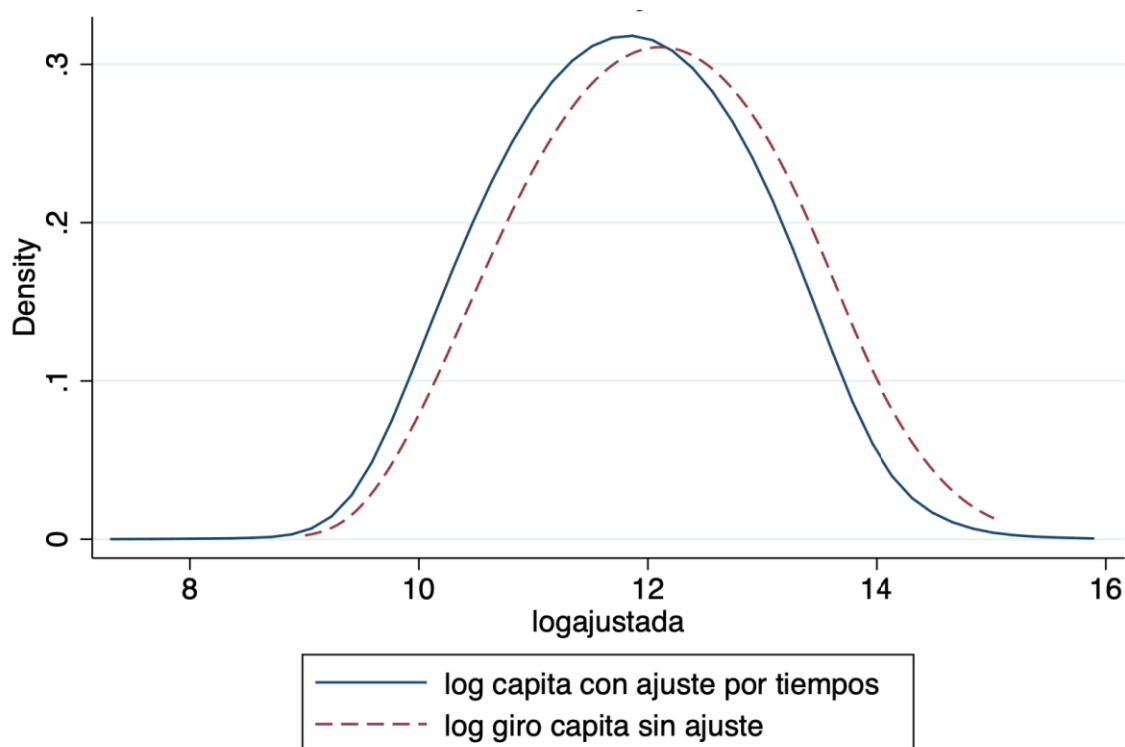
Si la misma idea anterior se extendiese a aquellos centros que reciben 3 veces o más el valor per cápita mediano del gasto, entonces existirían 254 comedores que en el 2022 recibieron montos por persona iguales o superiores a ₡506.983 y recibieron ₡1.370 millones. Como proporción del gasto total, estos centros representaron únicamente 1,2% de los giros totales. Las principales características de estos centros con altas asignaciones per cápita son:

- En total, 2.078 estudiantes se benefician de alimentación regular en esos centros.
- El 98,8% corresponde a centros de I y II Ciclo
- En promedio, estos comedores reciben 8,2 estudiantes con un rango que fluctúa entre 1 y 85 personas. La mitad de los centros recibe 5 personas o menos y uno de cada cuatro recibe entre 1 y 3 estudiantes.
- Los ocho cantones más representativos son Buenos Aires, Puriscal, Puntarenas centro, Osa, Coto Brus, Nandayure, Nicoya y Talamanca. Todos juntos totalizan 137 comedores o 53,9% de las 254 unidades con mayores asignaciones per cápita.
- El 96% de los mismos tiene a su haber una persona que labora en la cocina. Del resto, un 2% (5 centros) no posee servidoras en tanto otro 2% tiene 2 o 3.
- El valor mediano del giro en alimentos es de ₡262.842 per cápita. Esto es 2,1 veces la mediana nacional.
- El 16,5% de estas unidades sirve un tiempo de comida en tanto un 70,9% hace dos tiempos y un 12,6% sirve tres tiempos. Esto explica en gran medida la asignación en alimentos (y su brecha respecto al promedio nacional) explicada anteriormente.
- El 83,5% se ubican en distritos con IDS bajo o muy bajos en tanto un 15,4% adicional se inserta en IDS medios. Sólo 3 centros operan en IDS altos.

Dados los resultados anteriores, surge una pregunta sobre si la amplitud de la asignación per cápita se elimina o reduce considerablemente al ajustar el valor per cápita anteriormente analizado por el total de tiempos de comida que se sirven en los Comedores respectivos.

Para analizar dicha inquietud, se generó una variable de giro per cápita por tiempos de comida, misma que fue logaritmizada. Los resultados obtenidos no difieren de manera importante de los estimados sin los tiempos, al menos en materia de estructura. De esta forma, el valor mediano del giro ajustado por tiempos se estima en ₡130.966 por persona por tiempo de comida (anual) en tanto el valor sin ajuste se ubicó en ₡168.994 tal y como fue analizado párrafos arriba. La clave acá, sin embargo, no es la comparación de medidas centrales sino valorar la dispersión en la asignación ajustada. En este caso, el rango entre el mínimo y el máximo se ubica en el orden de los ₡ 4.072 y ₡2.929.991, esto a nivel de unidades individuales. Los Comedores ubicados en el percentil 10 reciben ₡78.360 por persona por comida al año o menos, en tanto aquellos centros que se posicionan por encima del percentil 90 perciben un valor de ₡263.561 o más. El 1% superior tiene una asignación de al menos ₡612.038 por estudiante por tiempo de comida por año.

Gráfico 28
Distribución de la asignación per cápita con y sin ajustes por tiempos de comida

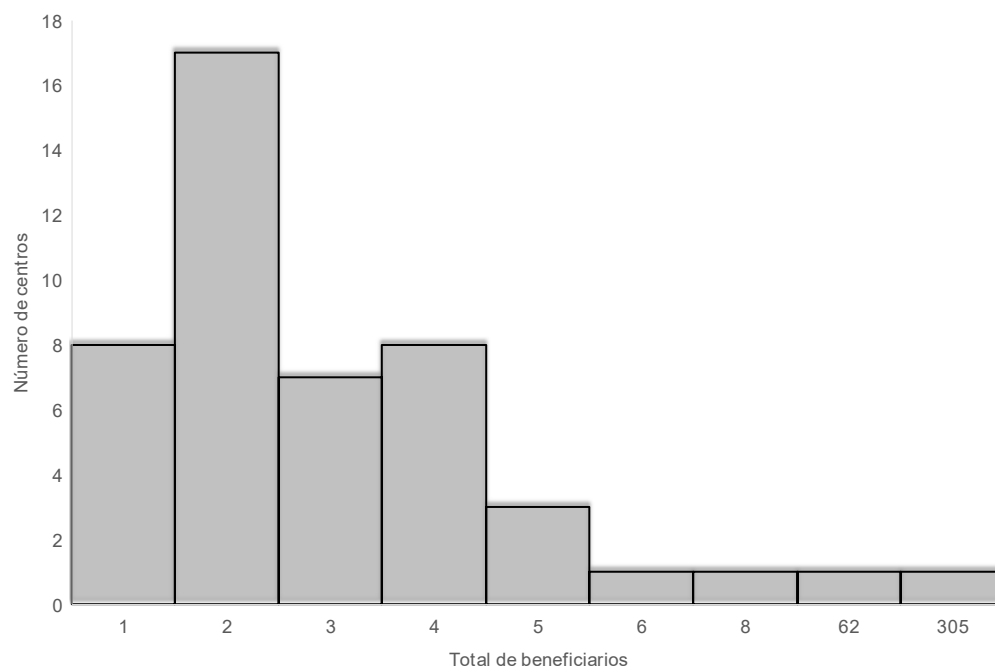


Fuente: Elaboración propia.

La evidencia anterior sugiere la necesidad de revisar los giros a Comedores Estudiantiles en al menos los 47 centros con la mayor cápita ajustada por tiempos y entender las razones de las diferencias tan marcadas respecto a otros Comedores. Un primer determinante pareciera ser la pequeña demanda por ellos experimentada. Así, en promedio, los Comedores del 1% de cápita ajustada por tiempos reciben 10,4 personas beneficiarias, siendo dos personas beneficiarias el valor más frecuente (gráfico 29).

Gráfico 29

Número de centros del percentil 99% según total de personas beneficiarias atendidas



Fuente: Elaboración propia.

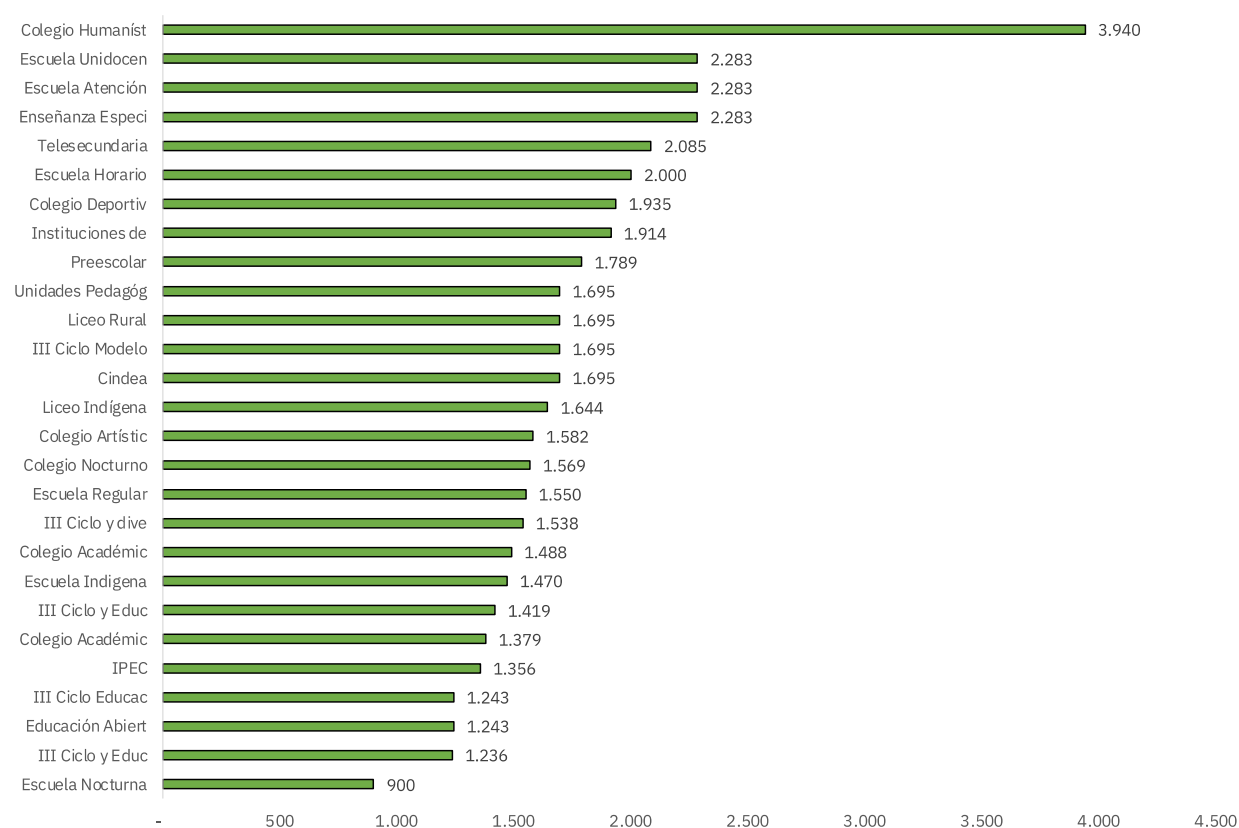
En segundo lugar, algunas de estas asignaciones ajustadas se elevaron en el 2022 por haber recibido montos para equipamiento que suelen ser transferencias de un solo año. En ese sentido, el cálculo del giro de Alimentos y Servidoras en términos per cápita y por tiempo parece más indicado. Este nuevo indicador reduce considerablemente las distintas asignaciones promedio si bien aún las mismas se pueden catalogar de “importantes”. Por ejemplo, cuando se imputan solamente Alimentos y las personas trabajadoras en las cocinas, el límite inferior del percentil 90 es 3,3 veces mayor que el límite inferior del percentil 10 (¢259.598 versus ¢78.130). Sin embargo, cuando el ejercicio se ejecuta entre los límites de los percentiles 1 y 99, entonces la brecha en favor del segundo es de 12 veces mayor (¢49.203 versus ¢ 589.093). De nuevo, la recomendación de revisar tanto las asignaciones más bajas como las más altas pareciera mantener vigencia para la gestión de los PE. Por ejemplo, mientras los centros del percentil 99 tienen una población media beneficiaria de 2,6 estudiantes, en aquellos del percentil 1 la misma promedia 242 estudiantes.

El caso del programa de Transporte Estudiantil presenta muchas variables que definen los montos a asignar y por lo tanto la comparación entre categorías de distinto tipo podría ser complicada o no válida. Aun así, existen algunos elementos que pueden traerse a colación para fines que persigue este documento.

Los datos para el 2022 reportan 3.811 rutas registradas de las cuales 3.299 (86,6%) son Regulares y 512 (13,4%) son para personas con discapacidad. Además, sólo el 1,7% se mantuvo inactiva en ese año.

Las tarifas oficiales por día varían para cada ruta a partir de los distintos criterios que se utilizan para su cálculo incluyendo modalidad de transporte, distancias y otros factores técnicos. Por ejemplo, las rutas asociadas a Escuelas Nocturnas reciben, como mediana, ¢900 por día en tanto para Colegios Humanísticos la cifra estimada es de ¢3.940 por día, una diferencia de 4,4 veces entre ellas. Otros grupos de personas beneficiarias que reciben los mayores montos son aquellas de Enseñanza Especial, de Escuelas Unidocentes y aquellas de Telesecundaria. La tarifa diaria mediana se eleva a ¢1.538 (¢1.705).

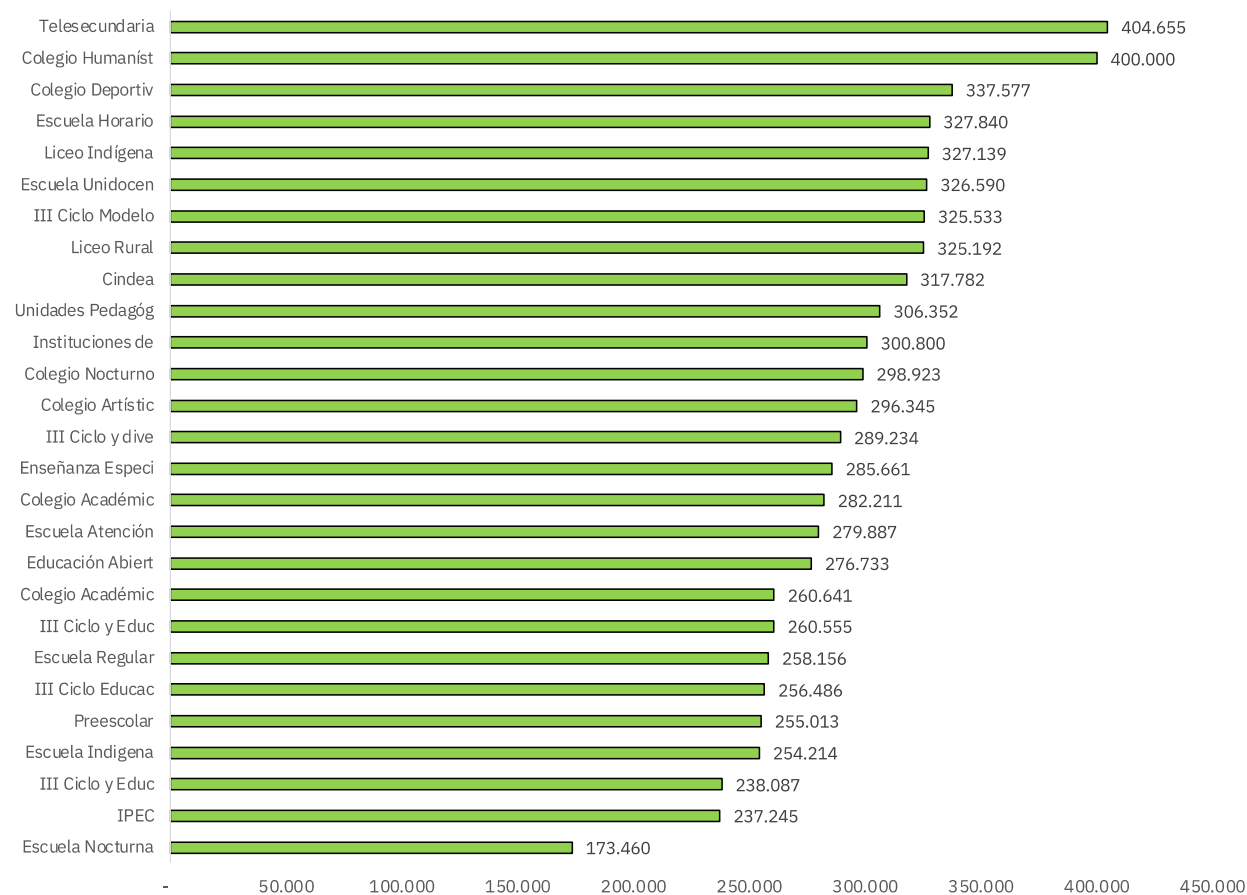
Gráfico 30
Tarifa mediana diaria por modalidad, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

En el 2022, el esquema invirtió ¢44.002,5 millones que beneficiaron a 159.730 estudiantes. El subsidio por persona beneficiaria ascendió a ¢278.847 al año con una amplia dispersión por entre las modalidades educativas que va desde Preescolar (¢173.460) hasta el Colegio Humanístico (¢404.655). En total, 10 modalidades reciben beneficios medios por debajo del promedio nacional en tanto 17 de ellas se ubican por encima.

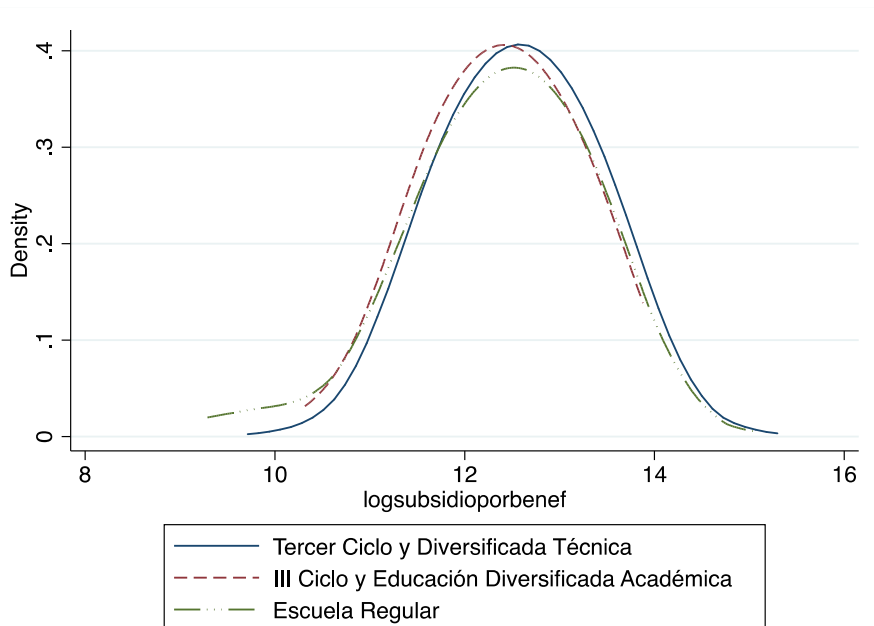
Gráfico 31
Subsidio por beneficiario según modalidad, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Ahora bien, resulta interesante anotar que, a nivel individual, la dispersión del beneficio por estudiante es igualmente amplia. En términos nominales, los montos por personas beneficiaria se estimaron entre un mínimo de ¢8.000 y un máximo de ¢7.056.753. Inclusive si el análisis se hiciera por modalidad educativa (Gráfico 32), los distintos segmentos individuales muestran dispersiones importantes tal y como lo muestran las tres modalidades siguientes que representan el 68,5% de las personas beneficiarias del 2022. Al igual que con Comedores Estudiantiles, esta dispersión merece una revisión detallada sobre las causas que explican las diferencias aún a nivel de característica individual.

Gráfico 32
Dispersión de los subsidios per cápita



Fuente: Elaboración propia.

Esta situación de dispersión se encuentra inclusive en rutas con condiciones muy similares entre sí. A manera de ejercicio, se procedió a seleccionar una muestra de rutas que compartan las siguientes características:

- Son rutas para personas con discapacidad
- Todas pertenecen a Escuelas de Enseñanza Especial
- Todas se ubican en la provincia de Alajuela, tres cantones distintos
- Todas responden a modalidad de transporte público
- Dos pertenecen a IDS medio y una a IDS alto

Los datos muestran que, aun existiendo igualdad de características entre las tres rutas, la tarifa otorgada fue ₡2.283 por día por persona en dos casos y ₡3.744 por día por persona en la tercera. La información disponible no permite indagar sobre otras condiciones que pudieran influir en los diferenciales de tarifas. Resulta interesante anotar que la ruta que recibió la mayor tarifa pertenece al IDS alto.

Lo anterior sugiere la necesidad de revisar el modelo de asignación de recursos de forma que alinee otras variables, tal y como se analizó en la sección de seguridad ciudadana. Además, podría ser necesario reducir la complejidad administrativa del programa por cuanto pareciera que son muchos los determinantes que influyen en el cálculo de la tarifa.

Estimación de efectos de la Regla Fiscal en los Programas de Equidad

El objetivo de esta sección es estimar los posibles efectos sobre el presupuesto de los PE y las eventuales implicaciones en materia de beneficiarios.

Consideraciones metodológicas

Metodológicamente, el ejercicio se sustenta en los siguientes supuestos:

- Las proyecciones de Presupuesto y PIB se realizan para el periodo 2024-2030. Para la estimación del PIB se utiliza la proyección 2024 del Banco Central mientras para el periodo 2025-2030 se asume una tasa de crecimiento nominal del 6,5% (i.e. 3% de inflación, 3,5% del PIB real).
- El punto de partida del crecimiento del presupuesto de los PE es el proyecto de Ley 2023 remitido a la Asamblea Legislativa por parte del Ministerio de Hacienda en cuanto al apartado respectivo dentro del Ministerio de Educación Pública.
- La aplicación de la Regla Fiscal se da en un contexto de Deuda/PIB superior al 60% y por lo tanto el factor de ajuste se establece, siguiendo lo establecido en la Ley 9635, en un 65% del crecimiento promedio del PIB nominal.
- Como contrafactual, se estima el presupuesto de los programas de Comedores y Transporte Estudiantil usando el crecimiento histórico del periodo 2014-2019 de forma que para el 2020 se imputa esa tasa de crecimiento en lugar de los lineamientos de la Regla Fiscal.

Los resultados del ejercicio se han considerado desde dos perspectivas. Desde la **óptica vertical**, la evidencia muestra la evolución del presupuesto de las dos intervenciones de interés y del Programa como un todo a lo largo de los años, en particular el periodo 2023-2030. La **perspectiva horizontal** analiza la prospectiva en comparación con el contrafactual (i.e. ¿qué hubiera pasado si se mantiene la tendencia pre-Regla?).

Datos

Los datos utilizados provienen del Ministerio de Educación Pública y del Ministerio de Hacienda principalmente. Puntualmente, se hizo uso de los presupuestos institucionales del periodo 2013-2023 (proyecto de ley), tanto lo relacionado al ámbito financiero como estratégico del Programa 558 del MEP. La aplicación de la Regla Fiscal se realiza de acuerdo con lo establecido en la Ley 9635. Los parámetros de inflación, PIB nominal y nivel de deuda provienen de la base de datos en línea del Banco Central de Costa Rica.

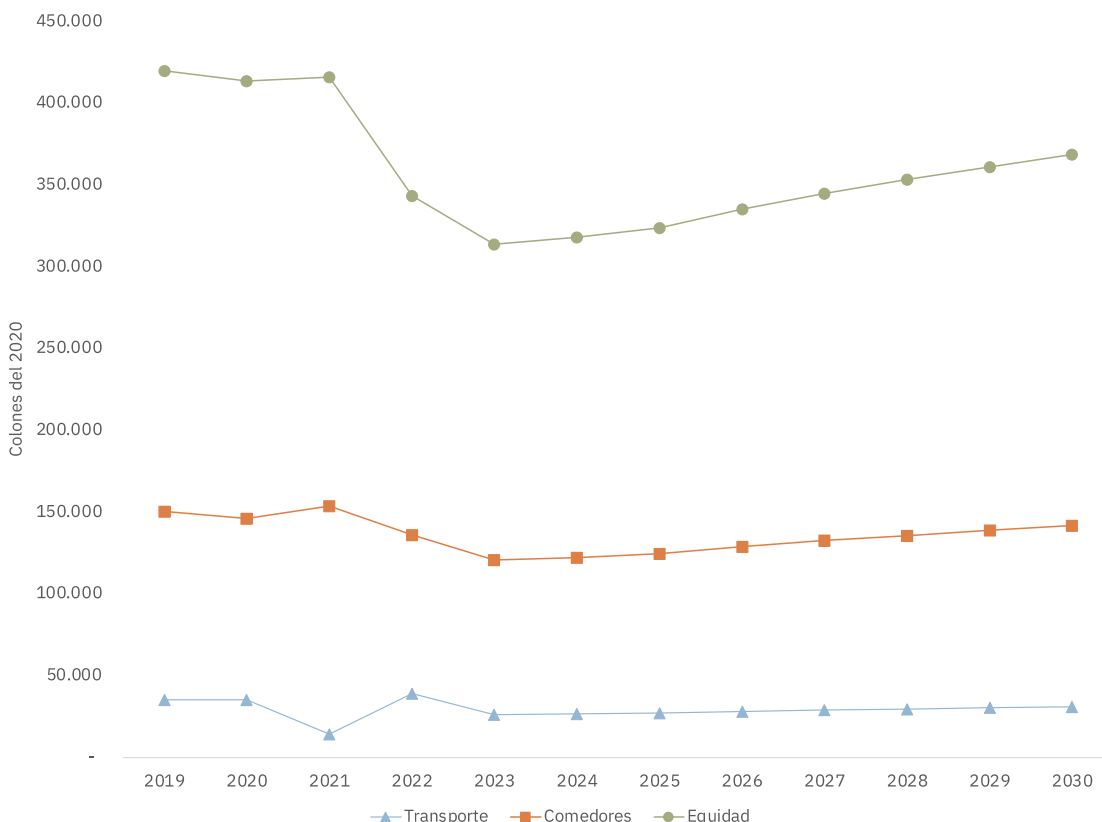
Efectos en presupuesto y cobertura

Desde la óptica vertical, el crecimiento estimado para el periodo de Regla Fiscal (2020-2030) es del 3,94% por año en un periodo donde el PIB crecería nominalmente un 6,1% anual. La proyección para ese mismo periodo, por programa y para los PE como un todo, se muestra a continuación. Los datos en colones reales del 2020 muestran una caída de la asignación a Transporte Estudiantil del 12,2% en el 2030 (en relación con el presupuesto 2019 sin Regla) en

tanto para Comedores esa reducción se establecería en un 3,6%. Los PE como un todo observarían su presupuesto contraerse en un 15,9% de mantenerse las condiciones definidas anteriormente. El modelo estima, sin embargo, que a partir del 2023 habría una paulatina recuperación del monto real asignado producto de un mayor crecimiento del PIB real respecto al aumento inflacionario, situación que permite que el aumento por la Regla Fiscal esté influenciado por el crecimiento efectivo de la producción y no por la expansión de precios.

Gráfico 33

Evolución esperada de los presupuestos total y por programas de los PE, 2019-2030

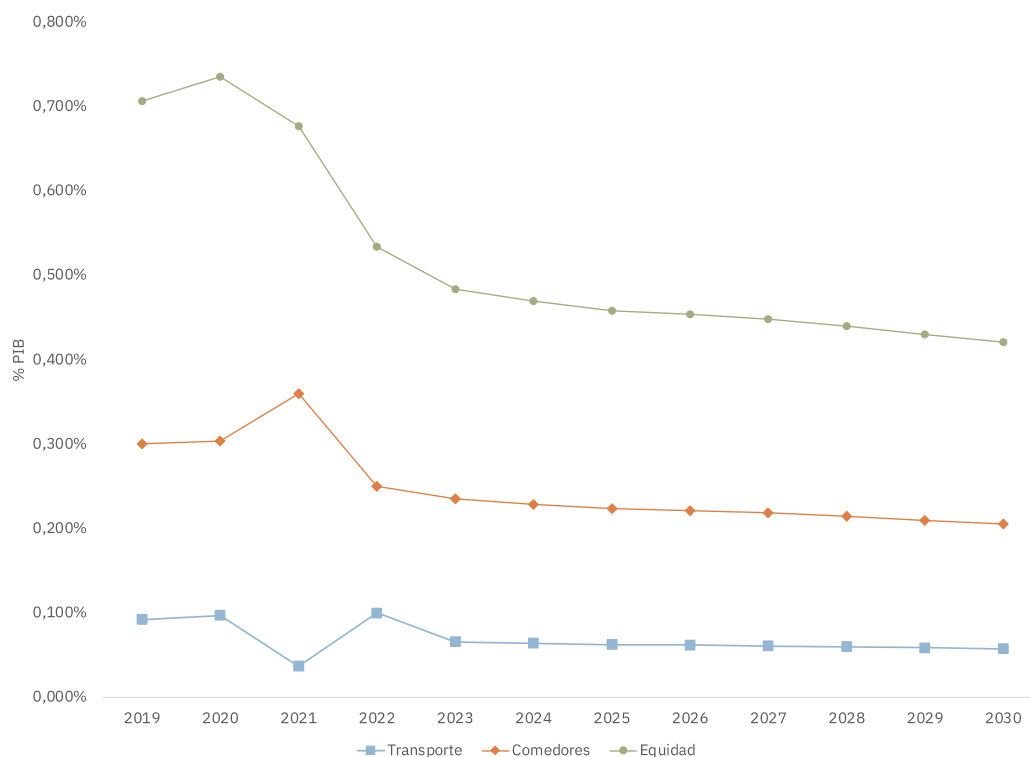


Fuente: Elaboración propia.

Como porcentaje del PIB, los tres rubros estudiados presentan tendencias decrecientes en línea con el espíritu de la Ley. Para el 2030, el peso de los PE en el PIB habría bajado de 0,71% del PIB al 0,42% con tendencia a seguir disminuyendo. De esta caída esperada (-0,29% del PIB), un 33,4% se explica por la reducción en Comedores (-0,10% del PIB) y un 12,2% por la caída en el presupuesto de Transporte Estudiantil (-0,03%).

Gráfico 34

Programas de Equidad: participación proyectada por programa, % del PIB. 2019-2030



Fuente: Elaboración propia.

La perspectiva horizontal permite comparar periodos iguales para rubros idénticos, pero con parámetros de crecimiento presupuestario distinto. Tres ejercicios se formulan: a) un primer ejercicio asume que el peso que mostraron los PE (a nivel total o individual) en el 2019, se mantienen para el periodo 2020-2030; b) se asumen que, a partir del 2020, los PE crecen al mismo ritmo de su tendencia de mediano plazo (2014-2019) y c) los PE habrían crecido a ritmo del PIB nominal promedio en 2014-2019.

El siguiente cuadro muestra los resultados de estimar la diferencia entre el monto proyectado con regla fiscal y aquel derivado de haber mantenido la participación respecto al PIB del 2019, para cada uno de los programas estudiados. Por ejemplo, desde el punto de vista nominal, mantener el coeficiente del 2019 a lo largo del periodo habría significado ₡19.422 millones más por año para Transporte, ₡51.185 millones más para Comedores y ₡160.510 millones extra

anuales para los PE en su totalidad. En términos reales, las cifras respectivas ascenderían a ¢14.521 millones para Transporte, ¢38.194 millones para Comedores y ¢120.084 millones más por año para PE. Estos valores tienden a hacerse más amplios en el tiempo debido a la tendencia decreciente de los presupuestos definidos vía Regla (en términos PIB) versus un parámetro fijo de comparación (la participación en el 2019).

Al 2030, el presupuesto real de Transporte debería ser ¢18.810 millones, el de Comedores unos ¢51.389 millones y el de PE debería estar en unos ¢ 153.657 millones más de lo que se espera con Regla. Esto significa, en términos porcentuales reales en el 2030, que presupuesto fijado por Regla sería un 37,8% menor en Transporte que su contrafactual en tanto para Comedores sería un 31,7% menor y un para los PE como un todo un 40,4%.

Cuadro 2

Asignación presupuestaria promedio por programa y criterio, 2023-2030 (millones de colones)

Programa	Asignación por Regla	Asignación por participación constante PIB
Transporte	28.524	43.046
Comedores	101.988	140.183
Programas Equidad	209.223	329.308

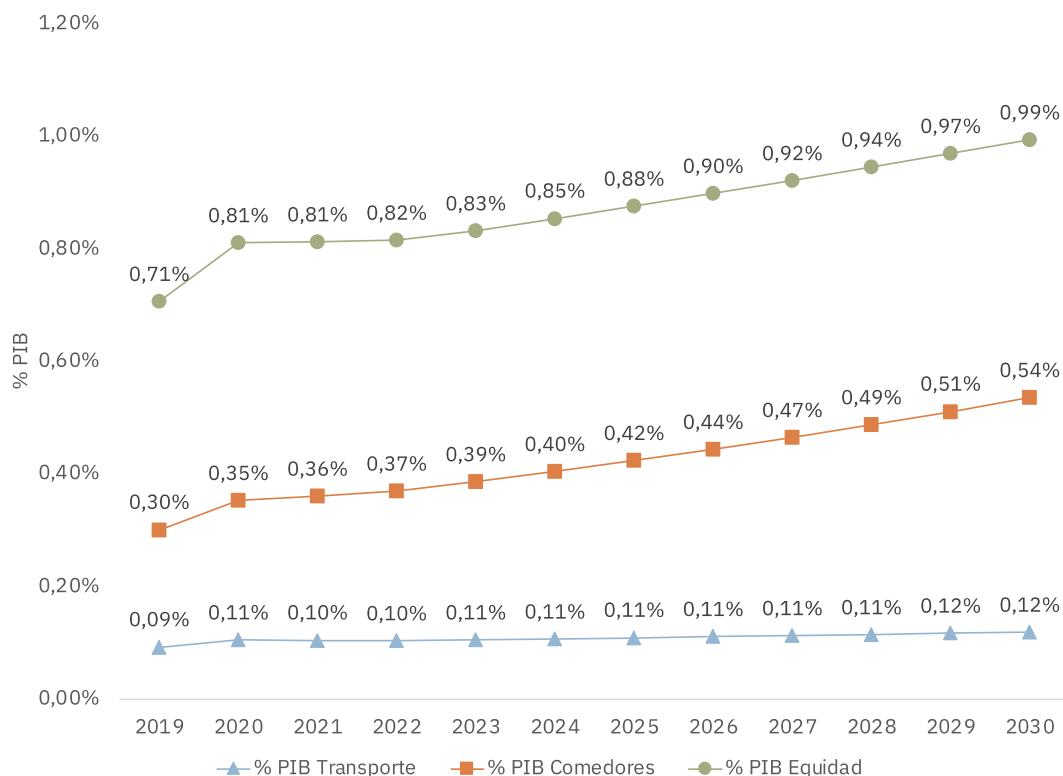
Fuente: Elaboración propia.

El segundo ejercicio de la perspectiva horizontal construye un contrafactual que asume un crecimiento de los PE, Comedores y Transporte según el promedio histórico observado por cada uno de ellos entre 2014 y 2019, previo al establecimiento de la Regla Fiscal. Respectivamente, los factores de proyección para el periodo 2020 fueron 10,2% (PE total), 12,6% (Comedores) y 9,4% (Transporte). Los resultados de aplicar estos coeficientes a los presupuestos del 2019 se muestran a continuación.

De haber persistido la tendencia, los PE habrían alcanzado un punto del PIB para el 2030 dado que su crecimiento superaba de previo al crecimiento del PIB nominal (6,8% anual). Entre 2020 y 2030, el Programa habría ganado 0,29 puntos del PIB.

De forma similar, Comedores y Transporte también muestran un incremento continuo en su participación dentro de la economía nacional. En el caso de Comedores, el rubro de los tres con mayor crecimiento histórico, su presupuesto habría representado 0,54% del PIB con un aumento de 0,24 puntos del PIB respecto al año base. Por último, Transporte Estudiantil tendría una ganancia porcentual de 0,03 puntos a partir de un punto inicial de 0,09% del PIB.

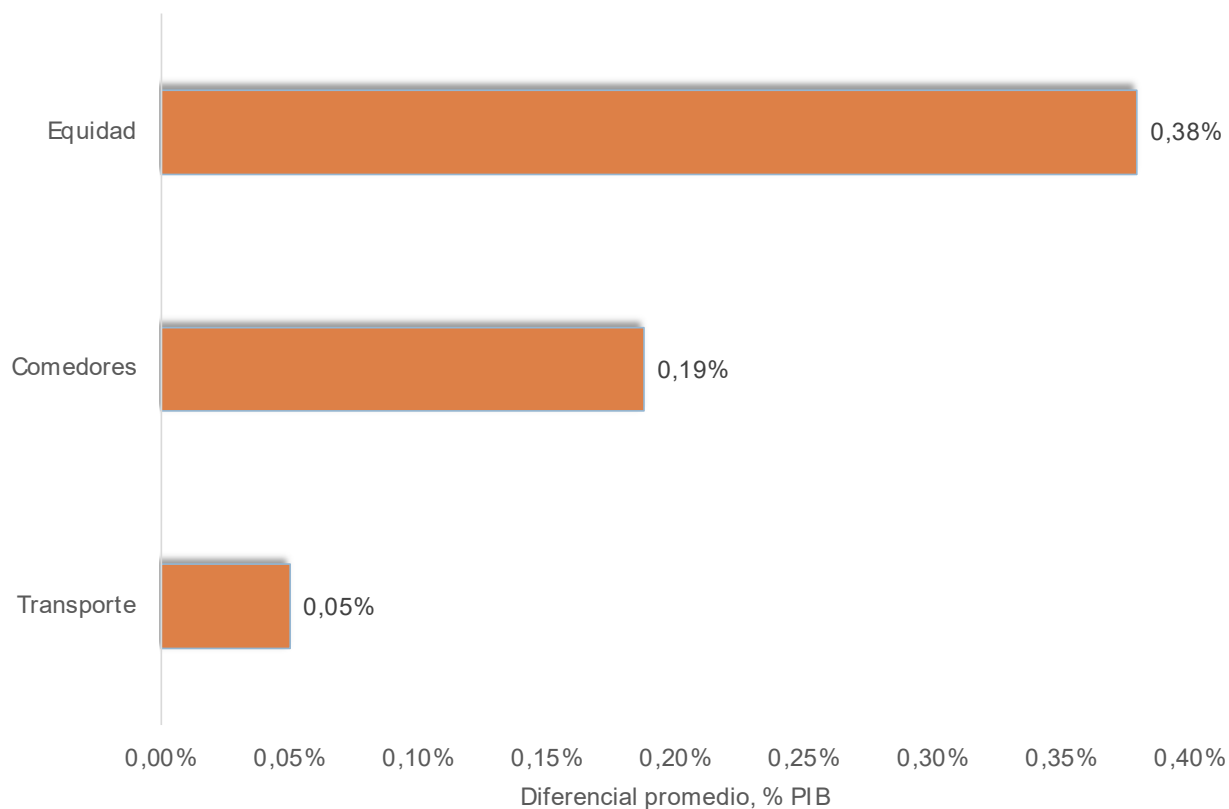
Gráfico 35
Presupuesto estimado por programa bajo tendencia histórica, 2019-2020



Fuente: Elaboración propia.

Si se compara la proyección de los presupuestos PE estimados por Regla con los del contrafactual se observa una brecha significativa y creciente. A lo largo de la década, la diferencia de presupuestos se ubicó en una media de 0,38% del PIB en el caso de los PE, 0,19% en el caso de Comedores y 0,05% para Transporte. Esta brecha, sin embargo, crecería de forma acelerada. Así, mientras para el 2021 se estima un diferencial presupuestario de 0,14% del PIB para el Programa total, para el 2030 la distancia se habría incrementado a 0,57% del PIB. En el caso de Comedores, la brecha pasa de no existir en el 2021 a 0,33% en tanto para Transporte la misma crecería de 0,04% a 0,05% del PIB. En corto, el presupuesto total de los PE Programa sería un 58% menor al contrafactual.

Gráfico 36
Brecha presupuestal entre asignación con Regla y contrafactual, promedio 2020-2030

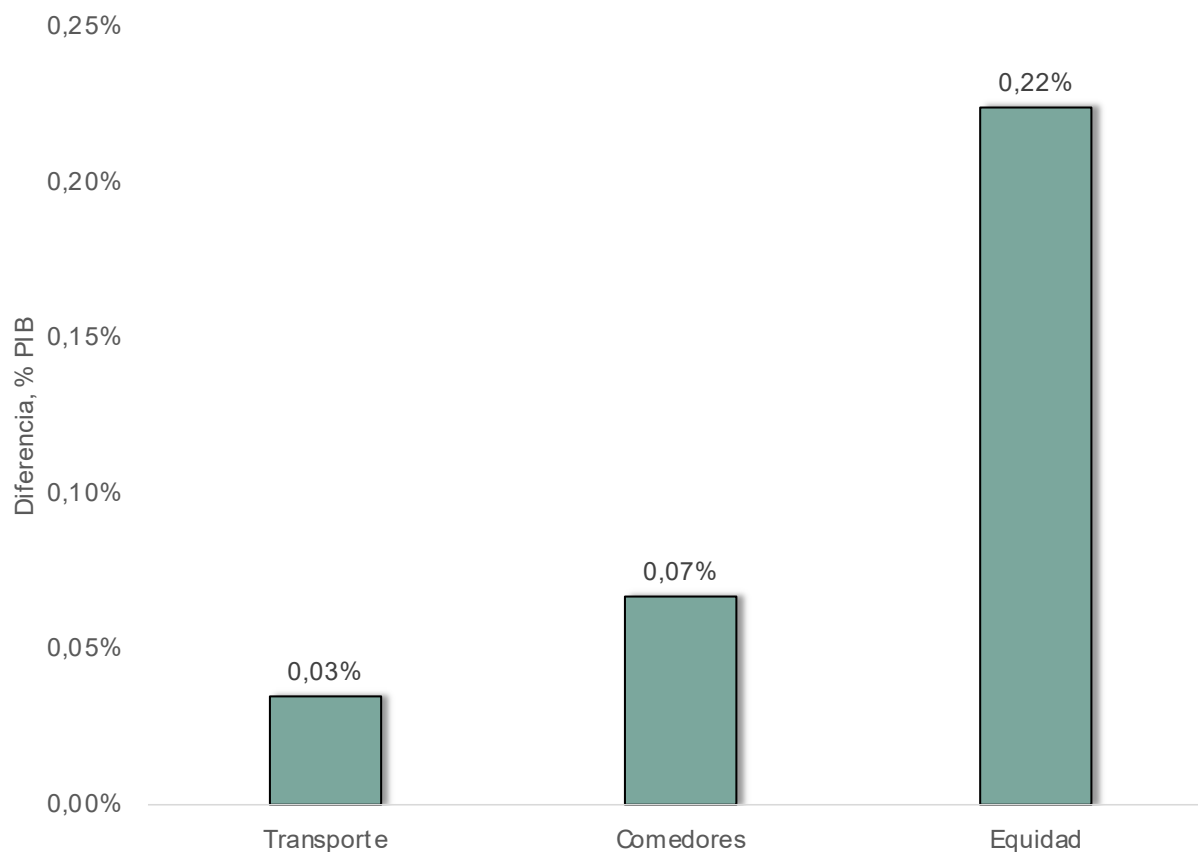


Fuente: Elaboración propia.

Por un tema de sostenibilidad financiera, es posible plantear la poca factibilidad de mantener crecimientos de dos dígitos en cualquier programa público. Ante tales consideraciones, un segundo contrafactual se construyó bajo el supuesto de crecimiento igual al del PIB nominal durante 2014-2019 (6,8% anual). Los resultados se observan a continuación. En este caso las brechas promedio de la década se ubican en 0,22% del PIB para el Programa integral, 0,07% para Comedores y 0,03% para Transporte. Al finalizar el periodo de estudio, el presupuesto bajo Regla sería 33,9% menor al punto de referencia.

Gráfico 37

Brecha presupuestal entre asignación con Regla y contrafactual 2, promedio 2020-2030



Fuente: Elaboración propia.

Adicional a los efectos financieros de la Regla, resulta fundamental analizar las posibles implicaciones sobre los servicios prestados. Para ello, y utilizando las metas de cobertura del proyecto de Presupuesto MEP 2023 y los contrafactuales anteriormente descritos, se estimó la eventual afectación a la cobertura de cada uno de los dos programas acá considerados.

En el caso de Comedores Estudiantiles, el proyecto presupuestario 2023 ha definido un total de 859.746 estudiantes cubiertos a razón de un gasto medio de ¢130.173 por año. Para estimar el efecto, se utilizan los contrafactuales de forma que el diferencial entre contrafactual y presupuesto con regla, dividido por el costo unitario, nos brinde un aproximado del total de potenciales asistentes a Comedores que se habrían podido beneficiar con una asignación mayor.

Según el cuadro a continuación, durante el año 2023 se estima una brecha por Contrafactual 1 de ¢30.877,9 millones que equivaldrían a 237.207 beneficiarios no financiados. Por su lado, en un escenario como el 2, asumido con el mayor crecimiento de todos los contrafactuales, habría generado una brecha de ¢71.293,5 millones en el 2023 que habría podido cubrir 547.683 estudiantes adicionales. Finalmente, el contrafactual 3 tiene asociado una brecha de ¢36.163,9 millones que darían recursos para elevar cobertura a 277.815 beneficiarios.

Cuadro 3

Brecha presupuestaria y número equivalente de potenciales nuevos beneficiarios, 2023

Contrafactual	Brecha en 2023	Equivalente en estudiantes
Misma participación 2019	30.877,9	237.207
Promedio PE	71.293,5	547.683
Crecimiento PIB nominal	36.163,9	277.815

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Transporte Estudiantil, el costo medio por estudiante beneficiario se estima en ¢ 197.860 por año, todo lo cual, dadas las brechas presupuestarias en el siguiente cuadro, permiten estimar el número de potenciales usuarios adicionales que se hubiera podido cubrirse en otras circunstancias. En este caso, el rango va de 63.411 a 94.484 nuevos estudiantes.

Cuadro 4

Brecha presupuestaria y número equivalente de potenciales nuevos beneficiarios, 2023

Contrafactual	Brecha en 2023	Equivalente en estudiantes
Misma participación 2019	12.546,5	63.411
Promedio PE	18.694,5	94.484
Crecimiento PIB nominal	13.974,6	70.629

Fuente: Elaboración propia.

Extensión de los programas de equidad: escenarios y costos

El objetivo de la presente sección es estimar el costo de extender de forma universal la cobertura de los PE, esto según sea posible dadas las características de cada esquema individual.

Consideraciones metodológicas

Las estimaciones desarrolladas en el presente apartado se dirigen hacia la universalización de los servicios de Comedores Estudiantiles y Transporte Estudiantil según las condiciones específicas de cada iniciativa y la población-objetivo a la cual apuntan. Existe un especial interés en tales estimaciones por conocer los costos asociados a elevar la cobertura en zonas geográficas seleccionadas a partir de criterios socioeconómicos (Índice de Desarrollo Social bajo o muy bajo) o de seguridad ciudadana (distritos con elevado número de incautación de droga). En detalle, los elementos metodológicos y supuestos utilizados en esta sección son:

- Si bien los costos se estiman asumiendo cobertura universal, el énfasis de política pública se centra en aquel estudiantado que reside en distritos con IDS bajo o muy bajo o aquellas personas que habitan en zonas con elevado número de eventos de droga.

- El IDS ha sido dividido en cuatro cuartiles de forma que los primeros dos se consideran, respectivamente, muy bajos o bajos, según fue mostrado párrafos arriba.
- Para aproximar las condiciones de inseguridad, el ejercicio utiliza el número de eventos de drogas por cada 1.000 personas.
- Los escenarios se han costado a partir de dos condiciones generales. La primera asume que todo el estudiantado hoy día no cubierto recibirá servicios en el presente año, asignándosele para ello al centro la misma inversión per cápita que ya recibe, para cada una de las nuevas personas beneficiarias. La segunda acepción calcula un escenario separado del anterior donde se asume cobertura total del estudiantado hoy día no cubierto, pero además aquellos distritos que reciben una asignación per cápita menor al promedio nacional, empezarán a recibir un monto igual al promedio.
- Las asignaciones promedio por año utilizadas para estimar se elevan a ¢132.340 para Comedores y ¢275.480 para Transporte, esto según datos aportados por la Dirección de Programas de Equidad.

Resultados

A continuación, se presentan los cálculos respectivos para cada uno de los escenarios y sub-escenarios descritos anteriormente, tanto para Comedores como para Transporte.

Estimaciones para Comedores Estudiantiles

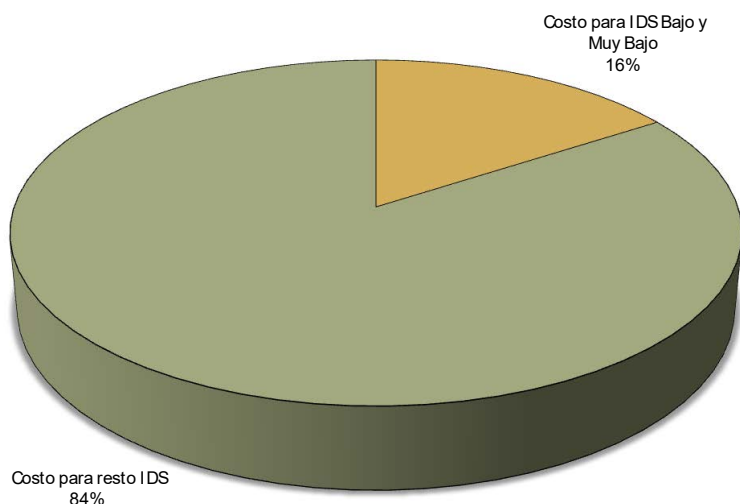
El primer escenario estima el costo de alcanzar cobertura universal considerando las diferencias por IDS. El primer escenario centra su atención en la extensión del servicio a todas las personas que hoy día no reciben alimentación vía Comedores, clasificando para ello el distrito donde residen según sea de muy bajo, bajo, medio y alto Desarrollo Social.

En total, de los 487 distritos considerados, 226 se clasificaron como IDS bajo o muy bajo. El costo total de incrementar la cobertura a todas las personas hoy día sin beneficio, manteniendo la asignación per cápita que ya recibe el distrito, se estima en ¢120.903,5 millones de los cuales ¢109.932,3 millones son ya erogados para la población cubierta en la actualidad en tanto ¢10.971,2 millones se asocian a la inversión necesaria para financiar aquellas personas que hoy día no asisten a los Comedores Estudiantiles. Lo anterior significa que, para alcanzar la universalidad, el Estado debería incrementar su presupuesto actual al PANEA en un 10%.

Una de las características más importantes de la asignación presupuestaria del PANEA es su sesgo en favor distritos de bajo o muy bajo IDS. Los datos disponibles muestran que este sesgo es claro tanto en términos de cobertura como de asignación monetaria promedio. Por ejemplo, en tanto la tasa de cobertura de los distritos con IDS medio o alto es 84,8% de su matrícula, para los distintos de bajo o muy bajo IDS este porcentaje se eleva al 96,6%. Situación parecida se observa cuanto la comparación se traslada a la asignación por estudiante, misma que refleja un promedio de ¢113.339 por persona beneficiaria por año para IDS alto y medio y ¢166.504 para aquellas personas en distritos con IDS bajo o muy bajo. En vista de lo anterior, el costo adicional de cobertura se distribuiría en un 15,9% (¢1.743,3 millones) para áreas con IDS bajo o muy bajo y un 84,1% (¢9.227,9 millones) para el resto de los distritos.

Gráfico 38

Escenario 1a: Distribución del costo adicional del PANEA según nivel del IDS

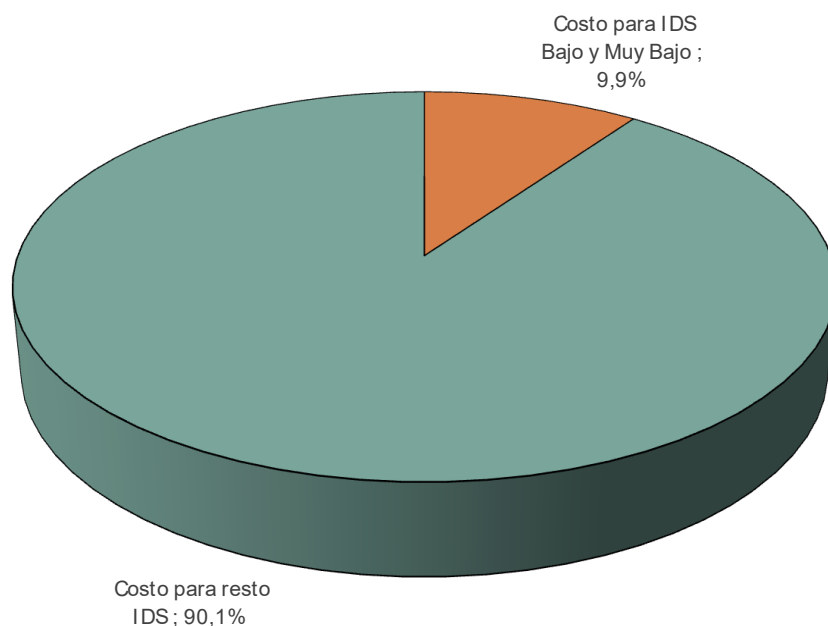


Fuente: Elaboración propia.

El escenario alternativo al anterior contempla, tal y como fue mencionado, una estimación del costo de incrementar los servicios alimentarios a toda la población estudiantil a la vez que la asignación presupuestaria por cápita aumentaría en aquellos distritos que hoy se encuentran por debajo del valor promedio nacional. Es decir, se genera un doble efecto sobre el presupuesto vía cobertura incremental, por un lado, y vía aumento del monto por persona, por otro. Es importante anotar que el alargamiento del monto asignado afecta favorablemente a toda la población estudiantil del distrito, no sólo aquella de recién inclusión. En esta ocasión, el costo adicional de esta estrategia alcanzaría los ¢33.619,7 millones con lo cual el gasto 2022 del PANEA habría llegado a ¢ 143.552,1 millones, un 30,6% de lo que efectivamente se erogó en ese año.

ráfico 39

Escenario 1b. Distribución del costo adicional del PANEA según nivel del IDS

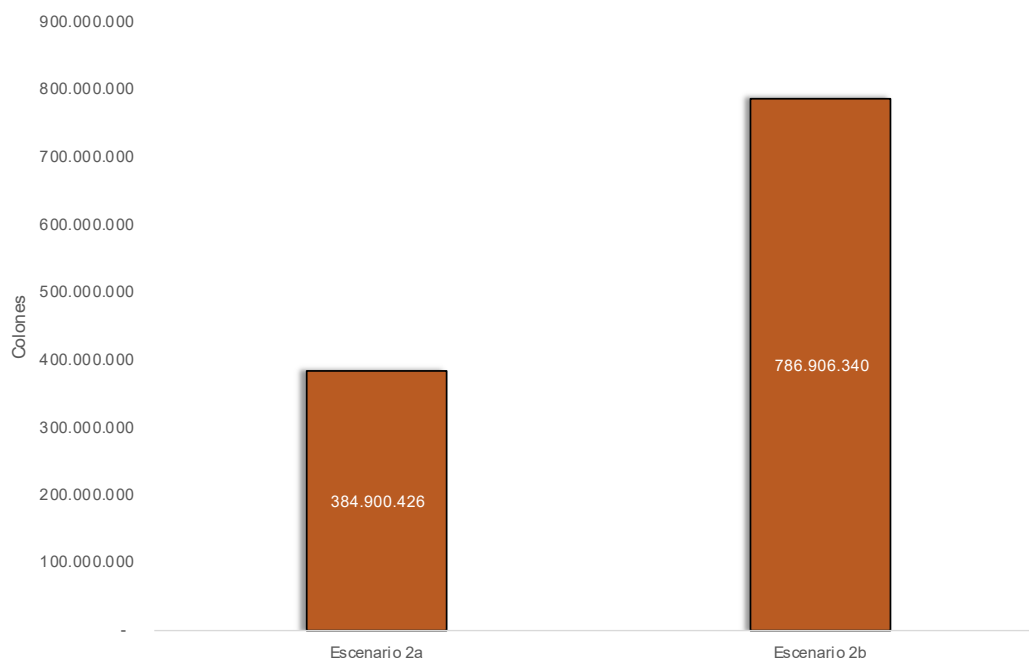


Fuente: Elaboración propia.

El segundo escenario dentro del PANEA considera la universalización del servicio respectivo en aquellos distritos considerados multidimensionalmente pobres y con IDS bajo o muy bajo, siguiendo la clasificación de Trejos et al (2016). El monto adicional es igual al hallado en el Escenario 1 con la distinción que, en este caso, el costo de universalizar los distritos con alto porcentaje de pobreza y débiles condiciones sociales se ubica en los ¢384,9 millones por año. Bajo un escenario 2b donde tanto cobertura como beneficio promedio se extienden, los distritos en pobreza deberían recibir unos ¢786,9 millones adicionales. El Anexo 1 muestra los 45 distritos en esta categoría especial.

Gráfico 40

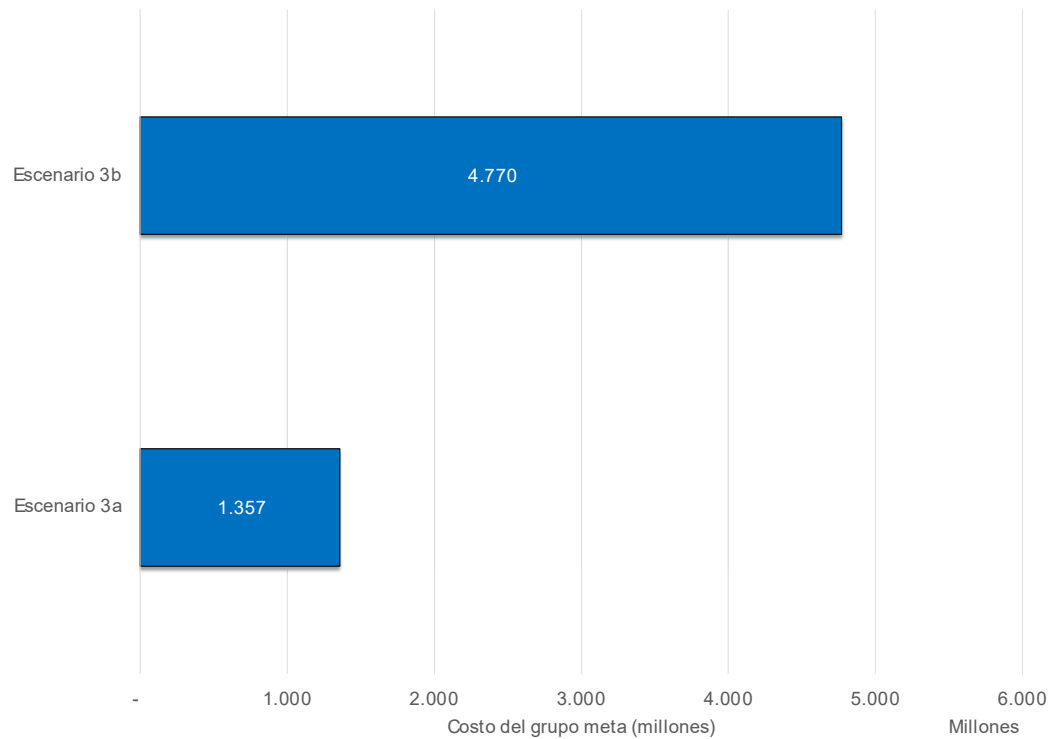
Monto adicional para alcanzar cobertura universal en distritos con alta pobreza, por Escenario



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, la tercera familia de escenarios estima las necesidades financieras de extender cobertura en aquellos distritos cuyo coeficiente de “eventos de droga por cada 1.000 habitantes” supera el promedio nacional y son además zonas de alta pobreza multidimensional. En este caso, los Programas de Equidad ocuparían un aumento de ¢1.356,9 millones para la situación 3a (cierre de brechas de estudiantes no cubiertos) y ¢4.769,8 millones para el escenario 3b (cierre de brecha de cobertura más incremento de la asignación per cápita al promedio nacional). Respectivamente, ambas cifras representan el 12,4% y el 14,2% de los requerimientos adicionales de financiamiento para cubrir a toda la población estudiantil, no importando el grupo al cual pertenecen.

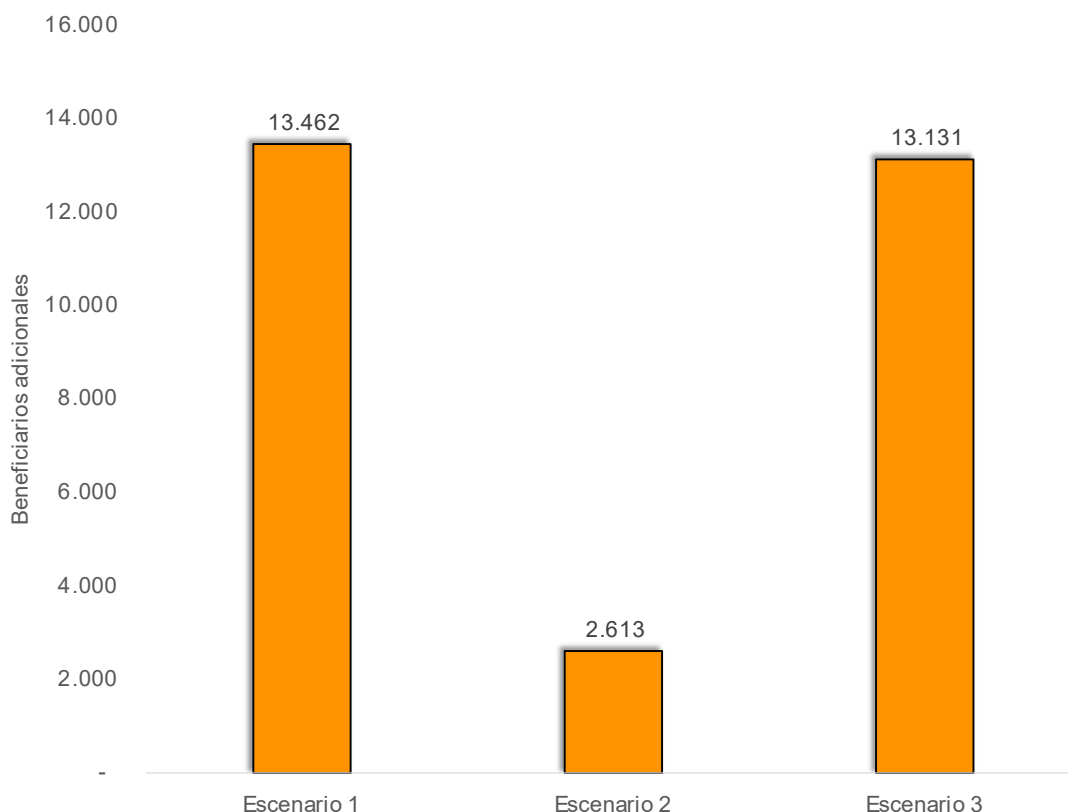
Gráfico 41
Escenario 3: costo de aumentar cobertura en distritos de alta inseguridad



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al número estimado de beneficiarios, los cálculos respectivos estiman que si se tomase sólo aquellos distritos con condición “meta” (IDS bajo o muy bajo, con alto nivel de inseguridad o pertenecientes a conglomerados de pobreza multidimensional), entonces la cobertura podría extenderse entre 2.613 y poco menos de 13.500 personas beneficiarias adicionales, dependiendo del caso preferido. El gráfico a continuación muestra los valores por escenario.

Gráfico 42
Número adicional de beneficiarios según escenario, grupos meta únicamente



Fuente: Elaboración propia.

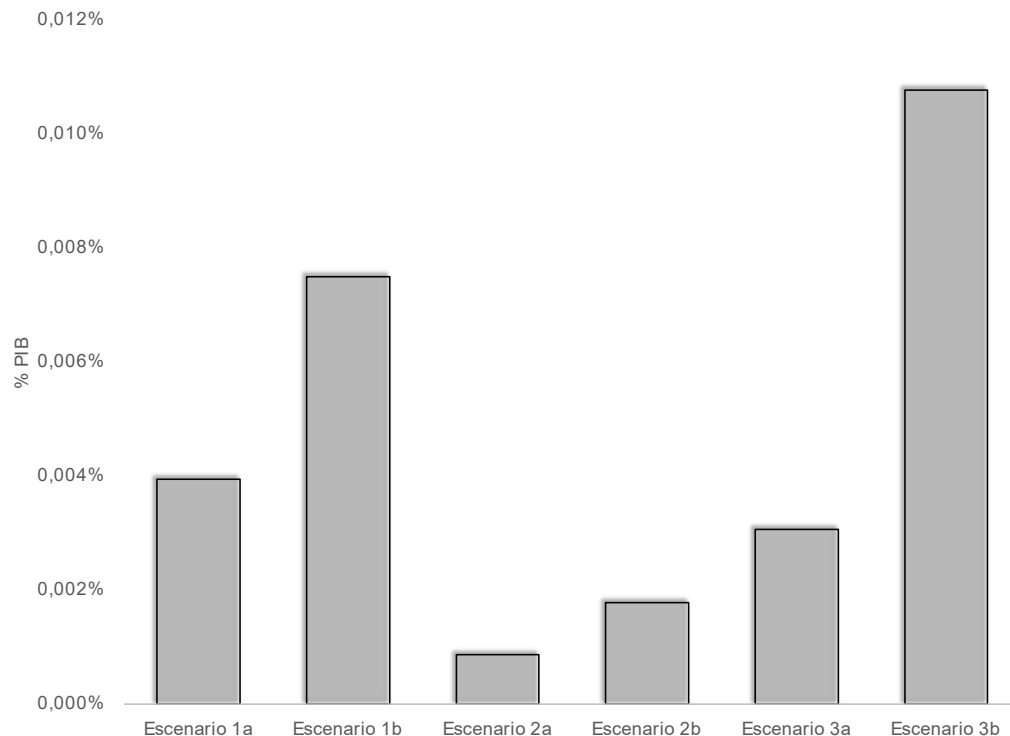
Por último, una última consideración responde a la valoración fiscal de los escenarios antes detallados en un contexto de fuertes restricciones al gasto, según se ha comentado al inicio de este documento. En otros términos, ¿cuáles hubieran sido las implicaciones en el déficit del Gobierno Central del 2022 si se hubiese adoptado alguno de los escenarios previos?

A nivel general, las estimaciones muestran que una estrategia de cobertura universal que involucre a todo el estudiantado que hoy día no asiste a Comedores Estudiantiles tendría un costo del 0,02% del PIB en tanto aquella que extiende beneficiarios y asignación per cápita costaría cerca de un 0,08% del PIB. Respecto a los resultados fiscales del 2022, esto habría significado una reducción de entre el 1,2% y 3,5% del superávit primario observado ese año (2,1% del PIB), con lo cual el mismo hubiera quedado en un rango de 2,02% y 2,08% del PIB.

Si la estrategia considerada se hubiera enfocado en alcanzar cobertura universal focalizada en distritos vulnerables (sea por condición social o criterio de seguridad ciudadana), entonces los efectos en la disminución del superávit hubieran sido mucho menores. De esta forma, tal y como lo muestra el siguiente gráfico, el costo de las 6 estrategias fue estimado entre un 0,001% y un 0,011% del PIB, cifras ambas de efecto prácticamente nulo en el desempeño fiscal del Gobierno Central. Puesto de otra forma, si el escenario de mayor costo (el 3b) hubiese sido implementado,

entonces el valor del superávit primario hubiese sido 0,5% menor hasta ubicarse en un 2,09% del PIB.

Gráfico 43
Costo de los escenarios como % del PIB, 2022



Fuente: Elaboración propia.

Estimaciones para Transporte Estudiantil

Contrario a Comedores Estudiantiles, el Programa de Transporte Estudiantil no busca otorgar subsidios a todas las personas que asistan al sistema educativo. Por ello, un costeo que comprenda a toda la población escolar y colegial estaría sobreestimado. Ante tales circunstancias, los escenarios acá considerados presuponen un concepto de universalidad restringida definida a partir de una serie de criterios puntuales dentro de los cuales la población circunscrita sería beneficiaria irrestricta del subsidio al Transporte. Para fines del presente documento los siguientes son los escenarios considerados:

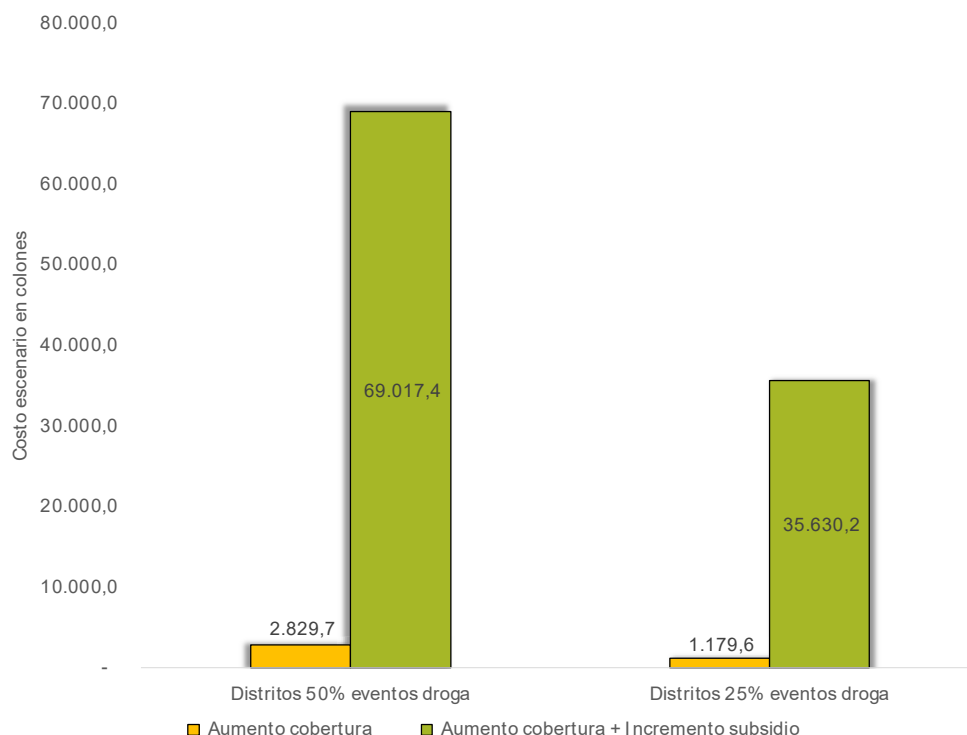
- Otorgamiento del subsidio a toda la población que habita en sitios de alta inseguridad (i.e. los distritos en el 50% superior de los lugares con más eventos de drogas)
- Otorgamiento del subsidio a toda la población que habita en sitios de alta inseguridad, pero de alcance restringido (i.e. los distritos en el 25% superior de los lugares con mayores eventos de drogas)
- Otorgamiento del subsidio a todos los aplicantes que quedaron por fuera el año previo

Para ello se considera ya sea un subsidio anual igual al promedio del distrito en mención o uno de ¢275.480 por persona correspondiente al valor medio nacional del 2022. Para el escenario 1, los 53 distritos con mayores niveles de eventos de drogas (por mil habitantes) concentran una matrícula de 225.832 estudiantes siendo Naranjo (Naranjo), La Fortuna (San Carlos), Filadelfia (Carrillo), Cañas (Cañas) y Cariari (Pococi) los cinco más grandes. En la actualidad, la cobertura de esos 421 distritos con el subsidio de Transporte alcanza al 7,2% de la matrícula. Este dato, en las condiciones actuales, podría considerarse positivo por cuanto la tasa para todo el país es 5,9% además de recordar que, bajo el diseño actual del esquema, la cobertura universal no es la meta por alcanzar.

Si la perspectiva de política cambiase hacia un objetivo de cobertura universal de los cantones antes mencionados, entonces el número de personas beneficiarias aumentaría en 209.487 personas. De dárseles un subsidio igual al que reciben los beneficiarios de sus distritos, entonces el costo adicional de tal estrategia sería de ¢2.874,6 millones. Sin embargo, el subsidio promedio per cápita en estos distritos es de ¢200.000 anuales, un 28% por debajo del subsidio nacional. Si se aplicase tanto un aumento del subsidio para equiparlo con el promedio nacional como una política de universalización en dichos lugares, entonces el gasto en los distritos meta se elevaría a ¢69.017,4 millones, 24 veces más que la erogación actual. De esta forma, el gasto incremental en el Programa de Transporte Escolar se ubicaría en 0,16% del PIB.

Considerando el fuerte incremento presupuestario que ello representaría, una alternativa sería universalizar el otorgamiento del subsidio en aquellos distritos que representan el 25% de los lugares con mayor cantidad de eventos de droga. En este caso, 28 distritos serían beneficiados generando un gasto adicional de ¢1.179,6 millones si se contempla la ampliación de la cobertura al subsidio promedio actual y de ¢35.630,2 millones en caso de ajustarse también el monto otorgado a cada persona beneficiaria. En este segundo caso, el gasto extra ascendería a 0,08% del PIB.

Gráfico 44
Escenarios de costeo de ampliación de cobertura de transporte



Fuente: Elaboración propia.

Un tercer escenario estima los costos adicionales en los que incurriría los Programas de Equidad en caso de que todas las solicitudes se aprobasen. En el 2021, el Programa de Transporte recibió 45.105 solicitudes de subsidio. En total, 30.718 fueron aprobadas para una tasa del 68,1%. En otras palabras, cerca de una de cada tres solicitudes no se aprueba por incumplimiento de requisitos. Para ese mismo año, esa cifra se ubicó en las 14.387 solicitudes rechazadas.

Si se considera la remisión de una solicitud como una señal de demanda del servicio (insatisfecha, quizás), podría entonces emerger la pregunta sobre qué pasaría con el gasto del programa si no hubiese incumplimiento de requisitos y todas esas personas fuesen admitidas en el esquema. Dado el subsidio promedio nacional ya referido, el costo anual de esas peticiones se ubicaría en los ₡3.963,3 millones (0,009% del PIB).

Recomendaciones

A partir de una revisión de literatura se exponen buenas prácticas reconocidas a nivel internacional que ayudan a mejorar los niveles de eficiencia de programas de comedores escolares y de programas de transporte estudiantil. Estas medidas incluyen elementos asociados con arreglos institucionales, o bien de las diferentes etapas dentro del proceso de provisión del servicio.

Comedores escolares

- Revisar el mecanismo de asignación de recursos (fórmula de financiamiento) de forma que incorpore tanto elementos de naturaleza socioeconómica como otros factores relacionados con seguridad de los cantones, de forma que se cree un sesgo positivo en favor de aquellos lugares con mayores índices de vulnerabilidad.
- Impulsar una iniciativa que exima a los Comedores Estudiantiles y al Programa de Transporte Estudiantil de la aplicación de la Regla Fiscal.
- Preparar un estudio sobre prácticas para la mejora de eficiencia y generación de ahorros (que podrían ser reasignados a otros centros):
 - Controles del inventario alimenticio
 - Gestión de los alimentos y niveles de desperdicio alimentario
 - Pago de sobrepagos
 - Revisión de la red de logística
- Establecer un calendario de auditorías con visitas sorpresa a Comedores
- Revisar en detalle los casos de centros educativos que reciben recursos, mas reportan no tener beneficiarios. Asimismo, se recomienda revisar aquellos centros con asignaciones per cápita en el percentil 90 de la distribución (i.e. aquellos con asignaciones superiores a los ₡401.500 por estudiante por año)

Transporte

- Similar al caso de los Comedores, se recomienda revisar la fórmula de asignación de recursos del Programa de Transportes de manera que se actualicen y/o incorporen variables de otra naturaleza adicional a las socioeconómicas.
- Evaluar la factibilidad de diversificar los medios de transporte utilizados por los estudiantes (bicicletas, por ejemplo) y que serían sujetos de otorgamiento por parte del MEP
- Otorgar de manera universal el subsidio de transporte a todas las personas estudiantes que residan en zonas cuyos niveles de inseguridad (medidas a partir de eventos de homicidios, drogas o similares, por ejemplo) sean al menos el doble de la tasa nacional.
- Desarrollar un modelo de costos que identifique montos diferenciados según una serie de variables geográficas y socioeconómicas particulares a cada región.
- Preparar un análisis de simplificación administrativa que reduzca los determinantes de la tarifa asignada a las distintas rutas

Anexos

Anexo 1

Distritos en condición de pobreza multidimensional e IDS bajo o muy bajo

ASERRI SAN GABRIEL
MORA JARIS
ACOSTA GUAITIL
TIBAS LEON XIII
PEREZ ZELEDON PLATANARES
LEON CORTES LLANO BONITO
LEON CORTES SAN ISIDRO
SAN RAMON SANTIAGO
ATENAS SAN ISIDRO
SAN CARLOS PITAL
SAN CARLOS LA FORTUNA
UPALA AGUAS CLARAS
UPALA SAN JOSE
UPALA DELICIAS
UPALA DOS RIOS
UPALA YOLLILLAL
LOS CHILES LOS CHILES
PARAISO OROSI
LA UNION RIO AZUL
OREAMUNO COT
SARAPIQUI LA VIRGEN
NICOYA QUEBRADA HONDA
CARRILLO BELEN
ABANGARES LAS JUNTAS
TILARAN SANTA ROSA
LA CRUZ SANTA CECILIA
HOJANCHA MATAMBU
PUNTARENAS CHOMES
ESPARZA SAN JUAN GRANDE
BUENOS AIRES BORUCA
BUENOS AIRES PILAS
AGUIRRE SAVEGRE
GOLFITO PUERTO JIMENEZ
GOLFITO PAVON
COTO BRUS PITTIER
CORREDORES LAUREL
LIMON RIO BLANCO
LIMON MATAMA
POCOCI CARIARI
POCOCI COLORADO
SIQUIRRES PACUARITO
TALAMANCA CAHUITA
TALAMANCA TELIRE
MATINA CARRANDI
TURRIALBA CHIRRIPO

Bibliografía

- _____. 2005. Impuesto sobre utilidades: estudio estadístico de la base y la evasión. San José, Contraloría General de la República.
- Alfaro, R. 2006. Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- BCCR. 2006. Sitio oficial del Banco Central de Costa Rica; en www.bccr.fi.cr.
- Blanco, J. y Quirós, K. 2006. Panorama energético nacional 2005. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Calvo, J. 2006. Costa Rica recupera su cobertura forestal: el caso de Guanacaste. Avance de investigación. Cartago, Instituto Tecnológico de Costa Rica, FONAFIFO y Universidad de Alberta.
- CCSS. 2006. Memoria Institucional 2005. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CGR. 2002. Memoria Anual 2001. San José, Contraloría General de la República.
- CINDE. 2006. IED y Costa Rica: oportunidades, impactos y retos. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals y M. S. Kumar. 2008. Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(54): 298–362.
- INEC. 2006. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. Principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Munro, D. 2003. Las cinco repúblicas de Centroamérica: desarrollo político y económico y relaciones con Estados Unidos. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación. 2004. Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J.; Sánchez, L. y Oviedo, L. (2016). Conglomerados de pobreza multidimensional. San José Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE).