



**ESTADO
DE LA EDUCACIÓN**

Noveno Informe Estado de la Educación (2023)

Investigación

Situación, evolución y perspectivas de los incentivos monetarios para estudiar

Investigador:

Juan Diego Trejos Solórzano

San José | 2023



370.97286
T787s

Trejos Solórzano, Juan Diego
Situación, evolución y perspectivas de los incentivos monetarios para estudiar / Juan
Diego Trejos Solórzano. -- Datos electrónicos (1 archivo : 428 kb). -- San José, C.R. :
CONARE - PEN, 2023.

ISBN 978-9930-618-59-2
Formato PDF, 29 páginas.

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

1. EDUCACIÓN. 2. AYUDA FINANCIERA. 3. BECAS. 4. ESTUDIANTES. I. Tí-
tulo.



Indice

Descargo de responsabilidad	4
Resumen Ejecutivo	4
Descriptores	4
Hechos relevantes	5
Introducción.....	6
Evolución general de los incentivos monetarios para estudiar	7
La pandemia del covid-19 pone fin a una década de expansión de la inversión social pública en los incentivos para estudiar	8
Las Juntas de Educación y Administrativas aumentan su protagonismo en el manejo de la Inversión Social Pública de la DPE	9
Los comedores escolares les quitan el protagonismo a las becas y Avancemos dentro de la Inversión Social Pública de la DPE	12
Las especificidades de los programas financiados.....	16
Los comedores escolares se enfrentan a una reducción en la cantidad y calidad del servicio	16
Las becas y transferencias económicas condicionadas pierden poder adquisitivo en el marco de un aumento de las necesidades (demanda)	20
El programa de transporte estudiantil enfrenta costos crecientes	23
Consideraciones finales.....	26
Bibliografía	28

Descargo de responsabilidad

Esta Investigación se realizó para el Noveno Informe Estado de la educación (2023). 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

La mayor parte inversión social pública (ISP) realizada en incentivos monetarios para estudiar se realiza a través de la Dirección de Programas de Equidad (DPE) del Ministerio de Educación Pública. Esta se compone principalmente de comedores escolares, becas o transferencias monetarias condicionadas (TMC) y transporte estudiantil. La pandemia del covid-19 puso fin a una década de expansión real de esta inversión, donde los comedores escolares y el transporte estudiantil mostraron el mayor dinamismo. Durante los años más fuertes de la pandemia (2020 y 2021), la ISP de la DPE se contrae, particularmente durante el 2020, pero sin un comportamiento uniforme: la ISP real en comedores escolares aumenta ligeramente y se transforma de comidas servidas a entrega de paquetes de alimentos, las becas o TMC contraen ligeramente su ISP real con profundos cambios institucionales y el transporte estudiantil sufre una fuerte reducción en su ISP real.

Para los años post pandémicos (2022 y 2023) solo se disponen de datos presupuestados, pero sugieren una contracción generalizada en la inversión real producto de la aplicación más estricta de la regla fiscal y del repunte inflacionario. Ello sugiere una reducción de la cobertura de los programas, una reducción de la calidad del servicio (comedores escolares) o de la pertinencia de la ayuda económica entregada (becas y transporte), en momentos que el aumento de la pobreza y la vulnerabilidad expande la demanda por esos programas. Una mayor eficiencia en la compra de alimentos, eliminando intermediarios innecesarios, y la introducción de criterios de selectividad en el servicio son opciones para seguir en los comedores escolares, mientras que para las becas y el transporte estudiantil se requiere mejorar el enfoque de los beneficiarios, evaluar la pertinencia de los programas en ciertos niveles educativos y considerar la disyuntiva entre cobertura y el monto de la ayuda por beneficiario.

Descriptor

Incentivos monetarios para estudiar, comedores escolares, becas y transferencias monetarias condicionadas, transporte estudiantil, inversión social pública, políticas selectivas.

Hechos relevantes

- La inversión social pública en incentivos monetarios para estudiar, como políticas sociales selectivas complementarias de las políticas sociales universales de los servicios de educación general, manejan una cantidad apreciable de recursos, equivalentes al cerca del 10% del billonario presupuesto del MEP y del 0,7% del PIB. Para el año 2021, esta inversión rondó los 263 mil millones de colones, incluyendo FONABE, lo que equivale a más de 400 millones de dólares estadounidenses, al tipo de cambio actual.
- No obstante, los sistemas de información y su acceso, particularmente en lo referido a los estudiantes beneficiarios no están acordes con este esfuerzo fiscal y es común no encontrar datos sobre beneficiarios para algunos años o para otros encontrar varios datos distintos y en algunos casos corresponden a beneficiarios programados y no necesariamente atendidos. Al canalizarse esta inversión a través de la Dirección de Programas de Equidad (DPE), pero ejecutarse principalmente por entes distintos a ella, Juntas de Educación y Administrativas, FONABE e IMAS, la información sobre la ISP da cuenta de lo transferido a las unidades ejecutoras y no necesariamente lo finalmente invertido, que puede incluir recursos adicionales aportados por otras fuentes y sumas sin ejecutar.
- Teniendo en cuenta estas limitaciones, la pandemia pone fin a una década de expansión de la Inversión Social Pública (ISP) en estos programas, donde la ISP casi se duplica en términos reales, esto es, descontando la inflación. Esta inversión se dirige a tres programas principales: comedores escolares, becas o transferencias monetarias condicionadas y transporte estudiantil.
- En esta década pre pandémica, los programas con mayor expansión en su ISP fueron los comedores escolares y el transporte estudiantil. Por lo tanto, las Juntas de Educación y Administrativas, adquieren un mayor protagonismo como unidades ejecutoras. Mientras que en 2010 manejan el 41% de la ISP de la DPE y para el 2023 ya disponen del 62% de esta inversión. Esta expansión se da a costa de las becas y TMC y por ende a costa del IMAS y FONABE como ejecutoras. En 2010, ambas instituciones manejaron, el 55% de la ISP de la DPE, principalmente por el programa Avancemos, pero pierden protagonismo, al crecer menos en la década pre pandémica, de modo que para el 2023 solo sobrevive el IMAS y absorbe el 35% de la ISP.
- La pandemia cerró los centros educativos a los estudiantes y redujo la ISP real global, aunque con diferencias entre programas y sin general programa alguno adicional para favorecer la conexión digital de los alumnos. Los comedores escolares lograron mantener creciendo su ISP real transformándose de un servicio de comidas servidas a la entrega de paquetes de alimentos. La ISP en becas y TMC se contrae ligeramente con cambios institucionales como el cierre de FONABE y el paso de las becas, ahora como TMC, al IMAS, exceptos las dirigidas a la educación superior que son asumidas por la DPE. La ISP en transporte estudiantil sufre una fuerte contracción real, con el cierre de la contratación de líneas de buses, aunque mantiene los subsidios para pasajes.
- Los años post pandémicos, 2022 y 2023, se caracterizan por el repunte inflacionario y la aplicación de la regla fiscal en su versión más estricta. Esto reduce los recursos reales asignados a la ISP de la DPE y esta contracción afecta a todos los programas y a rubros

particulares como los alimentos de los comedores escolares. Esto se da en un contexto de aumento de la demanda por la expansión de la pobreza y la vulnerabilidad. Intentos por aumentar la cobertura redundan en una contracción mayor en la ISP por estudiante con el deterioro de la calidad o pertinencia del servicio prestado. En comedores escolares, en esos dos años, el rubro de alimentos por estudiante perdería un 31% de su poder adquisitivo; en el transporte estudiantil, el subsidio por estudiante se reduciría un 15% real y en el caso de las TMC del IMAS, la contracción de la ISP total real se compensa con una reducción del 34% en los estudiantes beneficiados, de modo que la ayuda real por estudiante se mantiene.

- Este panorama post pandémico obliga a introducir medidas para enfrentar la disminución de la ISP real. En comedores escolares parece pertinente mejorar la eficiencia en la compra de alimentos, eliminando intermediarios innecesarios, e introducir algún grado de selectividad en la selección de los beneficiarios para impedir un deterioro en la cantidad y calidad del servicio ofrecido. En las becas y TMC parece necesario evaluar la pertinencia de su aplicación en algunos niveles educativos y mejorar su enfoque evitando filtraciones hacia población no pobre ni vulnerable, si se quiere evitar una pérdida creciente de la pertinencia del monto ofrecido. En el transporte estudiantil parece necesario racionar el servicio, reduciendo la cobertura e introducir criterios de selectividad más allá de los geográficos.

Introducción

Los incentivos monetarios para estudiar, como becas, o cuasi monetarios, como la alimentación complementaria, corresponden a políticas sociales selectivas que complementan las políticas sociales universales, como los servicios de educación general, con el fin de atraer a la población en edad escolar a estos servicios universales y posibilitar su acceso, permanencia y eventualmente su aprovechamiento, aunque esto último depende fundamentalmente de la calidad de la oferta educativa recibida. En el campo educativo, estas políticas sociales selectivas van dirigidas hacia la población de menores recursos económicos, pobres o vulnerables, buscando que esos grados de privación material no se conviertan en una exclusión para acceder, mantenerse y aprovechar, la educación general universal.

En el caso costarricense, los recursos para financiar esos programas selectivos se canalizan principalmente, aunque no exclusivamente, a través de la Dirección de Programas de Equidad (DPE) del Ministerio de Educación Pública (MEP). Esta dirección fue creada como un programa presupuestario independiente dentro del MEP en el año 2009 con lo que se favoreció el acceso a la información presupuestaria, aunque el acceso a la información sobre beneficiarios sigue siendo una tarea incompleta.

Antes del año 2005, lo que existía era una unidad que formaba parte del programa presupuestario denominado *Desarrollo y Seguimiento del Sistema Educativo* a cargo del Viceministerio Académico, de modo que en las liquidaciones presupuestarias publicadas quedaba subsumido dentro del programa presupuestario sin posibilidades de segregación. Esta unidad se llamaba la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (DANEA) y se encargaba básicamente de los comedores y huertas escolares, denominado en ese entonces como el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente (PANEA). Ya para el 2005 se crea como un subprograma del programa presupuestario principal del MEP, conocido como *Implementación de la Política Educativa*, donde se reúnen los recursos requeridos por los

centros educativos de toda la educación general, incluida la educación especial y de adultos. Este subprograma se llamó Programa de Equidad Social y da paso en el 2009 a la Dirección de Programas de Equidad, como programa presupuestario independiente.

La DPE recibe recursos provenientes del presupuesto del Gobierno Central y del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y los ejecuta directamente o los canaliza a distintas unidades ejecutoras dentro y fuera del MEP. Por ello el gasto que reporta la DPE corresponde mayoritariamente a los recursos que transfirió y no necesariamente a lo que finalmente se gastó en cada programa. La DPE financia, y maneja parcialmente, tres grandes programas: becas y transferencias monetarias condicionadas, comedores y huertas escolares y transporte estudiantil, así como un programa menor en recursos denominado Programa de Integración Social, dirigido a dar ayudas técnicas a estudiantes con discapacidad.

El objetivo de este informe es el de analizar la evolución de la inversión social pública (ISP) realizada a través de la DPE desde el año 2010. Para ello se identifican tres períodos significativos. El primero corresponde a la década de 2010, antes de la pandemia del Covid 19 (denominado pre pandemia) y que se caracteriza por una expansión de estos programas selectivos. El segundo comprende los años 2020 y 2021, donde se concentra la pandemia, se produce el cierre de centros educativos y se redefinen los programas. El tercer período, corresponde a los años, 2022 y 2023, los primeros luego de la etapa principal de la pandemia (denominado post pandemia) y donde se produce la reapertura completa de los centros educativos. Para este tercer período se analizan los recursos presupuestados para el 2022 y propuestos para el 2023 dentro de un contexto de crecientes restricciones fiscales y repunte inflacionario, con el fin de identificar posibles impactos en los programas.

El informe se estructura en tres partes adicionales a esta introducción. La primera presenta las características generales de la evolución de inversión social pública canalizada a través de la hoy Dirección de Programas de Equidad. La segunda parte pone la atención en cada uno de los tres principales tipos de programas que contemplan estas políticas sociales selectivas. Se concluye, tercera parte, con un recuento de los principales desafíos que enfrentan estos programas sociales selectivos.

Evolución general de los incentivos monetarios para estudiar

La inversión social pública (ISP) en programas de equidad empieza a crecer aceleradamente en la segunda mitad de la década de 2000 con la creación de la transferencia monetaria condicionada para estudiantes de secundaria conocida como Avancemos y el reforzamiento de los comedores escolares (Oviedo, 2010; Trejos, 2016). Esta expansión continúa en el decenio de 2010 pero llega a su fin con la aparición de la pandemia del C6vid 19, las crecientes dificultades fiscales y la entrada en vigor de la reforma fiscal del 2018, particularmente en su componente de la aplicaci6n de la regla fiscal. A continuaci6n, se analiza la evoluci6n de la inversi6n social p6blica (ISP) canalizada a trav6s de la Direcci6n de Programas de Equidad del Ministerio de Educaci6n P6blica (DPE) desde el a6o 2010 y sus principales caracteristicas.

La pandemia del covid-19 pone fin a una década de expansión de la inversión social pública en los incentivos para estudiar

Como se puede observar en el gráfico 1, durante la década de 2010, la ISP de la DPE más que se duplica en términos corrientes (150%) para un crecimiento real, esto es descontando la inflación, del 84% acumulado, lo que equivale a una tasa media anual del 6% real, pese a las restricciones fiscales crecientes y los problemas enfrentados por el MEP producto de las huelgas.¹ Esta inversión aumentó su participación relativa dentro del gasto del MEP en casi un punto porcentual para ubicarse en un 10,4% del gasto total del MEP en el 2010 y ganó un décimo de por ciento en su peso relativo del valor de la producción nacional (PIB) para alcanzar el 0,7% del PIB en el 2010, ver cuadro 1 más adelante.

Durante los dos años de la pandemia, con el cierre presencial en los centros educativos, estos programas de equidad se reajustaron y sufrieron una reducción nominal y real de su inversión, particularmente durante 2020. Si bien en el año 2021 recupera parte de la inversión perdida, no logra revertir la caída. Así para el 2021, la ISP de la DPE fue en términos nominales casi un 2% menor a la disponible en el año 2019 y descontando la inflación, la caída acumulada se acerca al 4%, gracias a una baja tasa inflacionaria. La pandemia también ocasionó una crisis económica que aumentó la pobreza y la vulnerabilidad, de modo que la reducción real de la ISP de la DPE se produce en un contexto de aumento de las necesidades y, por ende, de demanda por estos programas. Pese a esta contracción, la ISP de la DPE mantuvo su peso relativo en torno al gasto del MEP (alrededor del 10%) y de la producción nacional (0,7%), mostrando una evolución similar a esos dos guarismos.

La apertura de los centros educativos en 2022 inaugura el período post pandémico, aunque ello no mejora la situación de la ISP de la DPE, sino que empeora. La aparición de una importante aceleración inflacionaria y las mayores restricciones fiscales producto de la aplicación de la regla fiscal en su versión más estricta, pues el endeudamiento público supera ya al 60% del Producto Interno Bruto (PIB), explican esta situación. Si bien para los dos últimos años considerados, solo se dispone de información sobre los recursos presupuestados, para el 2022 corresponde a los recursos presupuestados y en ejecución y para el 2023 los recursos presupuestados y pendientes de aprobación legislativa al momento de preparar este informe². Al ser recursos presupuestados, corresponden a autorizaciones máximas de gasto, aunque ajustables a través de presupuestos extraordinarios, en todo caso resultan cifras preliminares. En esta dirección, si durante el 2022 se aprobaron presupuestos que aumentaron los recursos de la DPE, la contracción de la inversión podría estar sobreestimada.

Teniendo ello presente, la ISP nominal de la DPE se reducirá durante el 2022 casi un 11% con respecto al 2021 y se prevé una contracción adicional del 2% para el 2023, para una caída acumulada de casi un 13%. Como durante el 2022 hay un repunte inflacionario importante, la reducción de la ISP real de la DPE alcanza cerca del 18% y se prevé una caída adicional durante

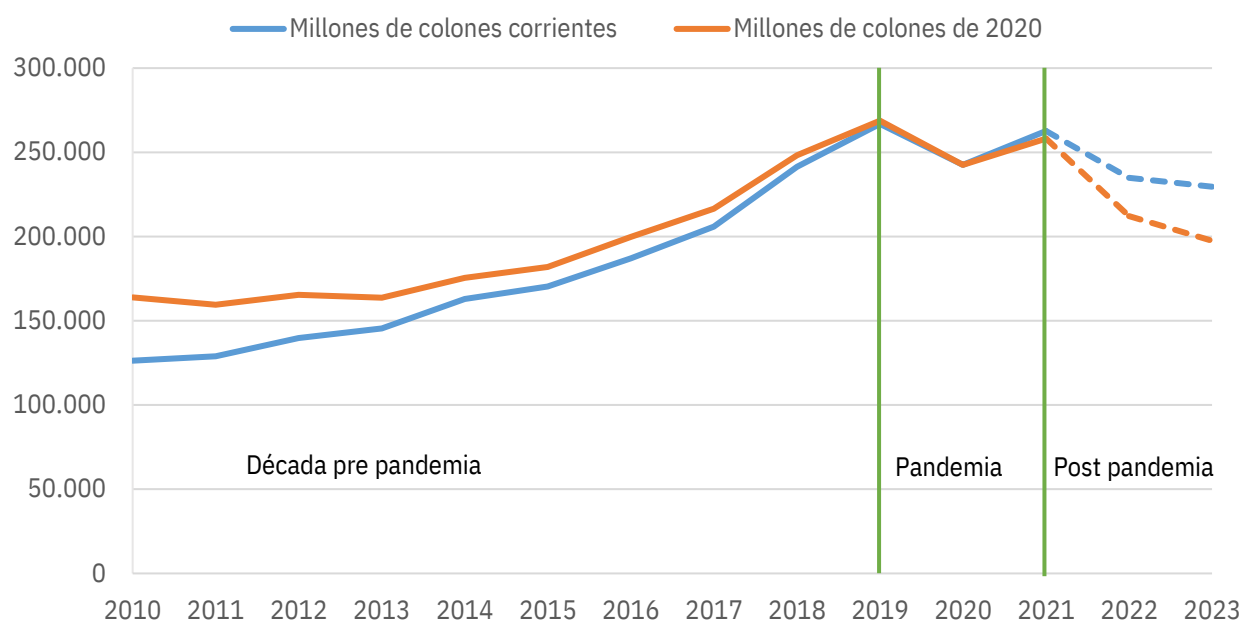
¹ Como se verá más adelante, la mayor parte de la ISP de la DPE son transferencias, en dinero o cuasidinero, a personas por lo que se utiliza el índice de precios al consumidor, promedio mensual del año, como deflactor para estimar los valores reales o descontando la inflación. En el gráfico 1 se presentan tanto los valores corrientes como reales de la ISP para resaltar como la inflación neutraliza parcialmente la expansión de esta inversión, en períodos de crecimiento, y cómo agudiza la contracción de recursos cuando ello se produce.

² Cabe señalar que el presupuesto para 2023 finalmente aprobado no modifica los recursos inicialmente presupuestados para la DPE (Poder Legislativo, 2021 y 2022).

el 2023 cercana al 7% para acumular en esos dos años una pérdida en el poder adquisitivo del ISP de la DPE de alrededor del 23%.³ Si se agregan los últimos cuatro años de pandemia y post pandemia, la ISP de la DPE habría perdido cerca de una cuarta parte de su poder adquisitivo, aunque se mantiene por encima de lo invertido durante la primera mitad de la década de 2010. Ello no significa automáticamente menor cantidad de beneficiarios, sino beneficios disminuidos como se analizará más adelante. De concretarse esta evolución, la ISP de la DPE habría perdido cerca de un punto porcentual en su participación en el gasto del MEP para ubicarse en torno al 9% y dos décimas en relación con el PIB para caer al 0,5%.

Gráfico 1

Costa Rica: evolución de Inversión Social Pública de la Dirección de Programas de Equidad. 2010 – 2023



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones presupuestarias del Ministerio de Educación Pública, 2010 – 2021, presupuestos del Ministerio de Educación Pública para el 2022 y 2023, índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadística y Censos y pronóstico IICE, 2022.

Las Juntas de Educación y Administrativas aumentan su protagonismo en el manejo de la Inversión Social Pública de la DPE

La inversión social pública realizada a través de la Dirección de Programas de Equidad se compone fundamentalmente de transferencias realizadas a otras unidades ejecutoras, acompañado de un gasto administrativo que no representa ni el 1% de la ISP realizada y que para la mayoría de los años se ubica en torno al 0,5% de esa inversión. Como se observa en el

³ Según el pronóstico del IICE (2022), la inflación se desacelera en el último trimestre del 2022 para cerrar el año con un aumento acumulado del 9,6%. Ello sería consistente con una inflación media del 8,8%, que es la que se utiliza en este informe y además se supone una inflación media para el 2023 del 5%.

cuadro 1, el 99% de los recursos van a esas unidades, a saber, Juntas de Educación y Administrativas, Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y Fondo Nacional de Becas (FONABE), y muy marginalmente se transfieren otros recursos directamente al sector privado en forma de becas para postsecundaria.

Cuadro 1

Costa Rica: evolución de la Inversión Social Pública de la Dirección de Programas de Equidad por tipo de institución ejecutora

Tipo institución ejecutora	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia ¹	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
Inversión Social Total ²	163.904,4	268.800,5	242.553,3	258.220,4	212.135,6	197.496,6
% gasto MEP	9,7	10,4	10,0	10,4	9,2	9,1
% PIB	0,6	0,7	0,7	0,7	0,5	0,5
Estructura relativa						
Total Programas de Equidad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gasto operativo ³	0,6	0,4	0,4	1,0	0,6	0,6
Transferencias	99,4	99,6	99,6	99,0	99,4	99,4
FONABE	14,8	7,9	1,7	0,6	0,0	0,0
IMAS	40,4	32,4	41,0	38,9	34,5	34,9
Juntas de Educación	40,9	58,1	56,5	58,3	61,2	61,6
Sector privado ⁴	3,4	1,2	0,4	1,3	3,6	2,9
Tasa de variación real anual ⁵						
Total Programas de Equidad		6,3	-9,8	6,5	-17,8	-6,9
Gasto operativo ³		5,8	-18,7	166,9	-46,9	-6,3
Transferencias		6,3	-9,7	5,8	-17,6	-6,9
FONABE		1,0	-80,5	-65,2	-100,0	
IMAS		3,4	14,2	1,0	-27,1	-6,0
Juntas de Educación		10,3	-12,3	9,8	-13,6	-6,4
Sector privado ⁴		-5,6	-68,9	241,4	126,4	-25,0

1/ Se refiere a datos presupuestados.

2/ En millones de colones de 2020 usando el índice de precios al consumidor (promedio mensual del año) como deflactor.

3/ Se refiere al gasto administrativo de la Dirección de Programas de Equidad.

4/ Incluye la contratación de servicios de transporte y el pago de becas administrado directamente por la DPE.

5/ En la columna del año 2019 se incluye la tasa media anual de la década 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos de liquidaciones presupuestarias del Ministerio de Educación Pública, 2010 – 2021, presupuestos del Ministerio de Educación Pública para el 2022 y 2023, índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadística y Censos y pronóstico IICE, 2022.

Por ello, esta ISP se considera realizada cuando la recibe la instancia ejecutora y no cuando llega al estudiante que es el beneficiario final de los programas. Para que coincidan los valores, la ejecución de las unidades ejecutoras debería ser del 100%, lo cual no necesariamente sucede. Dentro de las unidades ejecutoras, las Juntas de Educación y Administrativas, son las que reciben la mayor y creciente parte de la ISP de la DPE y corresponden a las unidades donde existe más dificultades para conocer oportunamente su grado de ejecución. Con estos dineros, las Juntas de Educación y Administrativas ejecutan los programas de comedores escolares, huertas escolares, becas para pasajes y el programa de integración.

Su principal crecimiento se produce en la década del 2010, donde pasan de representar el 41% de la ISP de la DPE en el año 2010 al 58% nueve años más tarde, para un crecimiento medio real del 10% y acumulado del 167%. Durante la pandemia se contraen los recursos disponibles, pese al repunte en el 2020, de manera similar al total de la ISP de la DPE, de modo que mantiene su participación relativa. Para los dos años siguientes post pandémicos, la contracción real esperada es ligeramente menor a la prevista para toda la ISP de modo que sube su participación a casi un 62% de la ISP total de la DPE. Pese a ello, en los últimos cuatro años contemplados, acumularía una pérdida de poder de compra de su inversión cercana a una quinta parte del total realizado o por realizar.

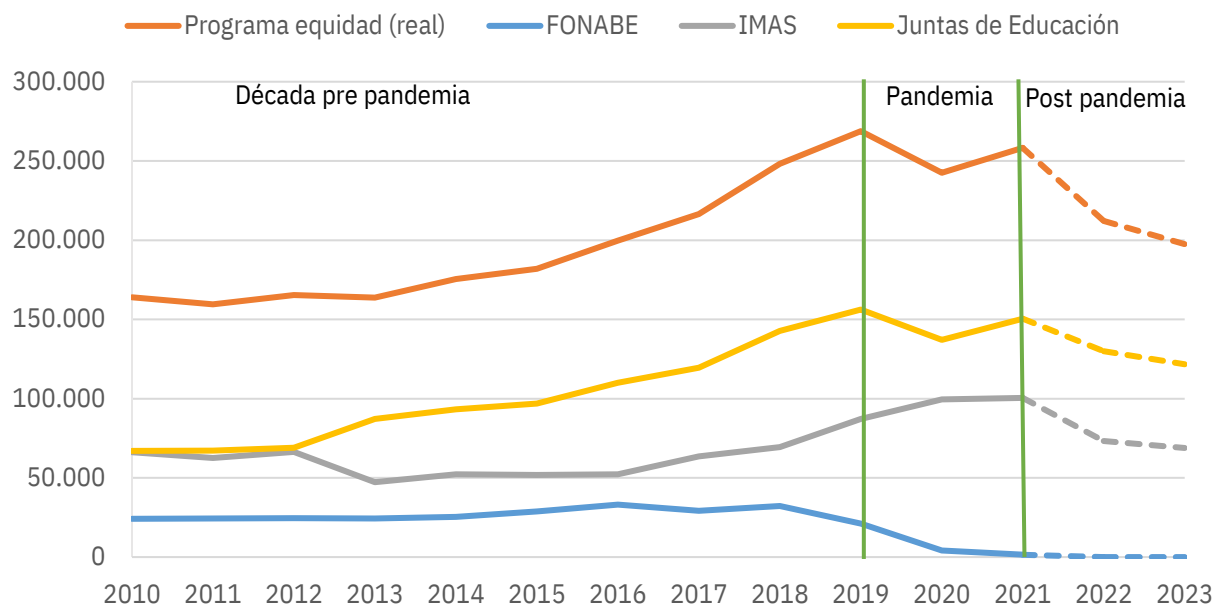
El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) es la segunda ejecutora en importancia con el programa de la transferencia monetaria condicionada llamada Avancemos y más reciente con la ejecución de programas de becas que estaban a cargo del Fondo Nacional de Becas (FONABE). Como se observa en el cuadro 1 y el gráfico 2, su peso relativo era similar al de las Juntas de Educación y Administrativas, al inicio de la década del 2010 pero su evolución fue más discreta de manera que si bien expande su inversión real en esta década, pierde participación del 40% en el 2010 al 32% en el 2019. Ello refleja la evolución de la inversión en la TMC Avancemos y sugiere una pérdida de prioridad en esta década. Ya para el 2019 se le traspasa una parte de las becas administradas por FONABE, proceso que continúa durante la pandemia y explica el aumento real de la ISP en esos años. Inicialmente, el IMAS se hace cargo de las becas de FONABE para primaria y preescolar y se denomina como “Crecemos”, pero posteriormente va incorporando otras becas dirigidas a otros grupos dentro del mismo programa, excepto las dirigidas a la educación post secundaria que quedan bajo la administración de la DPE. Con la aprobación de la ley de cierre de FONABE en setiembre del 2020 (ley 9903), todos los recursos que recibe el IMAS a través de la DPE se dirigen al programa Avancemos, que ahora incorporaría las TMC a preescolar y primaria.

Para los años post pandemia, el IMAS sufriría una contracción mayor de recursos, terminando en el 2023 del 35% de la ISP de la DPE. Cabe señalar que el programa inicial de Crecemos recibe directamente también, al igual que FONABE, recursos del FODESAF y que la ley de cierre de FONABE establece que el programa ampliado de Avancemos recibiría al menos un 8% de los recursos del FODESAF. Aunque los recursos del FODESAF han venido a menos en los dos últimos años, ver Trejos (2022), es claro que la ISP financiada a través de la DPE para el programa ampliado de Avancemos, no representa la totalidad de la ISP en ese programa.

Gráfico 2

Costa Rica: evolución de Inversión social de la Dirección de Programas de Equidad por ejecutor del gasto. 2010 - 2023

(Millones de colones de 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones presupuestarias del Ministerio de Educación Pública, 2010 – 2021, presupuestos del Ministerio de Educación Pública para el 2022 y 2023, índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadística y Censos y pronóstico IICE, 2022.

Finalmente, el otro ejecutor importante era FONABE que recibía recursos de la DPE y directamente del FODESAF para el otorgamiento de becas. Con respecto a los recursos de la DPE, la década pre pandemia muestra un casi estancamiento real de los recursos asignados a FONABE pues creció a una media anual del 1% para un acumulado del 11%. Ya para finales del decenio de 2000 se le había quitado el manejo de Avancemos y para el 2014, la administración de las becas para el pago de pasajes. Con ello perdió la mitad de su participación relativa dentro de la ISP de la DPE (del 15% en 2010 al 8% en 2019). A partir del 2019 inicia su cierre, como se ha indicado, cierre que se concreta a inicios del 2021.⁴

Los comedores escolares les quitan el protagonismo a las becas y Avancemos dentro de la Inversión Social Pública de la DPE

En términos de programas financiados por la DPE se pueden identificar tres grupos importantes: los comedores y huertas escolares, las becas y Avancemos y el transporte estudiantil. También existe un programa menor que es el Programa Integración, ver cuadro 2. Como la DPE financia o financiaba gastos administrativos con los recursos que giraba al FONABE y al IMAS, en este

⁴ La ley 9903 de finales de setiembre de 2020 establece un plazo máximo de seis meses para concretar el cierre de FONABE, lo que ocurriría en abril del 2021.

cuadro se han separado estos gastos y agregado a los gastos administrativos de la DPE con el fin de que los programas muestren solo las transferencias que llegarán finalmente a los estudiantes. Con ello, los gastos administrativos ascienden a algo más del 2% como promedio de los últimos quince años, una fracción aun relativamente baja⁵.

Cuadro 2

Costa Rica: evolución de la Inversión Social de la Dirección Programas de Equidad por tipo de programa

Tipo de programa	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia ¹	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
Inversión Social Total ²	163.904,4	268.800,5	242.553,3	258.220,4	212.135,6	197.496,6
% gasto MEP	9,7	10,4	10,0	10,4	9,2	9,1
% PIB	0,6	0,7	0,7	0,7	0,5	0,5
Estructura relativa						
Total Programas de Equidad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gasto administrativo ³	0,7	2,1	2,5	2,6	1,4	1,3
Becas y Avancemos	53,2	38,6	40,6	39,1	35,8	36,1
Comedores y huertas escolares	33,3	43,9	48,4	47,5	48,2	48,8
Transporte estudiantil	12,8	15,0	8,5	10,7	14,5	13,6
Programa integración	0,0	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
Tasa de variación real anual ⁴						
Comedores y huertas escolares		6,3	-9,8	6,5	-17,8	-6,9
Gasto administrativo ³		20,1	6,9	11,6	-56,0	-12,0
Becas y Avancemos		2,9	-5,1	2,6	-24,8	-6,3
Comedores y huertas escolares		9,1	-0,6	4,5	-16,6	-5,6
Transporte estudiantil		8,6	-49,2	34,4	11,3	-12,3
Programa integración			-79,4	17,8	5,7	-4,8

1/ Se refiere a datos presupuestados.

2/ En millones de colones de 2020 usando el índice de precios al consumidor (promedio mensual del año) como deflactor.

3/ Incluye gasto administrativo que se le reconoce al FONABE e IMAS para la asignación de becas y Avancemos.

4/ En la columna del año 2019 se incluye la tasa media anual de la década 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones presupuestarias del Ministerio de Educación Pública, 2010 – 2021, presupuestos del Ministerio de Educación Pública para el 2022 y 2023, índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadística y Censos y pronóstico IICE, 2022.

⁵ El fuerte crecimiento de los gastos administrativos durante la década del 2010 se debe a que, en el 2019, al pasarse la mayor parte de las becas de FONABE al IMAS con el nombre de Creceamos, se le asignan gastos administrativos al IMAS para la administración de estas becas y FONABE continua con sus gastos administrativos.

Al inicio de la década de 2010, la ISP destinada a comedores y huertas escolares representaba un tercio de la ISP total de la DPE⁶. Este es el programa que más crece durante la década pre pandémica, más que triplicando los recursos nominales recibidos. De este modo, para el 2019 ya representaba el 44% de la ISP de la DPE. Descontada la inflación, el crecimiento acumulado alcanzó el 139% para una tasa media anual del 9%. Durante la pandemia, la inversión nominal sigue creciendo y en términos reales se estanca en el 2020 y aumenta en el 2021, para un aumento acumulado real del 4%, constituyéndose en el programa con mejor evolución durante de la pandemia. Gracias a ello, sigue ganando participación dentro de la ISP de la DPE llegando a representar casi la mitad de dicha inversión (48%). No obstante, las restricciones de la regla fiscal hacen que los recursos nominales se contraigan un 10% en los presupuestos del 2022 y 2023 para una caída real acumulada del 21%, reducción que se concentra en el 2022. Esta contracción es similar a la experimentada por la totalidad de la ISP de la DPE, de modo que mantiene su participación en torno al 48% de la inversión total.

El segundo programa en importancia es el de becas y transferencias monetarias condicionadas (Avancemos)⁷. Este programa representaba más de mitad (53%) de la ISP de la DPE en el año 2010 pero tiene una evolución más modesta durante la década pre pandémica, en particular por el estancamiento de los recursos asignados a Avancemos durante la primera mitad del decenio y el debilitamiento posterior de las becas asignadas por FONABE, ver gráfico 3. Nominalmente, durante este decenio, la ISP destinada a estos programas aumenta un 80% acumulado. Como la ISP total de la DPE se expande en este período un 150%, la participación del programa se reduce al 39% en el 2019. Descontada la inflación, el crecimiento real acumulado es del 33% para una media anual cercana al 3%.

Durante los años duros de la pandemia, la asignación real de recursos tiende a contraerse ligeramente, particularmente en el año 2020, pese al cierre de los centros educativos, aunque en colones corrientes se mantienen los montos asignados. Esto le permite mantenerse en torno al 40% de la ISP de la DPE. No obstante, los montos presupuestados para los años post pandémicos si muestran una contracción importante, tanto nominal (19% acumulada) como real (29%), particularmente para el año 2022. Con ello su participación dentro de la ISP de la DPE cae al 36%. Cabe recordar que estos programas reciben también recursos del FODESAF, de modo que se desconoce la situación completa pues no se cuenta con los presupuestos de ese Fondo para estos años (ver Trejos, 2022).

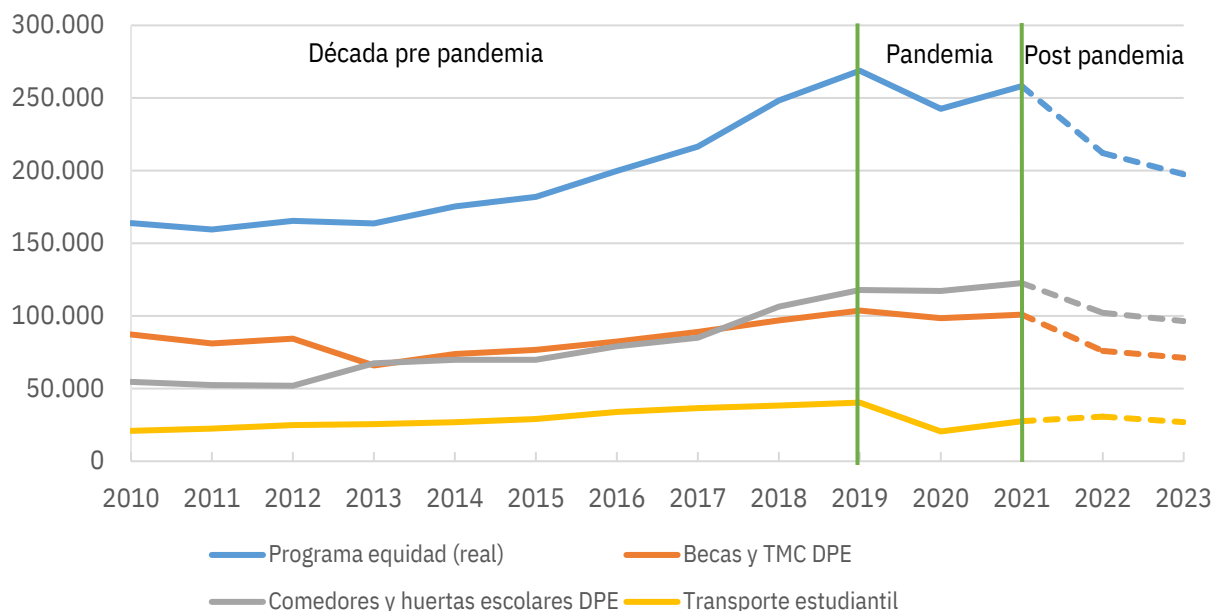
⁶ El programa de huertas escolares no recibe recursos de la DPE en todos los años y cuando si los recibe, equivalen al 0,1% de la ISP de la DPE o al 0,4% de los recursos que se dirigen a los comedores escolares, por lo que se ha fusionado este programa al de comedores escolares para este análisis.

⁷ Aquí se incluye, a partir del 2017, una partida para útiles y materiales escolares que reparte el IMAS en las escuelas de zonas pobres y que alcanza los últimos años a 1.600 millones de colones corrientes.

Gráfico 3

Costa Rica: evolución de Inversión social de la Dirección de Programas de Equidad por programa. 2010 - 2023

(Millones de colones de 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones presupuestarias del Ministerio de Educación Pública, 2010 – 2021, presupuestos del Ministerio de Educación Pública para el 2022 y 2023, índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadística y Censos y pronóstico IICE, 2022.

El tercer programa en importancia dentro de la Dirección de Programas de Equidad es el relativo al transporte estudiantil. Este tiene un peso menor a los dos anteriores pues se mantiene por debajo del 15% de la ISP de la Dirección durante todo el período bajo estudio. Pese a ello, este programa mostró una importante expansión en la década pre pandémica, al más que duplicar la inversión nominal y real. Esto le permite pasar del 13% al 15% de la ISP de la DPE durante ese decenio. También es el programa que sufre la mayor contracción durante la pandemia por el cierre de los centros educativos con lo que se redujo primero la contratación de servicios de buses, y el pago de subsidios para pasajes (2020), y luego se eliminó totalmente la contratación de buses, aunque se reactivó el subsidio para pasajes (2021).

En términos nominales en el 2021 se invirtió un 30% menos de recursos en este programa que la realizada en 2019, para una caída real acumulada del 32%. Con ello su participación se redujo al 11% en el 2021. Con la reapertura de los centros en el 2022 se reactiva la contratación de líneas de buses, de modo que el monto presupuestado aumenta para el 2022 pero vuelve a caer para el 2023 para neutralizar la expansión inicial. Este último comportamiento es favorable dentro de la evolución de la inversión social total, de modo que recupera participación y termina en el 2023 con casi un 14% de la ISP de la DPE.

Las especificidades de los programas financiados

Estos tres programas que dominan la ISP de la DPE tienen características específicas cuya evolución tiende a diferir de la evolución global reseñada atrás. Por ello, a continuación, se pone la atención en la evolución detallada de cada programa.

Los comedores escolares se enfrentan a una reducción en la cantidad y calidad del servicio

Como se ha visto, el programa de comedores escolares ha sido el que más creció durante la década de 2010 y, aunque se protegió bastante durante la pandemia, finalmente enfrenta una reducción en recursos presupuestados para el 2022 y 2023. Este programa si bien recibe recursos del FODESAF, entran en su totalidad en la Dirección de Programas de Equidad, de modo que lo presupuestado en esta dirección muestra lo que dispone el programa y ejecutan las Juntas de educación y Administrativas. Solo no se considera una porción del pago de cocineras que en el año 2003 pasaron de financiarse con el FODESAF a incorporarse como parte de las planillas de los centros educativos donde estaban asignadas. Estas plazas están entonces presupuestariamente en el programa *573-implementación de la política educativa* y no en la DPE y esta última no tiene control ni seguimiento del gasto realizado en esas plazas, que para los últimos años alcanzan las 1959 plazas y su gasto podría rondar los 10 mil millones de colones anuales. Esto significa que la DPE maneja cerca del 90% de la ISP en el programa de comedores y huertas escolares y por ende marca su evolución, ver gráfico 4 más adelante.

Como se ha indicado, la ISP en comedores escolares pasó de representar un tercio de la ISP de la DPE en 2010 a casi la mitad de esa inversión durante y posterior a la pandemia. Esto significa que esa inversión en comedores escolares, sin las cocineras en planilla, pasó del 3% al casi el 5% del gasto del MEP y equivale entre el 0,2% y 0,3% del PIB, ver cuadro 3.

La composición de la ISP en comedores escolares puede dar luz sobre los efectos de un recorte de recursos. Como se muestra en el cuadro 3, aunque se producen modificaciones en el tiempo, en promedio cerca de un 80% de la inversión se destina a la compra de alimentos, alrededor del 19% se destina al pago de cocineras contratadas por las juntas, porcentaje que aumenta si se incluyen las cocineras en planilla del MEP. El restante 1% se dedica a equipamiento, incluido el de las huertas escolares.

Durante la década pre pandémica, la fuerte expansión de la inversión en este programa favoreció en mayor medida a los servicios de contratación y al equipamiento, de modo que la inversión en alimentos alcanzó al final del decenio el menor peso relativo del período (75%), no obstante crecer a una tasa real media anual del 7% para un crecimiento acumulado real del 95%, esto es, casi se duplica en esos diez años.

Cuadro 3

Costa Rica: evolución de la Inversión Social de la Dirección Programas de Equidad en el programa de Comedores y Huertas Escolares

Rubro de gasto	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia ¹	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
Inversión Social Total ²	54.534,9	117.602,6	117.250,8	122.602,3	101.988,5	96.271,7
% gasto Programas de Equidad	33,3	43,9	48,4	47,5	48,2	48,8
% gasto MEP	3,2	4,6	4,8	4,9	4,4	4,4
% PIB	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2

Estructura relativa

Comedores y huertas escolares						
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alimentos	84,5	75,1	81,5	83,0	80,5	80,5
Subsidio cocineras	12,8	19,9	18,5	16,2	18,6	18,7
Equipamiento ³	2,7	5,0	0,0	0,7	0,9	0,7

Tasa de variación real anual ⁴

Comedores y huertas escolares						
		9,1	-0,6	4,5	-16,6	-5,6
Alimentos		6,9	8,0	6,5	-19,2	-5,6
Subsidio cocineras		24,7	-7,9	-8,0	-4,8	-4,8
Equipamiento ³		15,4	-99,6		5,8	-23,3

1/ Se refiere a datos presupuestados.

2/ En millones de colones de 2020 usando el índice de precios al consumidor (promedio mensual del año) como deflactor. Excluye gastos administrativos de la DPE y del MEP.

3/ Incluye el programa Huertas escolares.

4/ En la columna del año 2019 se incluye la tasa media anual de la década 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones presupuestarias del Ministerio de Educación Pública, 2010 – 2021, presupuestos del Ministerio de Educación Pública para el 2022 y 2023, índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadística y Censos y pronóstico IICE, 2022.

Durante la pandemia, con el cierre de los centros educativos, el programa se transformó de un servicio de comidas servidas a un servicio de entrega de paquetes de alimentos, donde el Consejo Nacional de Producción (CNP) adquiere protagonismo como intermediario a través de su Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) y reitera su mala fama sobre la calidad y costo de la intermediación realizada⁸. En estos dos años, la inversión en la compra de alimentos sigue creciendo en términos reales, para un aumento real acumulado del 15%, mientras que se

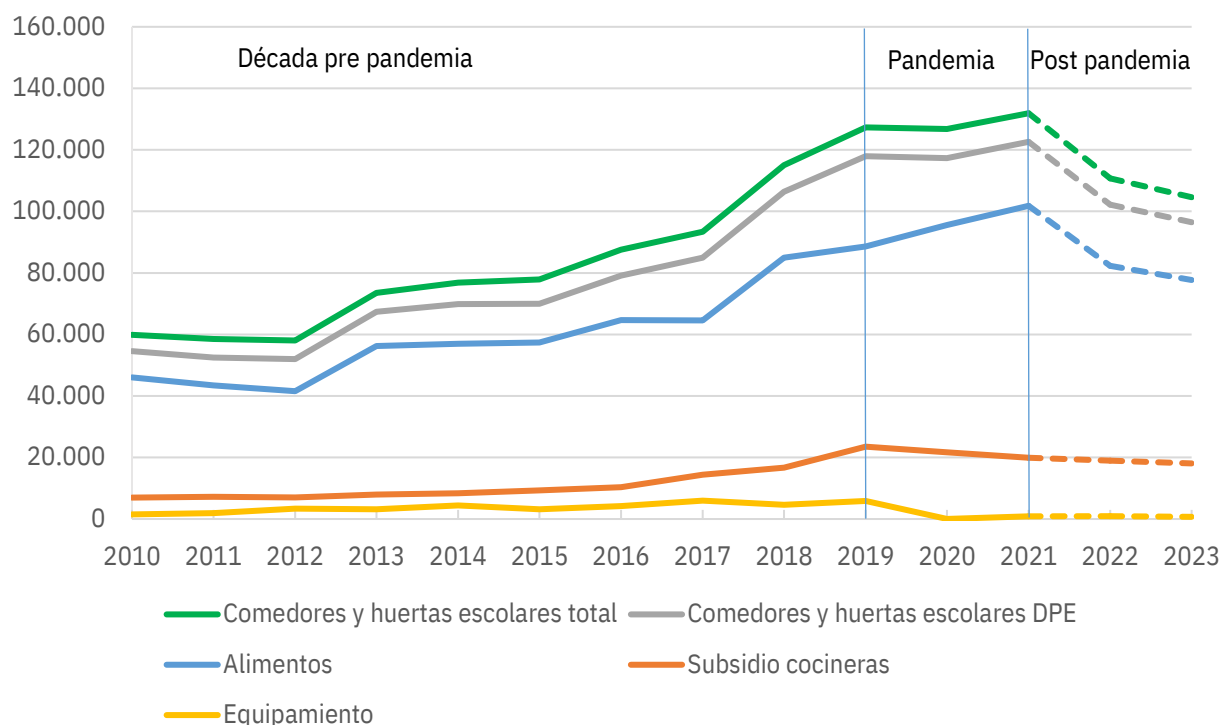
⁸ Ello ha sido documentado ampliamente por la prensa y ha sido objeto de investigación por parte de la Asamblea Legislativa. Referencias al respecto se encuentran, por ejemplo, en MTSS y UCR, 2020.

suspende la inversión en equipamiento (2020) para luego aparecer en montos limitados (2021), ver gráfico 4.

Gráfico 4

Costa Rica: evolución de Inversión social de la Dirección de Programas de Equidad en el programa de comedores y huertas escolares por rubro. 2010 - 2023

(Millones de colones de 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones presupuestarias del Ministerio de Educación Pública, 2010 – 2021, presupuestos del Ministerio de Educación Pública para el 2022 y 2023, índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadística y Censos y pronóstico IICE, 2022.

Por su parte, los pagos por los servicios de las cocineras si bien pierden poder adquisitivo, se mantienen, pese a que se dejó de cocinar y se sustituyó por la entrega de un paquete de alimentos al mes. En esos dos años, la inversión en el pago de subsidios para que las Juntas contraten cocineras se redujo un 15% real acumulado, aunque para el 2021 siguen representando un 16% de la ISP del programa. Cabe recordar que para el 2021 se intentó pasar ese gasto al presupuesto corriente del MEP a través de la creación de cuatro mil plazas de cocineras, dos mil ese año y otras dos mil en el año siguiente. Ello producto de un acuerdo en la convención colectiva en el MEP, pero fue rechazado por la Asamblea Legislativa.

Los recursos presupuestados inicialmente para el 2022 indican una mayor contracción real en la inversión en alimentos que en el pago de la contratación de los servicios de las cocineras, junto a un pequeño repunte de la inversión en equipamiento. Para el presupuesto en negociación para el 2023, la partida de alimentos sigue reduciéndose ligeramente más que la del subsidio a cocineras y vuelve a contraerse marcadamente la inversión en equipamiento.

Los recursos reales presupuestados en esos dos años acumulan una contracción general del 21% y del 24% en el rubro de alimentos. Esto sin considerar que los alimentos enfrentan en esos dos años un repunte inflacionario mayor al promedio. De este modo, si se deflacta el rubro de alimentos por el IPC de alimentos, la contracción esperada en el rubro de alimentos en esos dos años llegaría al 30%. Además, como el programa plantea una pequeña ampliación en los estudiantes atendidos, la contracción real acumulada en el rubro de alimentos por estudiantes alcanzaría el 31%. Ello sugiere un deterioro en la cantidad de alimentos servidos y en la calidad del servicio. En efecto, considerando los requerimientos calóricos medios para la población en edad escolar (de 4 a 17 años) y el costo medio por caloría que surge de la canasta básica alimentaria (INEC, 2010), el gasto medio mensual en alimentos por estudiante beneficiado permitía en el 2021 aportar el 25% de los requerimientos diarios de calorías (1868 Kcal/día), sin considerar los sobrepagos que deben pagar al CNP. De acuerdo con los recursos presupuestados, para el 2023, en alimentos por estudiante permitirá cubrir solo el 17% de los requerimientos diarios, esto es, un 32% menos de lo que cubrió en 2021.

En este escenario lo que se esperaría no es un cierre de comedores y despido de cocineras sino una reducción en la calidad del servicio, menor cantidad y calidad de los alimentos, una pérdida en el poder adquisitivo de los salarios reales de las cocineras y un deterioro en el equipamiento de los comedores con mayores dificultades para reponer los equipos y materiales.

En efecto, las metas presupuestadas para los últimos dos años reportan un aumento de los beneficiarios esperados, acorde con el aumento de la matrícula, pues los beneficiarios establecidos por el programa son potenciales y se estiman como un porcentaje de esta. Incluso se plantea un pequeño aumento de los beneficiarios que reciben dos o más tiempos de comida. Ello corrobora que el cierre de comedores no es una opción para considerar. Dado que el repunte inflacionario es mayor en el rubro de los alimentos, la reducción en el monto nominal de la partida de alimentos sin duda se traduce en una menor cantidad de ellos, lo que afectará la calidad del servicio. Como en la crisis de inicios de los años ochenta del siglo pasado, la reducción de este rubro llevó al programa de pasar de suministrar desayunos y almuerzos a ofrecer una merienda limitada. Una mayor eficiencia en la compra de los alimentos, en particular eliminando intermediaciones innecesarias, así como la introducción de cierta selectividad en el servicio en los centros de preescolar y primaria, que siguen un principio de universalidad, pueden ser medidas que permitan mitigar la reducción de alimentos disponibles.

En el caso de las cocineras a cargo de las Juntas de Educación y Administrativas, se reporta que para el 2022, existían 5345 servidoras en 3677 centros a un costo de casi 23 mil millones de colones, aunque la cantidad presupuestada y aprobada inicialmente para ese año es de 21 mil millones de colones. Este es un rubro difícil de tocar y lo que probablemente suceda es que se mantenga el salario nominal congelado con su consiguiente deterioro en su capacidad adquisitiva. Al contrario del rubro de alimentos, este aumentó nominalmente para el 2022 y ello

explica el menor deterioro real respecto a los alimentos. En este escenario, es de esperar que este rubro siga ganando participación en la inversión a costa del rubro de los alimentos.

Finalmente, los recursos destinados a equipamiento se eliminaron en el 2020, luego de llegar a representar el 5% de la ISP en comedores escolares un año atrás, para empezar a presupuestar una cantidad limitada en los años siguientes. Mientras que para el 2019 este rubro representó un 5% de la ISP en el programa, los montos presupuestados para los dos últimos años no llegan al 1%. En términos nominales se pasó de una inversión que superaba los cinco mil millones de colones anuales a finales de la década del 2010 a un monto que no supera los mil millones en los últimos tres años. Al ser el rubro más vulnerable a las restricciones fiscales, ello limitará la reposición de equipo y utensilios en el futuro con un deterioro del servicio.

Las becas y transferencias económicas condicionadas pierden poder adquisitivo en el marco de un aumento de las necesidades (demanda)

El programa de becas y transferencias monetarias condicionadas ha venido perdiendo protagonismo dentro de la ISP de la DPE y se ha enfrentado a cambios institucionales importantes. Es un programa que se caracteriza porque los ejecutores principales están fuera del MEP y porque los recursos que asigna la DPE constituyen solo una parte, aunque la principal, de los recursos que invierten las unidades ejecutoras. Se estima que por la DPE pasa alrededor del 80% de la ISP en becas y TMC.

Como se ha indicado páginas atrás, este era el principal programa de la inversión social de la DPE a inicios de la década pre pandémica, pero tuvo una evolución más discreta durante el resto de la década con lo que perdió protagonismo. En 2010 recibió el 53% de la ISP de la DPE, lo que representaba un poco más del 5% del gasto del MEP y el 0,3% del PIB. El programa pierde protagonismo desde entonces para terminar en el 2023 con una participación del 36% de la ISP de la DPE, un poco más del 3% del gasto del MEP y del 0,2% del PIB.

En el cuadro 4 también se puede observar que en la década pre pandemia, el IMAS recibió la mayor parte de los recursos de modo que pasó del 76% de la inversión social en esos programas en el 2010 al 83% en el 2019. Hasta el 2018, los recursos que recibía de la DPE provenían del FODESAF e iban destinados a la transferencia monetaria condicionada conocida como AVANCEMOS y dirigida a estudiantes de secundaria. A partir del 2019 se le agregan las becas de preescolar y primaria que ejecutaba FONABE y crea un programa denominado Crecemos. Para este programa el IMAS recibe de la DPE los recursos que asignaba el presupuesto nacional a FONABE, pues el aporte a FONABE proveniente del FODESAF no pasaban por la DPE, sino que iban directamente a la institución. En los dos años siguientes, el IMAS asume el resto de los programas de becas de FONABE, dentro del programa Crecemos, excepto los dirigidos a los estudiantes de la educación post secundaria que los empieza a ejecutar directamente la DPE⁹. A partir del 2023, ambos programas del IMAS se fusionan en uno solo que se denomina Avancemos todos como una transferencia monetaria condicionada.

FONABE era entonces el otro ejecutor importante, que recibía recursos del presupuesto nacional a través de la DPE y del FODESAF directamente. Problemas acumulados de gestión llevaron a la

⁹ Estas becas adicionales van dirigidas a jóvenes vulnerables, madres y padres adolescentes, niños en condiciones especiales, así como becas por mérito.

decisión de cerrarlo en el 2019, proceso que se concretó en el 2021 luego de la firma de la ley 9903 el año previo. Con el traspaso de las becas a preescolar y primaria en el 2019, el gobierno reconoció gastos administrativos al IMAS y ello sigue hasta el presente. Si bien el gobierno adujo mejoras en la eficiencia con este cierre al evitar el pago de becas duplicadas y mejorar el flujo de beneficiarios de primaria a secundaria, lo cierto es que aumentó el gasto administrativo. FONABE contaba con 69 funcionarios y al pasar el programa al IMAS, esta institución contrató 100 funcionarios. Los funcionarios de FONABE y parte de su gasto administrativo siguió hasta el 2021 donde los funcionarios de FONABE tuvieron la oportunidad de integrarse al MEP o al IMAS, de modo que el gasto en planillas se mantendrá permanentemente.

Cuadro 4

Costa Rica: evolución de la Inversión Social de la Dirección Programas de Equidad en el programa de Becas y AVANCEMOS

Tipo institución ejecutora	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia ¹	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
Inversión Social Total ²	87.190,8	103.693,9	98.415,7	100.947,9	75.956,9	71.203,5
% gasto Programas de Equidad	53,2	38,6	40,6	39,1	35,8	36,1
% gasto MEP	5,2	4,0	4,1	4,1	3,3	3,3
% PIB	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Estructura relativa						
Total Becas y Avancemos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
FONABE ³	24,1	17,4	2,4	0,4	0,0	0,0
IMAS ⁴	75,9	82,6	97,6	96,2	94,2	94,7
MEP	0,0	0,0	0,0	3,3	5,8	5,3
Tasa de variación real anual ⁵						
Total Becas y Avancemos		2,9	-5,1	2,6	-24,8	-6,3
FONABE ³		1,2	-86,7	-81,3	-100,0	
IMAS ⁴		3,2	12,1	1,2	-26,3	-5,7
MEP					30,3	-14,6

1/ Se refiere a datos presupuestados.

2/ En millones de colones de 2020 usando el índice de precios al consumidor (promedio mensual del año) como deflactor.

3/ En 2021 aparece como programa presupuestario adicional en el MEP. Se resta aporte de FODESAF a becas y se agrega el resto a la DPE, donde aparecía como transferencia en años anteriores.

4/ Incluye útiles escolares, pero excluye gasto administrativo para becas Creceamos.

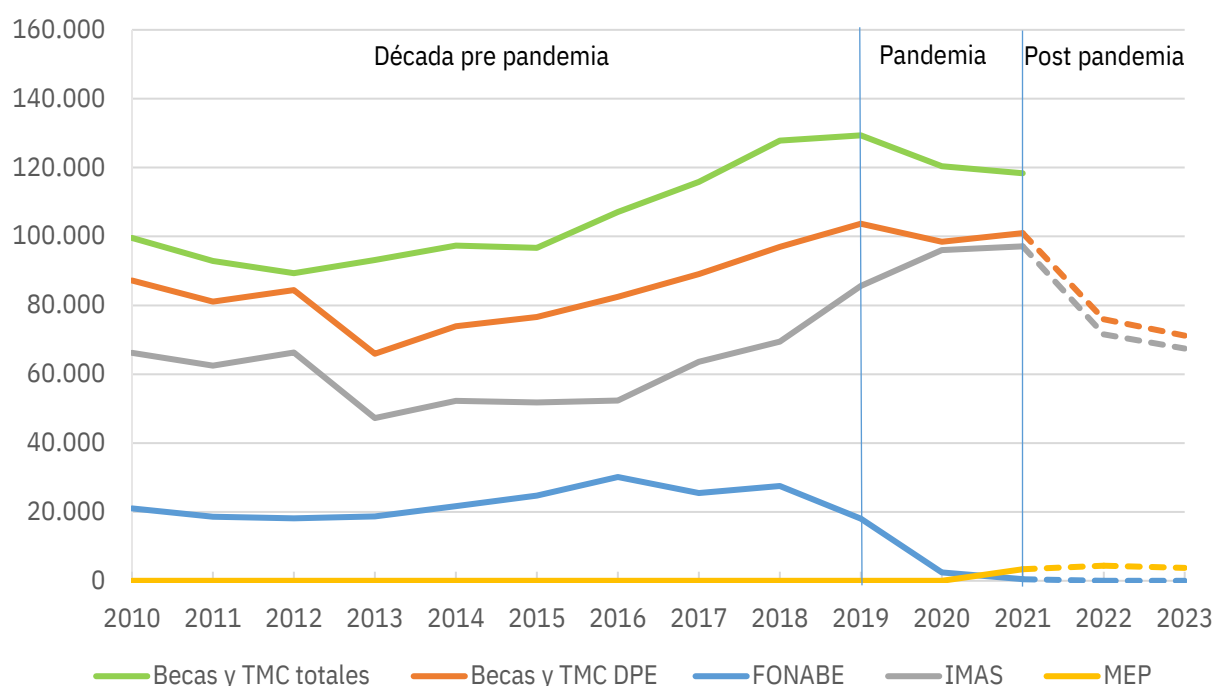
5/ En la columna del año 2019 se incluye la tasa media anual de la década 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones presupuestarias del Ministerio de Educación Pública, 2010 – 2021, presupuestos del Ministerio de Educación Pública para el 2022 y 2023, índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadística y Censos y pronóstico IICE, 2022.

La ley de cierre del FONABE, no solo deroga su ley de creación (ley 7658 de 1997), sino que modifica la ley de fortalecimiento de la TMC AVANCEMOS (ley 9617 de 2018) y la ley de creación del FODESAF (ley 5662 de 1974). Con ello se establece que las becas que entrega el IMAS se integra a la TMC AVANCEMOS, para lo cual el FODESAF debe asignar no menos del 8% de su presupuesto y que para las becas de post secundaria a cargo del MEP (DPE), el Fondo asignará el 0,43% de su presupuesto. Con ello, el programa de becas de la DPE se transforma en los últimos años en un programa de transferencia monetaria condicionada a cargo del IMAS, quién recibe el 95% de los recursos presupuestados. Como becas solo sobreviven las becas de post secundaria asumidas por la DPE, ver gráfico 5.

Gráfico 5

Costa Rica: evolución de Inversión social de la Dirección de Programas de Equidad en el programa de becas y transferencias monetarias condicionadas por unidad ejecutora. 2010 - 2023
(Millones de colones de 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones presupuestarias del Ministerio de Educación Pública, 2010 – 2021, presupuestos del Ministerio de Educación Pública para el 2022 y 2023, índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadística y Censos y pronóstico IICE, 2022.

Como se vio previamente, durante los años de la pandemia, la ISP de la DPE en este programa se mantiene en términos nominales, pero se reduce ligeramente en términos reales. Esto significa que los estudiantes siguieron recibiendo estos subsidios pese al cierre de los centros educativos con la esperanza de que siguieran conectados al proceso educativo a distancia, aunque faltó un programa de mayor envergadura para conectar a los estudiantes en situación de

pobreza o vulnerabilidad, como pago de las conexiones a internet y adquisición de dispositivos electrónicos (tabletas o computadoras).

Los recursos presupuestados para los años post pandémicos indican una reducción nominal lo que implica en el marco de un repunte inflacionario, una reducción real acumulada cercana al 30%. Si bien se contempla un refuerzo de los recursos del FODESAF que pasarían directamente al IMAS para esta transferencia, lo cierto es que el Fondo ha perdido una quinta parte de sus ingresos entre el 2020 y 2021, pérdida que proviene principalmente de la transferencia que debe realizar en gobierno central, ver Trejos (2022).

En este contexto lo que se espera es una reducción de los beneficiarios, en momento que aumenta el número de estudiantes en pobreza o vulnerabilidad, fuera de los que están al momento excluidos del beneficio como se ha documentado en años previos, ver por ejemplo Mata y Trejos (2021). Otra opción complementaria es una reducción en el número de meses cubiertos por estudiante y claramente una reducción del poder adquisitivo de la ayuda recibida y por ende de su pertinencia.

Considerando los datos del IMAS (2022, 2023a y 2023b) del programa conjunto de la TMC Avancemos y la inversión social total (DPE más FODESAF más IMAS), parece ser que la opción seguida ha sido hacia la reducción de los beneficiarios. En efecto, entre el 2021 y el 2023, los beneficiarios reportados o programados se estarían reduciendo en un 34%, pasando de 417 mil estudiantes en 2021 a 274 mil en 2023, en tanto que la transferencia media no muestra mayor cambio real y se mantiene en torno a los 21 mil colones de 2020 por mes, lo que equivale al 21% de la línea de pobreza nacional.

Como medidas paliativas se puede considerar una mejora en la selección de beneficiarios para reducir las filtraciones y una revisión de la pertinencia de algunas de las TMC o becas entregadas. En particular, las becas dirigidas a la educación post secundaria, principalmente universitaria por parte de la DPE, dado que el gobierno a través del MEP financia a las universidades públicas y ellas indican que el 60% de su estudiantado recibe algún tipo de beca administrada por ellas.

Por otra parte, el objetivo de las becas o TMC es el de facilitar, a la población pobre o vulnerable, el acceso al sistema educativo y su permanencia ya que su aprovechamiento final (aprendizaje) depende principalmente de la calidad de la oferta educativa recibida. Históricamente, este acceso y permanencia, se había logrado en primaria sin la necesidad de las becas por lo que resultan, de acuerdo con estos objetivos, redundantes como han mostrado evaluaciones de impacto (Mata, Sánchez y Trejos, 2016). En preescolar, las limitaciones de acceso han estado más determinadas por la ausencia de oferta educativa local.

El programa de transporte estudiantil enfrenta costos crecientes

El programa de transporte estudiantil tiene un peso menor que los programas anteriores, pues no supera al 15% de la ISP de la DPE, absorbe cerca del 1% del gasto del MEP y equivale apenas a cerca del 0,1% del PIB., Cuenta con dos componentes. La mayor proporción de los recursos se dirige a subsidiar el pago de pasajes y es ejecutado por las Juntas de Educación y Administrativas. El otro componente lo administra directamente la DPE y consiste en contratar líneas de transporte o buses. Como se ha indicado, durante la década pre pandémica, este

programa mostró un gran dinamismo, casi similar al programa de comedores y huertas escolares, y esta expansión se concentró en el subsidio de pasajes.

Como se puede observar en el cuadro 5, la ISP en este componente de subsidio para el pago de pasajes creció a un ritmo anual real del 12% para un acumulado del 211%. Con ello pasó de representar el 74% de la ISP de la DPE en el programa de transporte estudiantil en el año 2010, al 92% en el 2019. Evolución es favorecida por la contracción real experimentada por la contratación de líneas o buses. Con el cierre de los centros educativos durante la pandemia, esta contratación de buses se reduce aún más en el año 2020 y desaparece para el 2021. Esta contracción también se observa durante el 2020 en el componente de subsidios para pasajes, pero se recupera parcialmente en el año siguiente. En todo caso durante la pandemia, la ISP en transporte estudiantil acumula una caída real del 32% y los subsidios para pasajes del 26%. Como en el programa de becas y TMC, los subsidios se siguieron dando durante la pandemia pese a que los estudiantes no asistían a los centros educativos durante el 2020 y solo en algunos días durante el 2021.

Cuadro 5

Costa Rica: evolución de la Inversión Social de la Dirección Programas de Equidad en el programa de Transporte Estudiantil

Tipo de subprograma	Década pre pandemia		Pandemia		Post pandemia ¹	
	2010	2019	2020	2021	2022	2023
Inversión Social Total ²	21.036,8	40.371,6	20.524,1	27.587,3	30.709,7	26.925,7
% gasto Programas de Equidad	12,8	15,0	8,5	10,7	14,5	13,6
% gasto MEP	1,2	1,6	0,8	1,1	1,3	1,2
% PIB	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Estructura relativa						
Total Transporte Estudiantil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Líneas ³	26,2	7,9	4,8	0,0	10,6	7,3
Pasajes	73,8	92,1	95,2	100,0	89,4	92,7
Tasa de variación real anual ⁴						
Total Transporte Estudiantil		8,6	-49,2	34,4	11,3	-12,3
Líneas ³		-5,6	-68,9	-99,7		-39,2
Pasajes		12,0	-47,5	41,2	-0,4	-9,1

1/ Se refiere a datos presupuestados.

2/ En millones de colones de 2020 usando el índice de precios al consumidor (promedio mensual del año) como deflactor.

3/ Se refiere a la partida de servicios denominada transporte dentro del país, que puede incluir una parte marginal a gastos de transporte del personal de la Dirección Programas de Equidad.

4/ En la columna del año 2019 se incluye la tasa media anual de la década 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones presupuestarias del Ministerio de Educación Pública, 2010 – 2021, presupuestos del Ministerio de Educación Pública para el 2022 y 2023, índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadística y Censos y pronóstico IICE, 2022.

Con la apertura generalizada de los centros educativos en el 2022, se reactiva la contratación de buses, pero los subsidios se mantienen estancados en colones de 2020. Para el 2023, el presupuesto en discusión muestra una reducción real en ambos componentes, de modo que durante la post pandemia el programa habría perdido un 2,4% acumulado real y cerca del 10% el componente de pasajes. Comparado con el último año de la década pre pandemia, 2019, el programa habría perdido en los últimos cuatro años un tercio de su capacidad adquisitiva. Esto es particularmente serio en los dos últimos años, pues el aumento en los precios del petróleo avizora un encarecimiento del servicio de transporte por encima de la inflación general, ver gráfico 6.

Al igual que en el programa de comedores escolares, la DPE no elabora ni publica, estadísticas sobre la inversión realizada, los beneficiarios efectivos y los montos que reciben en promedio estos estudiantes. Tampoco esta información está disponible para el programa de becas y TMC, aunque en este caso se puede argumentar que la DPE financia parcialmente estos programas y que los ejecutores son entes externos al MEP. En este último caso, el IMAS, si realiza una publicación anual con esta información. En el caso de los beneficiarios, los problemas de información son mayores pues existen datos puntuales que tienden a ser sobre lo programado, o se encuentran varios datos para los mismos años pero que no coinciden. Ello se agrava con el desmantelamiento del sistema de información del FODESAF que buscaba subsanar estas debilidades, por lo menos para los programas financiados parcialmente por el Fondo, que no es el caso del programa de transporte estudiantil. De este modo, las estimaciones de la ISP por estudiante son apenas aproximativas.

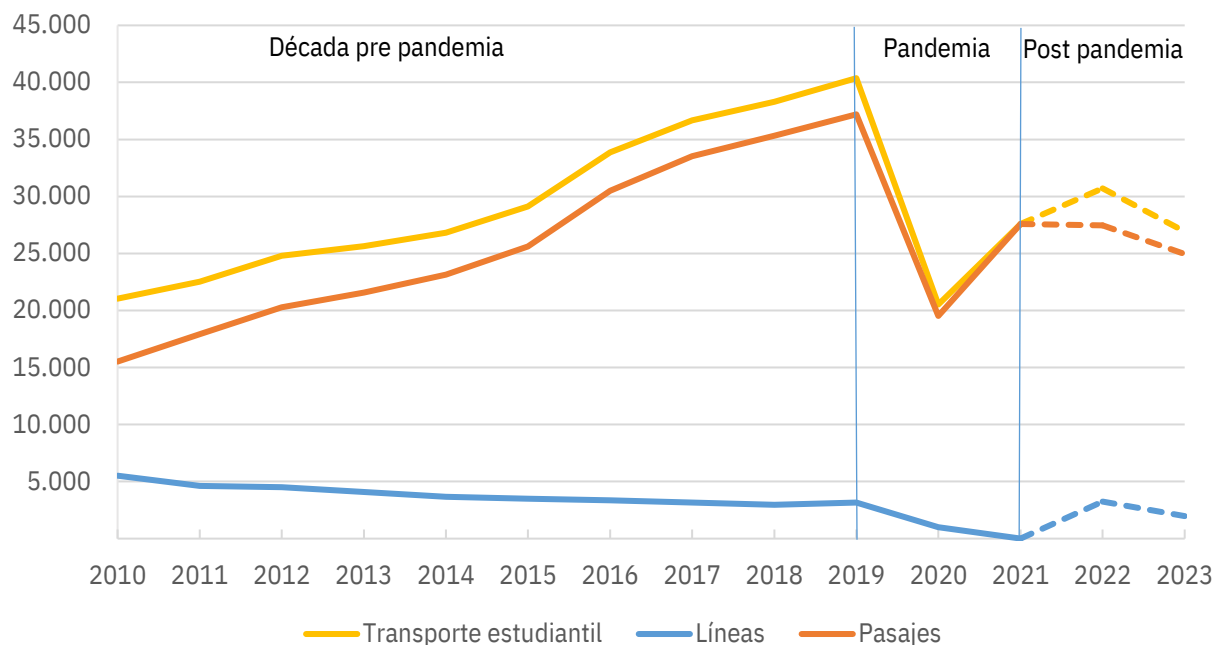
En el caso del programa de transporte, existen algunas metas en los proyectos de presupuesto que indican una reducción de beneficiarios para el 2022 y un aumento para el 2023, excepto en la contratación de buses, que sigue el comportamiento inverso. En todo caso, para el programa en su conjunto, los presupuestos del 2022 y 2023 implican una contracción de la ISP real del 2,4% acumulada, con un aumento del 15% en los beneficiarios. Ello supone una reducción real de la ISP por estudiante superior al 15% acumulado en esos dos años.

Esto no parece factible de alcanzar con la presupuestación de recursos para este programa y el posible aumento en los costos de transporte, a menos que se decida cubrir menos meses o días al mes del subsidio o subsidiar solo una parte del costo de transporte. En este programa tampoco se puede estimar la población meta con estadísticas externas como la Encuesta Nacional de Hogares, pues no todos los estudiantes requieren el servicio. Por el contrario, con las solicitudes recibidas por la DPE si es factible estimar la demanda insatisfecha, pero es una información que tampoco está disponible. Finalmente, la propuesta de concentrar a los estudiantes en centros educativos de mayor tamaño, sobre todo en las zonas rurales, impondrán una mayor demanda por este programa, adicional a la que estaría generando la mayor pobreza y vulnerabilidad.

Gráfico 6

Costa Rica: evolución de Inversión social de la Dirección de Programas de Equidad en el programa de transporte estudiantil por modalidad. 2010 - 2023

(Millones de colones de 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de las liquidaciones presupuestarias del Ministerio de Educación Pública, 2010 – 2021, presupuestos del Ministerio de Educación Pública para el 2022 y 2023, índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadística y Censos y pronóstico IICE, 2022.

Consideraciones finales

La Dirección de Programas de Equidad (DPE) maneja una inversión social (ISP) que representa el 10% de billonario presupuesto del Ministerio de Educación Pública y que equivale al 0,7% del PIB (2021). Para el año 2021, esta inversión rondó los 263 mil millones de colones, incluyendo FONABE, lo que equivale a más de 400 millones de dólares estadounidenses, al tipo de cambio actual. El 99% de esta inversión va unidades ejecutoras y el 97% se convierten en transferencias que llegan en última instancia a estudiantes, principalmente en situación de pobreza o vulnerabilidad, con el fin de promover su acceso a la educación general y su permanencia dentro del sistema educativo público, que eventualmente redundará en un mayor aprendizaje, colaborando con el cierre de las brechas sociales.

La inversión de la DPE la ejecutan principalmente las Juntas de Educación y Administrativas y el IMAS, por lo que se computa como realizada en el momento que se realiza la transferencia a la unidad ejecutora y no cuando la recibe el beneficiario final, información esta última que para el caso de las Juntas no está disponible. Ello implica además dificultades para conocer el número de beneficiarios finales y en general se tiene solo los programados inicialmente. En esta dirección, la generación y divulgación de información estadística sobre los beneficiarios y la

inversión realizada no resulta acorde con los recursos manejados y constituye una tarea pendiente de la DPE.

La inversión social realizada por la DPE va dirigida principalmente a tres programas: los comedores y huertas escolares, las becas y AVANCEMOS y el transporte estudiantil. Durante la década pre pandémica del 2010, esta ISP, nominal y real, creció ampliamente para los tres programas, aunque becas y AVANCEMOS perdió protagonismo frente a los comedores y huertas escolares. Durante los años de pandemia, con el cierre de los centros educativos (2020) y su apertura parcial (2021), la ISP real tendió a contraerse, excepto en comedores escolares que se reinventó en un programa de entrega de paquetes de alimentos, aunque se siguieron pagando los subsidios para que las Juntas de Educación y Administrativas mantuvieran contratadas a las cocineras y se hicieron gestiones para su incorporación en la planilla del ministerio. El programa de becas y Avancemos, se transformó institucionalmente con el cierre de FONABE y las becas tendieron a transformarse en la transferencia monetaria condicional AVANCEMOS, excepto las becas para estudiantes de post secundaria que fue asumido por la DPE. Con una pequeña reducción en la inversión real, estas ayudas económicas se siguieron pagando durante la pandemia y no se transformaron ni surgió un programa alternativo, dentro de la DPE, para facilitar la conexión electrónica de los estudiantes en situación de pobreza o vulnerabilidad. El programa de transporte estudiantil fue el más afectado, con la reducción y luego eliminación de los contratos de buses y con la reducción real de los subsidios para el pago de pasajes, aunque estos se siguieron pagando, aunque los centros educativos estuvieran cerrados.

La apertura generalizada de los centros educativos en el 2022 se produce en un contexto de repunte inflacionario y la aplicación más estricta de la regla fiscal. Ello reduce la ISP presupuestada para ese año, excepto para transporte estudiantil, reducción que se mantiene, para todos los programas, para el presupuesto en negociación para el 2023. En este contexto se estima un deterioro en la calidad del programa de comedores escolares, por la menor disponibilidad de alimentos y baja inversión en equipamiento, una reducción de la cobertura de las becas y AVANCEMOS, o una pérdida del poder adquisitivo y pertinencia de las ayudas económicas recibidas, así como una menor cobertura o pertinencia de los subsidios para transporte estudiantil. Todo ello, junto a una demanda creciente por los ayudas fruto del crecimiento de la pobreza y la vulnerabilidad.

En el caso de los comedores escolares se requieren entonces esfuerzos para mejorar la eficiencia en la compra de alimentos, eliminando intermediarios innecesarios, y pensar en introducir algún grado de selectividad en la aplicación del programa en preescolar y primaria. En el caso de las becas y transferencias monetarias condicionadas, parece necesario revisar la pertinencia de las ayudas monetarias por nivel educativo y mejorar la eficiencia en su asignación, reduciendo las filtraciones. Finalmente, para el transporte estudiantil no parece posible mantener, menos ampliar su cobertura, pues se enfrentará a costos de transporte crecientes por el aumento de los combustibles y será necesario aplicar un recorte de los beneficios a menos que obtengan recursos adicionales.

Bibliografía

- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), 2022. Análisis Trimestral de la Economía: III trimestre 2022 y acumulado para todo el año. San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), Universidad de Costa Rica.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). 2022. Informe de ejecución presupuestaria y población beneficiaria del Programa de Protección y Promoción Social (Acumulado anual, período de 1 de enero al 31 de diciembre de 2021). San José, Costa Rica: Área de Sistemas de Información Social, Subgerencia de Desarrollo Social, IMAS.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). 2023a. Informe de ejecución presupuestaria y población beneficiaria del Programa de Protección y Promoción Social (Acumulado anual, período de 1 de enero al 31 de diciembre de 2022). San José, Costa Rica: Área de Sistemas de Información Social, Subgerencia de Desarrollo Social, IMAS.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). 2023b. Presupuesto Ordinario 2023. Con ajustes de CGR. San José, Costa Rica: Unidad de Presupuesto, Área Administración Financiera, IMAS.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2010. Nueva Encuesta de Hogares. Actualización metodológica para la medición del empleo y la pobreza. Boletín Técnico. San José, Costa Rica: INEC.
- Mata, Catherine, Carmen Sánchez y Juan Diego Trejos. 2021. Evaluación de impacto del Programa de becas para estudio a cargo del Fondo Nacional de Becas. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica.
- Mata, Catherine y Juan Diego Trejos. 2021. Inversión social pública y programas sociales focalizados en Costa Rica: tendencias y primer año de pandemia por COVID-19. Informe preparado para el Programa Estado de la Nación, como insumo para su vigésimo séptimo informe anual.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Universidad de Costa Rica (UCR). 2020. Evaluación del proceso de gestión del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) del Ministerio de Educación Pública (MEP), período 2019. Elaborado por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP-UCR), en colaboración con la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF-MTSS).
- Oviedo, Luis Ángel. 2010. Los Programas de Equidad en la Educación Costarricense. Documento preparado como insumo para el Tercer Informe Estado de la Educación.
- Poder Legislativo. 2021. Ley N. 10103: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2022. Alcance Digital N. 249 a La Gaceta N. 235 del 7 de diciembre de 2021.
- Poder Legislativo. 2022. Ley N. 10331: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2023. Alcance Digital N. 267 a La Gaceta N. 235 del 9 de diciembre de 2022.

- Trejos, Juan Diego. 2016. Inversión, Cobertura y Enfoque de los Programas de Incentivos para estudiar en la Educación General Pública. Documento preparado como insumo para el Sexto Informe Estado de la Educación.
- Trejos, J. D. 2022. El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares acumula en el 2021 una contracción por segundo año consecutivo. Documento preparado para el Programa Estado de la Nación.