

## CAPÍTULO

## 4

## Propuesta de acuerdo nacional y escenarios de inversión para avanzar hacia un sistema educativo de calidad

## HALLAZGOS RELEVANTES

- El periodo de expansión presupuestaria (2000-2018) inició antes de la discusión legislativa para aumentar el mínimo constitucional para educación del 6% al 8%, que se desarrolló entre 2006 y 2011.
- Luego de alcanzar el 7,5% del PIB en el 2017 y el 7,4% en el 2018, el presupuesto asignado al MEP inició una senda decreciente; en cada año subsiguiente, el MEP ha recibido menos recursos en relación con el PIB y ha alcanzado un 5% en la Ley de presupuesto vigente para el ejercicio económico 2025.
- Tomando como base el año 2018, se concluye que el presupuesto real destinado a la inversión educativa del periodo 2022-2025 apenas ha representado un 84% del presupuesto que se invirtió en 2018, lo que significa que el presupuesto educativo ha sido recortado en al menos un 15%.
- Desde el inicio de la implementación de la regla fiscal en 2020, de forma recurrente y sistemática los ministros de Hacienda de turno han impedido que el presupuesto del MEP pudiera crecer al menos al ritmo o velocidad que señala dicha regla.
- Para atender los rezagos estructurales en el sistema educativo de forma inmediata, se requeriría una inversión adicional de 3,5% del PIB proyectado para el año 2025, lo que, sumado al 5% disponible, señala que habría sido requerida una inversión del 8,5% del PIB en el presupuesto 2025 para solventar los principales rezagos y las brechas de acceso que hoy se observan en el sistema escolar. Sin embargo, este aumento no es factible ni presupuestariamente ni en cuanto a la capacidad de gestión del MEP para ejecutarlos.
- La evolución proyectada de algunas variables fiscales y macroeconómicas permiten prever que, en relación con el PIB, el presupuesto del MEP continuará la trayectoria decreciente al menos hasta el año 2029, cuando podría ubicarse entre el 4,5% y el 4,7% del PIB, pero el mecanismo de contención del gasto de la propia regla fiscal impediría que ese porcentaje aumentará en relación con esos valores.
- Las metas incluidas en este capítulo para lograr un sistema educativo de calidad proponen avances progresivos y requerirían incrementos graduales y sostenidos, pero inferiores a 0,30 puntos del PIB cada año; por ello, se consideran financieramente factibles y existe posibilidad de negociar el espacio fiscal para que el MEP pueda avanzar en el cumplimiento de las metas, pero dependerá de la negociación con el Ministerio de Hacienda y la prioridad política que los gobiernos le den a la educación garantizar que esto suceda.
- A lo largo del periodo analizado, la gestión administrativa del MEP ha evidenciado debilidades estructurales que limitan la eficacia de la inversión educativa, como lo demuestran observaciones reiteradas de la Contraloría General de la República. Entre estas se destacan errores recurrentes en el pago de planillas, retrasos en la atención de reclamos administrativos y deficiencias en la gestión de fondos de las Juntas de Educación y Administrativas, así como para la adquisición y gestión de recursos tecnológicos para el sistema educativo, lo que subraya la necesidad de fortalecer la capacidad institucional para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos



## CAPÍTULO

## EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL BÁSICA Y DIVERSIFICADA

## 4

## Propuesta de acuerdo nacional y escenarios de inversión para avanzar hacia un sistema educativo de calidad

## VALORACIÓN GENERAL

En los últimos años, Costa Rica ha abandonado gradualmente los fundamentos esenciales del acuerdo nacional que posicionaba la educación como un pilar estratégico de desarrollo sostenible. Este abandono se ha manifestado en un proceso sostenido de contención del gasto público, que ha reducido considerablemente la inversión social pública en educación, motivado principalmente por regulaciones presupuestarias como la regla fiscal. Esta situación ha desembocado en un momento crítico en el que resulta urgente revertir la tendencia al deterioro del financiamiento educativo y recuperar la visión estratégica original del compromiso con la educación. Para ello, es indispensable construir una propuesta renovada y ampliamente consensuada entre los actores políticos y sociales del país.

Este capítulo analiza los escenarios prospectivos para la recuperación gradual de la inversión educativa en Costa Rica, tomando como punto de partida la evolución de los indicadores presupuestarios en el periodo 2000-2025. En este intervalo se observa claramente una trayectoria de expansión presupuestaria gradual y sostenida entre el año 2000 y el 2017, la cual inició incluso antes de la reforma constitucional que estableció el piso mínimo del 8 % del Producto Interno Bruto (PIB) para educación. Esta fase expansiva fue seguida por un periodo de estancamiento y retroceso entre 2018 y 2025, condicionado principalmente por las restricciones fiscales. Esta situación podría prolongarse por al menos cinco años más

si el Poder Ejecutivo no otorga a la educación la prioridad que tuvo en décadas anteriores.

La fuerte expansión presupuestaria inicial permitió avances importantes en cobertura educativa, programas de equidad como becas estudiantiles y alimentación escolar, así como mejoras en infraestructura educativa y condiciones laborales docentes. No obstante, la posterior aplicación de la regla fiscal, aunque orientada a garantizar la estabilidad macroeconómica del país, ha implicado restricciones severas para la inversión educativa, lo cual ha limitado drásticamente la capacidad del Ministerio de Educación Pública (MEP) para responder a las demandas crecientes del sistema educativo.

El análisis efectuado evidencia que las restricciones fiscales no solo frenaron el crecimiento del presupuesto educativo, sino que iniciaron en un momento convulso para el sistema educativo, producto de varias interrupciones del ciclo lectivo. Debido a ello, el impacto de estas restricciones se tornó particularmente crítico tras el apagón educativo derivado de la pandemia, el cual dejó al descubierto la vulnerabilidad del sistema educativo ante variaciones del entorno económico y fiscal.

Frente a esta situación, resulta indispensable replantear el compromiso nacional con la educación al valorar las lecciones aprendidas del pasado y mediante el diseño de una estrategia sostenible para asegurar el financiamiento adecuado del sistema educativo.

Esto requiere un nuevo pacto nacional fundamentado en objetivos claros, medibles y consensuados y que trascienda ciclos políticos. Esta estrategia debe garantizar un aumento gradual y sostenido del presupuesto educativo, que debe estar alineado con las prioridades estratégicas del país sin poner en riesgo la estabilidad fiscal. En este sentido, la experiencia internacional demuestra la eficacia de un enfoque basado en resultados, con metas concretas en áreas como infraestructura, capacitación docente, tecnología educativa y programas de equidad.

La propuesta desarrollada en este documento enfatiza la necesidad de una hoja de ruta clara y estructurada, basada en tres pilares fundamentales para un sistema educativo de calidad: cobertura y equidad, ambientes de aprendizaje óptimos e idoneidad del cuerpo docente. La cobertura educativa se debe entender no solo como matrícula universal, sino también como acceso efectivo al currículo completo que el Ministerio ha establecido para la educación primaria. Deben asegurarse las condiciones para que estudiantes de contextos vulnerables permanezcan dentro del sistema educativo hasta culminar su trayectoria académica. Los ambientes de aprendizaje óptimos refieren a la existencia de infraestructura física y tecnológica que permita procesos educativos modernos, atractivos y efectivos. Finalmente, asegurar la idoneidad del cuerpo docente implica abordar tanto la formación inicial como la

## VALORACIÓN GENERAL

capacitación continua, acompañadas de condiciones laborales dignas que retengan y motiven al personal educativo.

La definición de estos pilares y las aspiraciones específicas derivadas de ellos pueden convertirse en principios para orientar la inversión pública en educación de manera transparente y eficaz. Se propone que futuros gobiernos adopten estos principios dentro de sus planes estratégicos a través de mecanismos claros de seguimiento y evaluación. Además, es fundamental que estos objetivos sean asumidos como políticas de Estado que garanticen la continuidad más allá de los ciclos políticos y administrativos.

Asimismo, las recomendaciones políticas enfatizan la necesidad urgente de revisar el marco regulatorio fiscal para permitir una inversión educativa acorde con las necesidades reales del país. Deben fortalecerse mecanismos de financiamiento externos y las alianzas público-privadas para complementar recursos públicos sin comprometer la equidad educativa. También es clave realizar reformas institucionales que optimicen la gestión administrativa y aumenten la eficiencia de la inversión educativa.

Finalmente, el capítulo plantea que un nuevo acuerdo nacional por la educación debe ir más allá del mero cumplimiento de una cifra

porcentual del PIB, pues debe enfocarse en garantizar mejoras reales, sostenidas y verificables en la calidad educativa. La definición clara de metas graduales y factibles, el compromiso político de largo plazo, la transparencia en la asignación y uso de recursos y la participación activa de toda la sociedad son elementos fundamentales para construir un sistema educativo inclusivo, equitativo y centrado en la persona estudiante, que efectivamente impulse el desarrollo integral del país.

## CAPÍTULO

## 4

## Propuesta de acuerdo nacional y escenarios de inversión para avanzar hacia un sistema educativo de calidad

INDICE	Introducción
Hallazgos relevantes	241
Valoración general	243
Introducción	245
La asignación del 8% para la educación fue un acuerdo nacional para remediar un error histórico, pero tuvo una debilidad clave	246
Incumplimiento del acuerdo debido a la caída en la prioridad presupuestaria de la educación pública y su empleo como variable de ajuste fiscal	255
Volver al 8% del PIB es necesario, pero la situación de las finanzas públicas y la poca capacidad de gestión del MEP lo impiden en el corto plazo	262
Un acuerdo nacional sobre las aspiraciones para avanzar hacia un sistema educativo de calidad es factible y necesario	270
Síntesis de las principales recomendaciones: un nuevo compromiso nacional por la educación	285
Anexo metodológico	289

El apagón educativo experimentado durante el período 2018-2021 generó una profunda disrupción en el acceso al sistema educativo y en el desarrollo de los aprendizajes de la población estudiantil, lo que agravó los rezagos estructurales que el sistema educativo costarricense venía acumulando desde años atrás. Además, el retorno a la presencialidad y la llamada “normalidad educativa” ha resultado sumamente problemático debido a la ausencia de una estrategia clara y consensuada, la reducción persistente del financiamiento educativo y la limitada capacidad institucional para atender las necesidades urgentes en infraestructura, conectividad y apoyo pedagógico a docentes y estudiantes.

De no actuarse con prontitud esta situación conducirá a una educación de menor calidad y a accesos cada vez más excluyentes para amplios segmentos de la población. Si no se modifica este rumbo, la crisis actual tendrá impactos negativos sobre las personas y sobre las aspiraciones nacionales de desarrollo humano.

La gravedad del panorama amerita identificar objetivos y metas estratégicas que orienten la acción del estado a partir de los acuerdos nacionales en educación. Los diagnósticos del *Estado de la Educación* son un punto de partida para el diseño de políticas educativas que permitan enfrentar los problemas y desafíos urgentes a partir de estudios e información confiable. En los nueve informes anteriores se han presentado recomendaciones y sugerencias para alcanzar este propósito.

La selección e implementación de estas sugerencias requiere de un diálogo nacional

y de la mediación entre los distintos actores involucrados, a fin de adaptarlas a las condiciones actuales del sistema educativo costarricense. Sin embargo, hasta la fecha, a pesar de algunos intentos, no ha sido posible observar en los últimos años el diseño y, menos aún, la ejecución de una hoja de ruta de política pública claramente definida y dialogada con el conjunto de la sociedad. Urge remediar esta falta de claridad estratégica.

Un desafío medular en la actualidad es revertir la fuerte caída en la inversión en educación pública, tanto como prioridad fiscal y social, como en relación con el producto interno bruto, e incluso en la inversión por estudiante. Esto resulta especialmente preocupante en un país que históricamente ha apostado por el capital humano como su principal motor de desarrollo y que, para su progreso y vida democrática futuras, requerirá una fuerza laboral altamente calificada y una

ciudadanía capaz de ejercer sus derechos y obligaciones cívicas.

En 2025, el presupuesto para la educación se estableció en 5% del PIB, lo que refleja una reducción considerable frente al mandato constitucional del 8% vigente desde 2011. Este descenso impacta áreas clave como programas de equidad, juntas de educación, infraestructura y funciones administrativas, lo que compromete la capacidad del sistema educativo para responder a los desafíos actuales.

Para aportar a la construcción de este diálogo nacional, el *Décimo Informe* brinda un conjunto de escenarios prospectivos de inversión en educación a través de objetivos estratégicos precisos que permitan al país acercarse al mandato constitucional de 8% de manera paulatina. Si bien dicho mandato abarca a todos los ciclos del sistema educativo, desde preescolar hasta la educación superior, este capítulo se concentra en la educación preuniversitaria, dado que el *Décimo Informe Estado de la Educación* contiene otros dos capítulos sobre educación universitaria: uno de seguimiento de sus principales tendencias y otro que aborda el desafío estratégico de incrementar la cobertura de la educación superior.

El argumento central del capítulo es que se requiere un nuevo acuerdo nacional para la educación, con metas graduales y sostenibles sobre las cuales se condicionen los aumentos al presupuesto para el MEP. Este argumento se desarrolla en cuatro ideas centrales a lo largo del documento:

- El acuerdo nacional discutido entre 2006 y 2011 a fin de asegurar el 8% constitucional para la educación fue un compromiso que buscó blindar al país de los errores cometidos en la inversión educativa en el pasado, pero el diseño del acuerdo presentó debilidades.
- En 2018 se rompió este acuerdo nacional y, a partir de allí, disminuye la prioridad del sector educativo en el plano presupuestario que, en conjunto con la regla fiscal, ha utilizado la reducción de la inversión educativa como mecanismo para alcanzar objetivos fiscales.

- El 8% del PIB destinado a educación es necesario para corregir la acumulación de rezagos y déficits en distintas áreas del sistema educativo; sin embargo, en los próximos quince años las finanzas públicas no permitirán alcanzar este umbral. Además, el MEP presenta debilidades para gestionar de forma inmediata un 8% de inversión.

- Un nuevo acuerdo nacional por la educación deberá definir no solo aspiraciones, objetivos estratégicos y metas para avanzar hacia un sistema educativo de calidad, sino también estimaciones precisas de la inversión requerida y un sistema de rendición de cuentas.

La investigación sobre las necesidades de inversión en el sistema educativo enfrentó dos dificultades iniciales: por una parte, la inexistencia de un acuerdo político nacional sobre las prioridades estratégicas que trazara objetivos de largo plazo dentro de un abanico tan amplio de requerimientos; por otra parte, la inexistencia de definiciones operativas de corto y mediano plazo por parte del Ministerio de Educación Pública, ente rector del sistema público preuniversitario, sobre las prioridades de corto plazo.

Para abordar ambos problemas, se consultó a especialistas y actores educativos con el fin de identificar los principales objetivos que deberían guiar la política educativa nacional en los próximos años. Como resultado, se definieron ocho grandes aspiraciones, a partir de las cuales se establecieron once objetivos estratégicos y veinte metas de avance, cada una acompañada de su respectiva estimación de inversión.

Este capítulo tiene como fin principal aportar insumos para el diseño de políticas educativas y una hoja de ruta país que permita a las personas tomadoras de decisiones establecer sus prioridades y proyectos. Con base en una sólida documentación de los principales problemas que requieren atención urgente, se establecen criterios para definir cómo abordarlos y se estiman los recursos financieros necesarios para su cumplimiento. A lo largo de todo el ejercicio se asume como contexto ineludible la restrictiva situación fiscal

por la que el país atraviesa (y continuará enfrentando en los próximos años).

El capítulo se realizó con la colaboración de una red de investigación de expertos nacionales e internacionales que elaboraron cuatro ponencias principales. Los documentos base están disponibles para consulta pública en el sitio web: [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

### La asignación del 8% para la educación fue un acuerdo nacional para remediar un error histórico, pero tuvo una debilidad clave

Este apartado analiza los antecedentes, el contexto histórico y las circunstancias que dieron lugar a la aprobación del acuerdo nacional para asignar un mínimo del 8% del PIB a la educación pública en Costa Rica. El propósito central es comprender cómo este compromiso surgió como respuesta directa a los errores cometidos en décadas previas, particularmente la crisis de inversión educativa vivida en los años ochenta, que tuvo impactos profundos y duraderos sobre el desarrollo social y económico del país. Además, se busca identificar las debilidades estructurales que limitaron el alcance efectivo de este acuerdo constitucional.

La sección está organizada en tres partes claramente definidas. En primer lugar, se realiza un repaso histórico detallado de la reducción del presupuesto educativo en la década de los ochenta y sus consecuencias socioeconómicas sobre las familias costarricenses, estableciendo las bases que motivaron posteriormente el compromiso nacional por recuperar y proteger la inversión en educación. En segundo lugar, se aborda el proceso legislativo y político que llevó a definir el 8% del PIB como piso mínimo constitucional, detallando los debates, argumentos y consensos alcanzados para proteger al país de repetir los errores del pasado. Finalmente, se identifican y analizan las debilidades específicas que hicieron vulnerable este acuerdo, especialmente la ausencia de mecanismos explícitos para monitorear, evaluar y asegurar que el incremento presupuestario se tradujera efectivamente en resultados educativos concretos y verificables.

### La reducción del presupuesto educativo en los años 80 aún afecta a las familias costarricenses

La historia económica reciente de Costa Rica tuvo un punto de quiebre en la década de los años ochenta del siglo pasado. En los treinta años luego de la guerra civil de 1948, el desempeño de la economía costarricense fue especialmente exitoso, al lograr una combinación de crecimiento económico, estabilidad económica y política y una sustancial reducción de la pobreza. Este rápido crecimiento económico estuvo acompañado por una mejora todavía más acelerada en las condiciones de vida de la población. Por ejemplo, se registraron reducciones en la tasa de mortalidad infantil, así como aumentos en la esperanza de vida y en el nivel de educación de la población (Céspedes y Jiménez, 2010; Quesada et al., 1999).

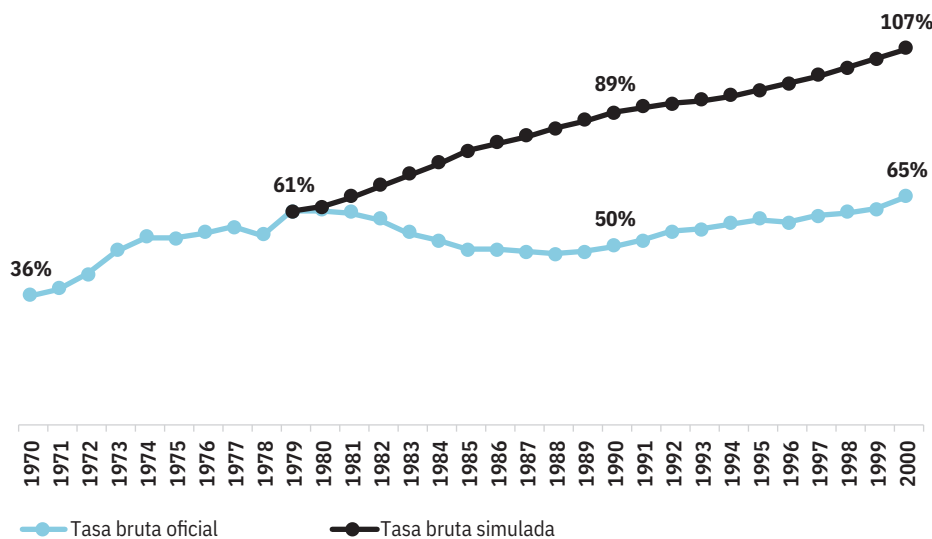
A inicios de la década de los años ochenta, el país se sumergió en una severa crisis económica. Todos los indicadores clave cayeron: se redujo el PIB per cápita, la tasa de desempleo se duplicó y se experimentó una pérdida del poder adquisitivo de los salarios, lo que se tradujo en un crecimiento de la pobreza del 30% en 1980 hasta el 54% en 1982. (Sauma y Trejos, 1999).

Esta crisis tuvo eco en las finanzas públicas. Como respuesta al grave desequilibrio fiscal, el país entró en una moratoria de la deuda externa, lo que provocó un cierre del financiamiento internacional y, además, recortó el gasto público. En el caso de la educación pública, durante esta década se dio una reducción de 7,1 puntos porcentuales en la inversión en preescolar, primaria y secundaria tomando como referencia los egresos del gobierno central (Molina, 2016).

La combinación de mayor pobreza, menor poder adquisitivo de los hogares y menores recursos destinados a la educación tuvo impactos inmediatos sobre la cobertura educativa, especialmente en la educación secundaria. Luego de un aumento sostenido de la asistencia en el nivel secundario a partir de la década de los cincuenta, durante la crisis y

Gráfico 4.1

#### Tasa bruta de escolaridad en educación secundaria, oficial y simulada<sup>a/</sup>



a/ La tasa bruta simulada representa la senda por la que se hubiera movido la cobertura educativa si no se hubiese presentado la crisis de los años 80 y fue calculada por los autores sobre la base de un crecimiento constante en la matrícula.

Fuente: Fernández y Del Valle, 2016 con datos del MEP.

posterior a esta se redujo notablemente la cobertura (gráfico 4.1). Esta disminución en la matrícula en los colegios afectó a todos los grupos, pero con mayor intensidad en los jóvenes de los hogares pobres (Céspedes y Jiménez, 2010).

El retroceso experimentado en la cobertura en educación secundaria no logró recuperarse por completo sino hasta el año 2000, casi veinte años después. Las personas que no asistieron al sistema educativo durante estas dos décadas, especialmente quienes no lo hicieron a la educación secundaria, son las que hoy se denominan “generación perdida”. Se les conoce así porque, de no haberse producido la crisis, la cobertura habría mantenido una tasa de crecimiento constante<sup>1</sup>. Entonces, en lugar de que este indicador descendiera al 50% en 1990, se habría alcanzado el 89%. Como consecuencia, en vez de haber finalizado el siglo XX con una tasa bruta de matrícula del 65% en educación secundaria, probablemente se habría llegado al 100%.

En una investigación realizada para el *Sexto Informe del Estado de la Educación*, Fernández y Del Valle (2016) analizan los resultados educativos de las personas que formaron parte de esta generación perdida<sup>2</sup>. La investigación mostró que, para el año 2015, el porcentaje de personas que no llegaron a concluir la educación secundaria superó el 65%, en contraste con el 57% de la generación siguiente. Además, el estudio concluyó que la propensión de un hogar a clasificarse en situación de pobreza multidimensional aumentaba si el jefe de hogar fue parte de esta generación perdida (Fernández y Del Valle, 2016).

En un estudio similar, Segura (2010) analizó los resultados educativos de las personas que formaron parte de la generación perdida. Concluyó que la mayoría no logró culminar la educación secundaria: para estas cohortes, la “ganancia educativa” fue mínima, con el agravante de que la sociedad costarricense hizo muy poco por ellas al no generar otras alternativas no formales de instrucción.

Este bajo nivel educativo, además, tuvo implicaciones en sus posibilidades de acceder a empleos de calidad, lo que impactó de directamente el bienestar de estas personas y sus familias. Evitar que la experiencia de esta generación se repitiera en las nuevas generaciones fue, sin lugar a duda, uno de los desafíos más importantes que el país procuró remediar cuando estableció un piso mínimo constitucional para la inversión educativa en 1997 y que buscó reforzar con el acuerdo alcanzado en 2011.

### La negociación para definir el 8% pretendió blindar al país del error cometido en la década de los ochenta

El artículo 78 originalmente incluido en la Constitución Política (1949) señalaba que *“la enseñanza primaria es obligatoria; ésta, la pre-escolar y la secundaria son gratuitas y costeadas por la Nación.”* Este artículo daba un mandato claro al Estado, pero sin una obligación de destinar recursos para cumplirla.

No fue sino hasta el año 1997, al final de la administración Figueres Olsen, que este artículo fue reformado mediante Ley n° 7676 para establecer un piso mínimo constitucional para la inversión: *“la educación preescolar y la general básica son obligatorias. Estas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación. En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto [...]”*.

Por primera vez en la historia del país se estableció un piso para la asignación del presupuesto público destinado a la educación. En esos años, se invertía cerca de un 3,0% del PIB a educación, y en el periodo 2003-2006 apenas se había logrado dedicar un máximo de 5,0 % del PIB a la educación pública, por lo que el reto para el país era enorme.

Pocos años después, en 2006, fueron presentados a corriente legislativa tres proyectos de ley que buscaban reformar el artículo 78 de la Constitución Política para incrementar el gasto mínimo destinado a educación. Dos de estos proyectos lo establecían en 8% del PIB, mientras que el tercero apuntaba hacia el 10%<sup>3</sup>.

Las iniciativas fueron debatidas simultáneamente. Las discusiones iniciales se centraron, en primer lugar, en valorar si el sistema educativo realmente requería esos niveles de recursos y, posteriormente, en analizar las ventajas y desventajas de las propuestas que cada proyecto señalaba para transferir estos recursos al MEP.

En su mayoría, las y los diputados del periodo 2006-2010 estuvieron de acuerdo en la importancia de mantener el gasto en educación en rango constitucional para evitar que gobiernos futuros pudieran reducirlo arbitrariamente. De la lectura de las actas legislativas es claro que existía la voluntad de blindar al sistema educativo ante decisiones gubernamentales de reducción del gasto en educación, incluso en épocas de crisis, como la ocurrida en la década de los ochenta del siglo pasado.

Otro tema fundamental discutido fue el valor del piso mínimo constitucional. Durante la discusión legislativa fueron presentadas estimaciones de gasto para la mejora de la cobertura y la calidad educativa, especialmente en el nivel de secundaria, que requería de un monto muy cercano al 8% del PIB. También quedó en evidencia que cualquier incremento del presupuesto debía destinarse a las acciones estratégicas orientadas, por una parte, a aumentar la cobertura y el acceso a la educación y, por otra, a mejorar la calidad educativa (cuadro 4.1).

En setiembre de 2006, luego de concluida la discusión en comisión especial de reforma constitucional, las y los diputados entregaron el informe afirmativo de mayoría. Este informe señaló que el expediente 15.638 fue el que planteaba *“el aumento para el sector educación de una forma más responsable, no sólo desde el punto de vista social, sino desde un punto de vista fiscal, entendiendo esto como un aumento que puede ser abordado por las autoridades competentes. De hecho, las actas recogen las manifestaciones de los ministros de Hacienda y Educación, que consideran esta iniciativa como la más racional y responsable”*<sup>4</sup>.

La propuesta finalmente aprobada en comisión planteó incrementar el gasto obligatorio del 6% al 8% del PIB con

aumentos graduales y anuales del 0,5% del PIB. Fue consultada a distintos actores, incluyendo el Consejo Superior de Educación, que avaló la propuesta de reforma contenida en el expediente 15.638<sup>5</sup>.

Entre octubre de 2006 y mayo de 2011 se desarrollaron los debates requeridos en la Primera y Segunda Legislatura de acuerdo con el procedimiento establecido para la modificación de artículos de la Constitución Política. El arduo trabajo de dos administraciones de la Asamblea Legislativa culminó con la elaboración del Decreto Legislativo 8954, aprobado por la Asamblea Legislativa el 26 de mayo de 2011, firmado por la Presidenta de la República en junio de ese año, Laura Chinchilla, y finalmente publicado en la Gaceta en agosto 2011.

Del análisis del expediente que contiene la documentación referida a la discusión para incrementar el porcentaje del PIB destinado a educación es posible extraer tres aspectos esenciales que incluyó el acuerdo logrado:

- Mantener el rango constitucional a la inversión educativa tenía como fin el blindar a este sector de los vaivenes políticos o económicos, coyunturales o estructurales para mantener la educación como prioridad definida en el acuerdo nacional.
- Que el incremento ocurriera de forma gradual y sostenida tomando en consideración las capacidades de ejecución del MEP y la posibilidad de generación de ingresos dentro del fisco para darle soporte al aumento propuesto.
- Que los recursos que serían incorporados al presupuesto educativo deberían tener destinos claramente identificados por el MEP en procesos diagnósticos y que respondieran a la atención de las necesidades de los estudiantes, docentes y centros educativos. Su uso debía planificarse con visión estratégica de mediano o largo plazo, buscando la mayor rentabilidad social posible, vinculada a los fines y objetivos del sistema educativo costarricense.

## Cuadro 4.1

**Resumen de las principales categorías temáticas discutidas durante el análisis de los proyectos de ley para reformar el artículo 78 de la Constitución Política. Año 2006**

Categoría temática	Resumen de los temas discutidos
<b>Crecimiento progresivo del presupuesto educativo y capacidad de gestión del MEP</b>	Se debatió sobre la necesidad de un incremento gradual del presupuesto educativo, dado que un proyecto de ley planteaba un aumento de 0.5% del PIB anual hasta llegar al 8%, y otro planteaba aumentos del 1% sobre el PIB de forma anual. Se argumentó que un crecimiento repentino podría generar ineficiencia en la gestión de los recursos por parte del MEP.
<b>Fundamentos del 8% como meta de inversión</b>	Se discutió si el 8% era el porcentaje adecuado. El Ministro de Educación de la época, Leonardo Garnier, aportó evidencia de un estudio que indicaba que ese nivel de inversión permitiría universalizar la secundaria y mejorar la calidad educativa. Se descartó la idea de elevar el porcentaje al 10% por falta de evidencia técnica.
<b>Flexibilidad en la asignación de recursos</b>	Un proyecto de ley planteaba la posibilidad de que, todo el incremento se utilizara en zonas de bajo desarrollo, y exclusivamente en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Se debatió si la Constitución debía establecer restricciones en el uso del 8% del PIB. Se decidió no condicionar el destino de los fondos a zonas específicas o niveles educativos, dado que las necesidades cambian con el tiempo.
<b>Impacto de la crisis de los años 80</b>	Se analizó cómo la crisis fiscal de finales de los 70 y principios de los 80 afectó la inversión en educación, provocando una recuperación tardía. Se argumentó que un piso constitucional del 8% evitaría que futuras crisis económicas redujeran el gasto educativo.
<b>Cálculo del PIB para definir la inversión</b>	Se destacó la ambigüedad en la metodología utilizada para calcular el PIB de referencia. Se propuso que la medición oficial del PIB para este fin sea la del Banco Central de Costa Rica, para evitar manipulaciones que permitieran incumplir la meta del 8%.
<b>Relación entre financiamiento educativo y reforma tributaria</b>	Se advirtió que alcanzar el 8% del PIB en educación requeriría aumentar los ingresos del Estado mediante una reforma tributaria. Se argumentó que es contradictorio exigir educación de calidad sin estar dispuestos a pagar más impuestos.
<b>Garantía constitucional como política de Estado</b>	Se enfatizó la importancia de elevar el gasto en educación a un rango constitucional para evitar que gobiernos futuros lo reduzcan arbitrariamente. Se argumentó que el 8% debía ser una política de Estado y no de gobierno.
<b>Diferencias entre financiamiento de salud y educación</b>	Se explicó cómo el financiamiento de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se recuperó más rápido que el de educación tras la crisis de los 80 debido a su independencia presupuestaria, lo que justifica la necesidad de un piso mínimo para educación.
<b>Importancia de mejorar la calidad junto con la cobertura</b>	Se argumentó que no bastaba con aumentar la cobertura en secundaria, sino que también debía mejorar la calidad educativa para evitar la deserción escolar. Se destacó que la baja calidad era una de las principales razones por las que los estudiantes abandonaban sus estudios.

Fuente: Elaboración propia con base en Asamblea Legislativa, 2006.

### La inversión social pública en educación tuvo una fuerte expansión presupuestaria hasta 2017

El establecimiento de “pisos constitucionales” a la inversión educativa tuvo un efecto positivo sobre esta, tanto entre 1997 y 2011, cuando estuvo vigente la norma que exigía al menos un 6% del PIB para educación, como a partir de ese

último año, cuando entró en vigor el 8% (Trejos, 2025). Este efecto es claramente observable al analizar los diversos indicadores de inversión educativa que se utilicen (recuadro 4.1).

Trejos (2025) propone una definición de lo que puede entenderse como la *inversión social pública en educación* (ISPE), que va más allá de los datos tradicionales del dinero que se asigna directamente al

MEP. El presupuesto otorgado al MEP en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República incluye recursos para financiar las principales actividades de la educación preescolar, primaria, secundaria, especial, para jóvenes y adultos, e incluso para la educación postsecundaria, especialmente para las universidades públicas, pero también para colegios universitarios. La ISP en educación incorpora otros recursos

## Recuadro 4.1

### Definición de los indicadores para analizar la evolución de la inversión social pública en educación

La Inversión Social Pública (ISP) en educación, es definida como todos aquellos recursos, financiados mediante impuestos generales, contribuciones parafiscales o de otro tipo, recaudados por las instituciones públicas, que se destinan a financiar actividades en los distintos niveles del sistema educativo formal e informal. Esta ISP no se limita al presupuesto asignado al MEP directamente en la Ley del presupuesto ordinario de la República, sino que incluye otros recursos, como la venta de servicios de las universidades públicas, el presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje que se financia con un impuesto específico sobre las planillas, el gasto administrativo y directo del Instituto Mixto de Ayuda Social para las becas Avancemos y Crecemos, entre otros. La ISP en educación se analiza en este capítulo desde distintos lentes, para lo cual se emplean los siguientes indicadores:

**Inversión social pública en educación (ISPE):** sumatoria total de todos los recursos destinados a la educación, en un año particular, a precios corrientes.

**Inversión social pública real en educación (ISPrE):** sumatoria total de todos los recursos destinados a la educación, en un año particular, a precios constantes del año 2020, indexados mediante el deflactor implícito de los gastos de consumo final del gobierno general.

**Inversión social pública real en educación por habitante (ISPrEph):** Inversión social pública real en educación dividida por el número de habitantes del país.

**Inversión social pública real en educación por estudiante (ISPrEpe):** Inversión social pública real en educación, para alguno o varios niveles educativos particulares, dividida por el número de estudiantes matriculados en esos niveles educativos.

**Prioridad macroeconómica:** Inversión social pública en educación, a precios corrientes, dividida por el Producto Interno Bruto a precios corrientes. Se expresa en porcentaje.

**Prioridad fiscal:** Inversión social pública en educación, a precios corrientes, dividida por la inversión total del gobierno general (incluye gobierno central, órganos desconcentrados, instituciones autónomas no empresariales y gobiernos locales). Se expresa en porcentaje.

**Prioridad social:** Inversión social pública en educación, a precios corrientes, dividida por la inversión total del gobierno general en su función social (educación, protección social, salud, vivienda y territorio, cultura y recreación). Se expresa en porcentaje.

El anexo al final del capítulo muestra los datos calculados, para todos los indicadores, para el periodo 2000-2023.

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2025.

la Educación Superior (FEES), sino por venta de servicios. Además, algunos incentivos para estudiar, como las becas de Avancemos, se financian con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), dado que una parte de estos sí se presupuestan directamente en el MEP, pero otra porción importante se transfiere directamente al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). El IMAS, además, ofrece otros beneficios para educación que tampoco se contabilizan en el presupuesto del MEP, como el programa de útiles escolares para zonas pobres (Trejos, 2025).



Para más información sobre

**INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA EN EDUCACIÓN**

Véase Trejos, 2025

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

La estimación de la ISP educativa así reformulada ofrece una visión más precisa del esfuerzo que el país realiza para financiar la educación. Debido a que la mayor parte de estos recursos son presupuestados dentro de las partidas del MEP, como parte del presupuesto del Gobierno Central, Trejos (2025) afirma que este origen vulnerabiliza al sector educativo frente a los problemas fiscales del gobierno central. Recuérdese que, en otros sectores de actividad pública, como el sector salud, la mayor parte del financiamiento está fuera del gobierno central.

En la práctica, cuando se discuten los asuntos presupuestarios del sector educativo, lo más común es que esto refiera al presupuesto directamente asignado al MEP, y que es incluido por parte del Ministerio de Hacienda en el proyecto de presupuesto público cada año, para ser discutido por parte de los diputados en la Asamblea Legislativa, previo a su aprobación como ley para el ejercicio económico siguiente. Esta discusión incluye, inexorablemente, los límites al presupuesto que recientemente estableció la regla fiscal, algo sobre lo que se ahondará más adelante, pero que resalta la necesidad

que son utilizados con fines educativos que no son consignados en la Ley de Presupuesto ordinaria.

Este es el caso de los recursos para la formación profesional, ejecutada direc-

tamente por el Instituto Nacional de Aprendizaje, provenientes del aporte de planillas, así como también los ingresos de las universidades públicas que no provienen del Fondo Especial para

de complementar el análisis de los datos de presupuesto a precios corrientes con las cifras a precios reales, descontada la inflación<sup>6</sup>.

A partir de estas consideraciones, es posible afirmar que la inversión social pública en educación tuvo un crecimiento constante y acelerado en el periodo 2000-2017, tanto a precios corrientes como en términos reales. Si se utiliza como punto de comparación los precios del año 2020, la ISP real en educación se duplicó entre el 2000 y 2017, debido a que creció a una tasa media de 5,8% anual, aunque con ligeras variaciones: creció a una tasa media de 3,2 % anual entre 2000 y 2006, para luego pasar a un ritmo de 8,9 % anual en términos reales entre 2007 y 2010 y, finalmente, a tasas de 4,5 % anual entre 2011 y 2017 (gráfico 4.2).

En este periodo expansivo se consolidó la prioridad de la educación en el marco fiscal y social del país y la ISP en educación pasó de tener asignado el 20% de los ingresos totales del Gobierno Central en el 2000 a representar el 26% del total en el año 2017. Si se compara con respecto a la inversión social, la prioridad social aumentó de 31% en 2006 a 34% en 2017 (gráfico 4.3).

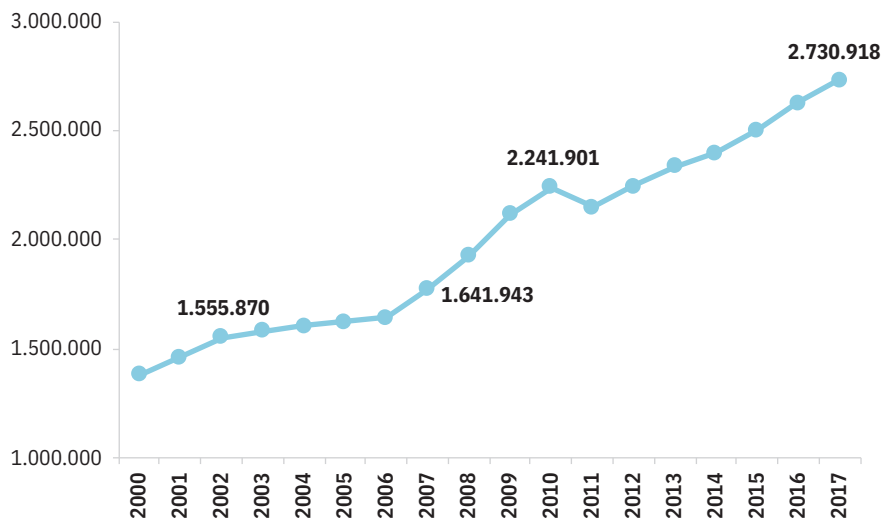
La expansión de la inversión educativa alcanzó, finalmente, un techo en el periodo 2011-2017. En estos años, la tasa anual de crecimiento del ingreso del gobierno general y de la inversión social rondó el 11% anual, similar a la tasa de crecimiento del presupuesto asignado al MEP (11,6% anual). Aunque eso frenó el aumento de la prioridad fiscal y social experimentado en años previos, lo hizo en los niveles máximos de inversión educativa que el país logró en su historia.

El presupuesto asignado al MEP entre 2006 y 2010 más que se duplicó en términos nominales, una expansión considerablemente alta. Este salto permitió superar por primera vez el 6% del PIB en el año 2009. Cabe señalar que el presupuesto del MEP creció 34% anual en promedio, similar al conjunto de la inversión social en el sector educación total, en millones de colones corrientes (36%).

Así, un año antes de aprobarse la reforma constitucional del 8%, el presupuesto

Gráfico 4.2

**Inversión social pública real en educación<sup>a/</sup>**  
(en millones de colones constantes del año 2020)<sup>b/</sup>



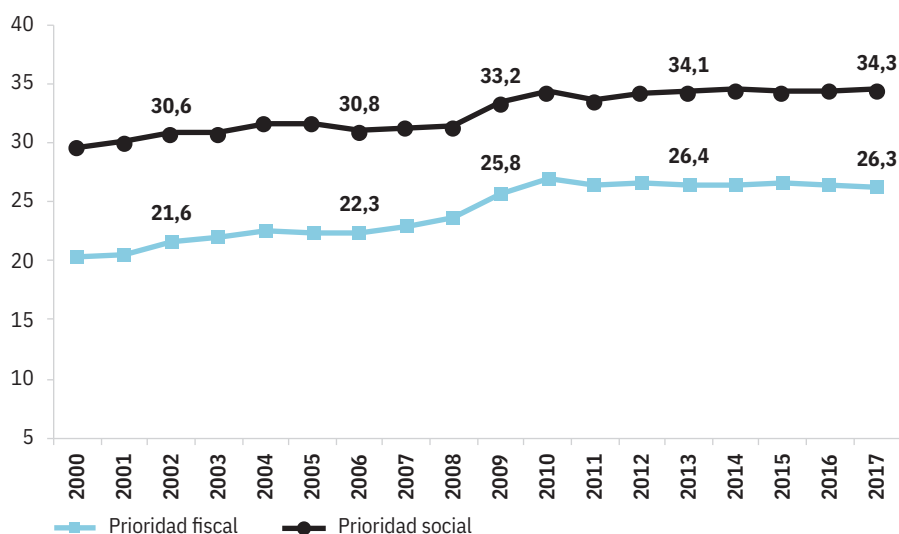
a/ Incluye el presupuesto devengado del MEP y de otras fuentes de financiamiento para la educación.

b/ Según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Trejos, 2025 con datos de la STAP del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4.3

**Prioridad fiscal<sup>a/</sup> y social<sup>b/</sup> de la inversión social pública en educación<sup>c/</sup>**  
(porcentajes)



a/ La prioridad fiscal es el porcentaje que representa la inversión en educación de la inversión total del gobierno general, que incluye gobierno central, órganos desconcentrados, instituciones autónomas no empresariales y gobiernos locales.

b/ La prioridad social es el porcentaje que representa la inversión en educación de la inversión social pública total del gobierno general.

c/ La inversión social pública en educación incluye el presupuesto devengado del MEP y de otras fuentes de financiamiento para la educación.

Fuente: Trejos, 2025 con datos de la STAP del Ministerio de Hacienda.

asignado al MEP alcanzó el 6,4% del PIB y, si se mira la inversión social pública en educación, 7,2% de la producción. En ambas métricas, el país más que cumplía su obligación constitucional. Este comportamiento muestra que el Poder Ejecutivo había iniciado una trayectoria de crecimiento de la inversión en educación incluso desde antes de que la norma constitucional fuera aprobada en 2011.

Sin embargo, los compromisos planteados en la norma constitucional no pudieron ser alcanzados. Primero, el mandato de aumentos progresivos establecidos en la ley de reforma, del orden de 0,5 puntos del PIB cada año, no pudo ser implementada. Esta progresividad habría permitido alcanzar el 8% para el año 2014, pero el porcentaje real fue un punto inferior (7%) en ese año. Segundo, a pesar de la expansión presupuestaria, el 8% nunca fue alcanzado. En 2017 fue el año en el que el país más se acercó a este objetivo, pero no se logró superar el 7,5% (gráfico 4.4).

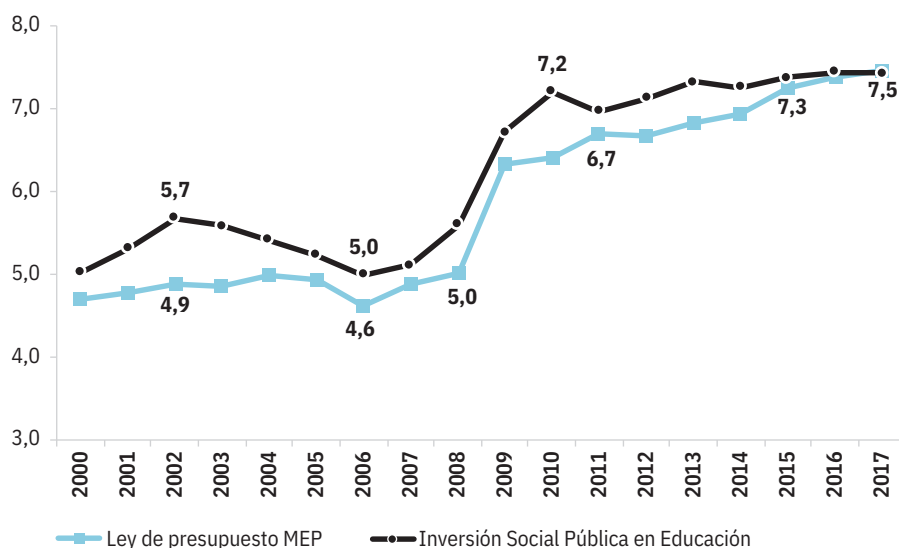
Que no se lograra alcanzar el piso constitucional del 8% no significa que la expansión de la inversión educativa se detuviera entre 2011 y 2017. Continuó, pero a un ritmo mucho menor, insuficiente para lograr el 8% del PIB en el año originalmente establecido o en alguno cercano. Así, el PIB nominal creció a una tasa media del 9,8% entre 2011 y 2017, por debajo del crecimiento nominal del presupuesto del MEP (12,9%) y del aumento nominal de la ISP en educación (11,6%). Fue un periodo en el que la prioridad social y fiscal se estancó, pero la prioridad macroeconómica sí continuó mejorando.

De acuerdo con Trejos (2025), durante la primera década de este siglo (2000 a 2010), la inversión real en incentivos para estudiar creció poco, manteniéndose en torno al 5% de la inversión total, sin mayores cambios en su prioridad macroeconómica (0,25% del PIB), fiscal (1% de gasto del gobierno general) y social (1,5% de la inversión pública social).

A partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional del 8% hay siete años más de expansión (2011-2017). En ese período ocurre una explosión de la inversión en los incentivos para estudiar

Gráfico 4.4

### Presupuesto inicial asignado al MEP<sup>a/</sup> e inversión social pública (ISP) en educación (porcentajes del PIB)<sup>b/</sup>



a/ Se utiliza como base el presupuesto aprobado al MEP en la Ley de Presupuesto de la República de cada año.

b/ Producto interno bruto (PIB) con año base 2012, disponible el 18 de febrero de 2025. Los datos del 2003 al 2011 con año de referencia 2012, corresponden a un empalme de cifras con la serie base 1991. Fuente: Elaboración propia con datos de Trejos, 2025, Ministerio de Hacienda y BCCR.

con la introducción de la transferencia monetaria condicionada denominada Avancemos y el fortalecimiento de los comedores escolares con recursos adicionales del presupuesto nacional y no solo del Fodesaf. Esa inversión real creció un 178%, siendo el componente de la inversión educativa que más aumentó en esos años. Con ello su participación dentro de la inversión educativa total se duplica para llegar a casi el 11%, su prioridad macroeconómica se triplica para ubicarse en el 0,76% del PIB y sus prioridades fiscal social más que se duplican. Los salarios y los gastos de capital fueron otros rubros con alzas importantes en este periodo (Trejos, 2025).

Todo lo anterior permitió que la inversión educativa también creciera cuando se la compara con indicadores demográficos. La ISP real en educación por habitante aumentó de 356.382 a 494.476 colones en el periodo 2000-2010 a 551.980 colones al 2017 (gráfico 4.5).

Más allá del incremento en los recur-

sos asignados a la educación pública entre 2000 y 2017, este período estuvo marcado por una diversificación en las fuentes de financiamiento a través de la incorporación de programas y transferencias gestionadas por otras instituciones del Estado. Esto permitió una expansión más equitativa de los servicios educativos, especialmente mediante el fortalecimiento de programas de apoyo a la población estudiantil en situación de vulnerabilidad.

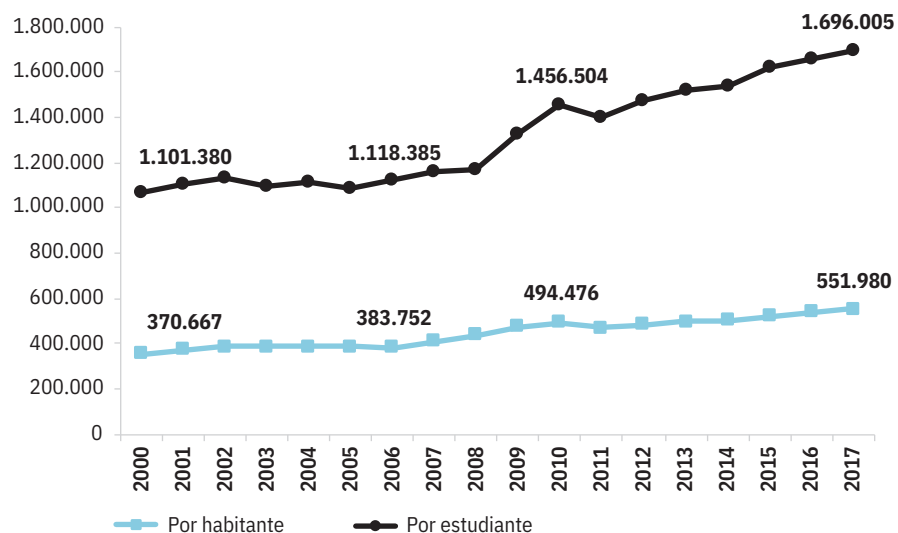
Estos resultados reflejan el esfuerzo del país por fortalecer su sistema educativo mediante una mayor asignación de recursos y un enfoque en la equidad y la ampliación de oportunidades, aunque también ponen de manifiesto la dependencia del sector educativo de la estabilidad fiscal y del financiamiento gubernamental, una vulnerabilidad que se haría más evidente en años posteriores.

Cabe recalcar que, a pesar de no haberse logrado el mandato constitucional del 8% del PIB, entre 2011 y 2017, los gobiernos

Gráfico 4.5

### Inversión social pública (ISP) real en educación por habitante y por estudiante<sup>a/</sup>

(en colones constantes del año 2020)<sup>b/</sup>



a/ La ISP real en educación por habitante incluye todos los niveles educativos. La ISP real en educación por estudiante incluye sólo educación general (preescolar, primaria, secundaria, especial y para jóvenes y adultos).

b/ Según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Trejos, 2025 con datos del Ministerio de Hacienda y el MEP.

de turno sí otorgaron prioridad fiscal a la educación y lograron mantener un crecimiento constante que, aunque insuficiente en relación con este mandato, mostró un notorio esfuerzo por acercarse a este.

A lo anterior hay que añadir que la inversión educativa creció con mayor fuerza en rubros esenciales, lo que modificó la estructura de asignación presupuestaria. Si se segmenta el presupuesto del MEP en cinco categorías, es posible observar esta reconfiguración.

El presupuesto dedicado al pago de remuneraciones (salarios, cargas sociales y regímenes de pensiones) ha sido históricamente el principal rubro de inversión. En 2006, el 68% del presupuesto para la educación se destinaba a este rubro, porcentaje que descendió al 65% en 2011, cuando el MEP tenía en planilla a 72.511 funcionarios. La contratación de personal aumentó durante el período: en 2017, el MEP registraba 85.140 funcionarios públicos, en su mayoría docentes (66.783)<sup>7</sup>. Sin embargo, este crecimiento

de la nómina ocurrió a una velocidad inferior a la expansión del presupuesto general, lo que implicó que, para 2017, la porción del presupuesto destinada al pago de remuneraciones disminuyera al 56% (gráfico 4.6).

Lo anterior permitió que, entre 2011 y 2017, otras áreas de inversión pudieran crecer a tasas superiores a las del presupuesto general. Fue el caso del presupuesto asignado a las universidades públicas, que creció más del doble en el periodo analizado, lo que les permitió pasar de representar un 19% del presupuesto general del MEP en 2011 a un 23% en 2017. Lo mismo ocurrió con los recursos asignados al mantenimiento de centros educativos e inversión social, en su mayoría trasladados a las Juntas de Educación y Administrativas, cuya proporción con respecto al presupuesto del MEP aumentó de 6,5% a 11,8% entre 2006 y 2011, cuando ocurrió una expansión presupuestaria en estos rubros (gráfico 4.6).



Para más información sobre

#### TENDENCIAS DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA EN EDUCACIÓN

Véase Trejos, 2025

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

El área que más creció en este periodo, como rubro individual, fue la inversión de capital. En 2011, apenas el 1,5% del presupuesto del MEP se invertía en la construcción o atención de la infraestructura educativa o la adquisición de activos de capital (como equipamiento tecnológico para centros educativos). En 2017, esta inversión había aumentado hasta representar el 5,7% del presupuesto total del MEP. En otras palabras, el presupuesto para inversión de capital se cuadruplicó en ese periodo, especialmente en el rubro de transferencias de capital hacia las Juntas de Educación y Administrativas.

#### El diseño del acuerdo tenía debilidades que lo hicieron vulnerable

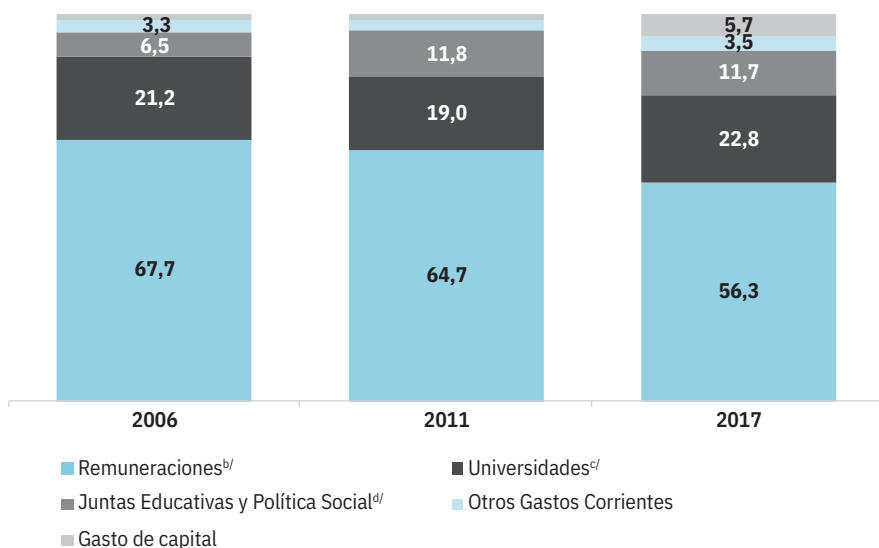
El acápite anterior evidenció que, mucho antes de la aprobación de la reforma constitucional del 8% para la educación pública, se había iniciado en Costa Rica un proceso gradual y sostenido de aumento de la inversión educativa. Este esfuerzo fue mantenido por los distintos jefes de Estado designados en el Poder Ejecutivo durante el siglo XXI (MEP, Ministerio de Hacienda, Ministerio de la Presidencia), quienes mantuvieron la prioridad de gasto establecida en el acuerdo nacional.

Sin embargo, esta expansión presupuestaria ha sido criticada a la luz de los resultados educativos que obtuvo el MEP en ese mismo periodo, que no permitieron reflejar con claridad la senda de recuperación esperada en varios de los principales indicadores del sistema.

La tasa neta de escolaridad en educación secundaria (7° a 12° años) apenas aumentó de 69% a 74% entre 2011 y 2018 y, en el caso específico de la Educación

Gráfico 4.6

### Distribución del presupuesto<sup>a/</sup> del MEP, según categorías de inversión (porcentajes)



a/ Corresponde al presupuesto final disponible al 31 de diciembre de cada año.

b/ Remuneraciones incluye salarios base, pluses salariales, cargas sociales (estatales y patronales) y contribución a regímenes de pensión del personal del MEP

c/ Incluye la transferencia del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), la Universidad Técnica Nacional, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y otras transferencias a las universidades públicas.

d/ Se refiere a las transferencias corrientes a las juntas de educación y administrativas para distintos fines, incluyendo gastos operativos, comedores escolares, transporte estudiantil, así como el monto para las becas de estudio transferido al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Diversificada (10°, 11° y 12° años), apenas alcanzó el 48% de cobertura luego de casi veinte años de crecimiento de la inversión. Es decir, más de la mitad de los estudiantes que debían cursar sus últimos años de colegio entre los 15 y 17 años no lo estaban haciendo, ya fuera por motivos de exclusión o rezago escolar.

Si en educación secundaria el aumento fue insuficiente, en primaria ocurrió una evolución francamente negativa. La tasa neta de cobertura descendió del 98% al 94% entre 2011 y 2018, un resultado que contrastó con el incremento del presupuesto asignado al transporte estudiantil, los comedores escolares y las becas de estudio.

En esos años se observó un estancamiento en la cobertura las personas menores de 5 años que asistían al últi-

mo año de educación preescolar (Ciclo de Transición), que se mantuvo en el orden del 88% en ese periodo. Tampoco se experimentaron mejoras derivadas de la mayor disponibilidad presupuestaria entre las y los niños de 4 años (nivel de Interactivo II), aunque la asistencia escolar aumentó moderadamente del 57% en 2011 al 64% en 2017. Sin embargo, debe reconocerse que, en 2018, año en que concluyó el ciclo expansivo de la inversión educativa, la tasa saltó considerablemente hasta el 80%, debido a la normativa publicada por el MEP. El Ministerio estableció ese nivel educativo como obligatorio para poder matricular en la educación preescolar, lo que se conjugó con una estrategia de ampliación de la oferta de aulas y docentes en distritos vulnerables, atendiendo una recomen-

dación del *Séptimo Informe Estado de la Educación*. Esta fue una decisión tardía, en todo caso, que hubo de ser implementada en años posteriores en condiciones fiscales sumamente restrictivas.

En el periodo bajo análisis, el MEP inició su participación en las pruebas internacionales PISA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). PISA permite observar, cada tres años, la evolución del rendimiento educativo de estudiantes de 15 años en pruebas estandarizadas de alfabetización lectora, matemática y científica.

Luego de los resultados obtenidos por los estudiantes en la primera evaluación en la que participó Costa Rica (PISA 2009+, aplicada en el 2010), en las siguientes los puntajes medios disminuyeron, lo que se convirtió en uno de los principales argumentos utilizados para afirmar un empeoramiento en la calidad educativa del país (véase Capítulo 3 en este *Informe*).

En otros indicadores educativos, el patrón general de evolución durante el período posterior a la aprobación del 8% constitucional fue muy similar: cambios positivos inerciales, estancamiento o, incluso, algunas tendencias negativas. La percepción generalizada, resumida por sucesivos *Informes del Estado de la Educación*, apuntaba a que la expansión presupuestaria no había logrado resolver las principales falencias y rezagos del sistema educativo, entre otros: la baja proporción de estudiantes que podían asistir a escuelas de currículo completo; la alta prevalencia de órdenes sanitarias y el inadecuado estado de la infraestructura de muchos centros educativos; o la baja proporción de jóvenes que lograban culminar la educación secundaria. Ciertamente, los Informes del Estado reconocieron progresos en algunos asuntos y áreas importantes del sistema educativo, como el cierre de brechas en el acceso y en la oferta educativa, así como estancamiento o deterioro en otras. Sin embargo, en el balance, el mayor esfuerzo de inversión educativa en la historia del país no trajo consigo mejoras significativas y generalizadas en los resultados del sistema.

Este *Informe* sugiere que la raíz del desacople entre la mayor inversión educativa y las insuficientes mejoras del sistema se encuentra en el hecho de que la reforma constitucional para alcanzar el 8% del PIB careció de mecanismos que permitieran analizar con mayor objetividad y claridad los resultados de la expansión presupuestaria. Por esta razón, dependiendo del contexto o el objetivo, se han empleado diferentes indicadores para juzgar los resultados del incremento presupuestario.

Esta fue la debilidad principal del acuerdo nacional: la falta de mecanismos que permitieran monitorear y dar seguimiento a los compromisos que pudieron haberse establecido con los recursos disponibles.

Los tres componentes esenciales que incluyó el acuerdo alcanzado en 2011 fueron:

- garantía constitucional para darle prioridad fiscal a la educación;
- incrementos graduales que pudieran ser gestionados por el MEP;
- que los recursos incorporados al presupuesto del MEP tuviesen destinos claramente identificados en procesos diagnósticos que respondieran a la atención de las necesidades de los estudiantes, docentes y centros educativos, así como planificación con visión estratégica a mediano y largo plazo, procurando la mayor rentabilidad social posible y vinculación con los fines y objetivos del sistema educativo costarricense.

Los dos primeros componentes fueron implementados en el periodo de expansión presupuestaria, pues estaban incorporados en el texto de la ley aprobada. Sin embargo, crucialmente, el tercer componente no fue desarrollado, pues no fueron explícitamente incorporados en dicha ley.

Durante la discusión del expediente legislativo, las y los congresistas acordaron que la norma constitucional no debía ser rígida a la hora de establecer los destinos de los recursos u otros compro-

misos, dado que las necesidades educativas podían cambiar con el tiempo. En su lugar, se apostó por ofrecer libertad al Poder Ejecutivo para decidir el mejor uso de tales recursos. Indudablemente, esto debilitó el impacto real de la reforma constitucional sobre el desempeño del sistema educativo. Cada gobierno posterior planteó metas educativas en sus respectivos planes nacionales de desarrollo; no obstante, estas metas cambiaban con cada administración y no se estableció una relación explícita entre el incremento presupuestario derivado de la norma y los resultados que se esperaban alcanzar con el presupuesto adicional que recibiría el MEP.

Recuérdese que, desde 2001, cuando fue aprobada la Ley de Presupuestos Públicos, la Contraloría General de la República ha señalado reiteradamente en sus informes sobre la ejecución presupuestaria anual que no existe una vinculación entre el presupuesto y la planificación operativa del sector público costarricense, incluyendo, por supuesto, al sistema educativo.

Fue esta falta de vinculación entre el incremento de la inversión educativa y la planificación de las aspiraciones y objetivos de largo plazo del sistema educativo lo que no permitió un monitoreo y análisis preciso del alcance que, en la discusión legislativa, se pretendía lograr con el incremento presupuestario. Esta falencia del acuerdo fue debilitando, a la postre, el compromiso político con el mismo y se convirtió en el precursor de su incumplimiento en el período siguiente, cuando estalló la crisis fiscal.

### **Incumplimiento del acuerdo debido a la caída en la prioridad presupuestaria de la educación pública y su empleo como variable de ajuste fiscal**

Esta sección analiza el proceso que llevó a crecientes incumplimientos del acuerdo nacional que establecía la educación como una prioridad estratégica en Costa Rica. El objetivo es presentar un análisis profundo de cómo, a partir del año 2018, se produjo una marcada reducción en la prioridad presupuestaria

del sector educativo, vinculada no solamente a restricciones fiscales derivadas de la implementación de la regla fiscal, sino también a decisiones políticas que utilizaron la educación como mecanismo de ajuste fiscal. La sección está estructurada en dos partes principales. Primero, se presenta un diagnóstico detallado sobre la desinversión educativa que inició en 2018, que evidencia una significativa disminución en la asignación presupuestaria relativa al Producto Interno Bruto (PIB). Segundo, se aborda de manera específica cómo la educación se convirtió en una variable de ajuste fiscal. Se argumenta que esta reducción presupuestaria no fue únicamente consecuencia de las restricciones fiscales, sino también resultado de decisiones políticas que relegaron la educación en la asignación de recursos estatales, lo cual afectó su capacidad para mantener la calidad y equidad del sistema educativo.

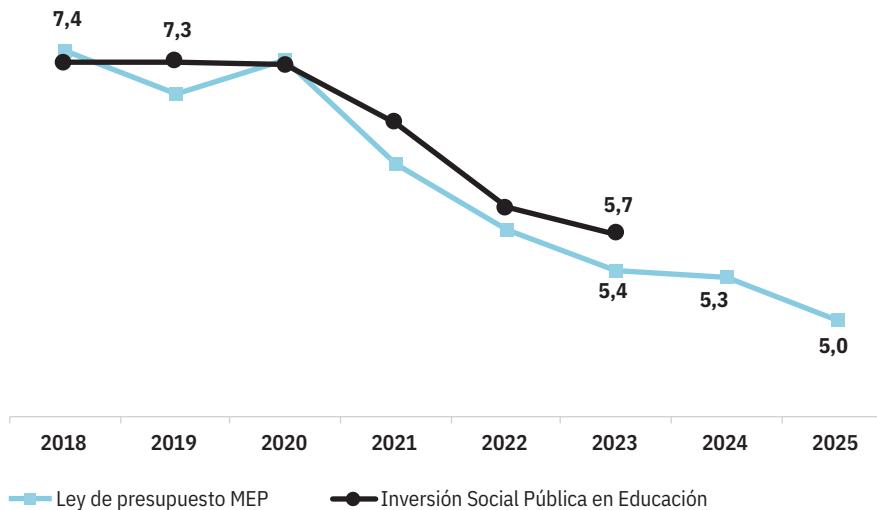
### **En 2018 se agrava el incumplimiento del acuerdo con la desinversión en educación**

Luego de alcanzar el 7,5% del PIB en el 2017, el presupuesto asignado al MEP inició una senda decreciente que se mantiene hasta el presente. La excepción fue el año 2020, cuando las cifras de crecimiento económico y fiscales tuvieron comportamientos atípicos producto del efecto de la emergencia sanitaria por covid-19. En cada año subsiguiente, el MEP ha recibido menos recursos en relación con el PIB, hasta llegar al nivel del 5% en la Ley de Presupuesto vigente para el ejercicio económico 2025, y con una posibilidad latente de descender hasta el 4,6% del PIB para el año 2026, de acuerdo con la información del anteproyecto de presupuesto que inició su trámite en abril 2025

Inicialmente, en 2019 y 2020, el cambio de tendencia en relación con el período anterior fue leve, pero a partir de 2021 la caída en la inversión educativa ha sido muy marcada. La magnitud de ese cambio puede plantearse de la siguiente manera: mientras que, en 2017, el 7,5% del PIB destinado a educación implicó un cumplimiento del 93,75% de la norma constitucional, el 5% del PIB

Gráfico 4.7

### Presupuesto asignado al MEP<sup>a/</sup> e inversión social pública (ISP) en educación (porcentajes del PIB)<sup>b/</sup>



a/ Se utiliza como base el presupuesto aprobado al MEP en la Ley de Presupuesto de la República de cada año. Para el año 2026, corresponde al dato preliminar del anteproyecto de presupuesto, Ministerio de Hacienda, 2025b.

b/ Producto Interno Bruto (PIB) con año base 2012, disponibles el 18 de febrero de 2025.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

presupuestado para 2025 representa apenas el 61,25%, una caída de más de 30 puntos porcentuales en el nivel de cumplimiento en solo siete años.

La ISP en educación, vista en su conjunto, mantuvo la misma tendencia. Para el último año con información disponible (2023) había disminuido al 5,7% del PIB. Los datos preliminares confirman que esta también continuó la trayectoria decreciente hasta el 2025 (gráfico 4.7).

En 2018, en un contexto de aguda crisis de las finanzas públicas, como se ha indicado en varias oportunidades en el *Informe Estado de la Nación*, se aprueba una reforma fiscal en medio de cuatro meses de huelga en el sector educativo y una pequeña contracción de la inversión educativa.

Durante el período 2018-2023, la inversión educativa pública real total se redujo a una tasa media anual del -1% y la inversión educativa real por habitante, a una del -2% (Trejos, 2025). Esta evolución implica una clara pérdida de prioridad

en las distintas métricas: la prioridad macroeconómica cae del 7,3% al 5,7% del PIB, la prioridad fiscal desciende del 25% al 20% de la inversión pública y la prioridad social se reduce del 33% al 29% de la inversión social pública.

La pérdida de prioridad macroeconómica se puede explicar por las restricciones de la regla fiscal, que obligan al gasto público a crecer por debajo de la producción; a su vez, la reducción de la prioridad fiscal se debe al estrujamiento provocado por el creciente pago de intereses de la deuda pública. En cambio, la reducción de la prioridad social responde a otro factor: el cambio de prioridades de la política social, en detrimento de la política educativa, por parte de la administración pública (gráficos 4.8 y 4.9).

El componente de la inversión dedicada a incentivos para estudiar comenzó a reducirse en el primer año de la pandemia y, si bien repuntó en 2021, volvió a disminuir con fuerza en los dos años posteriores. En conjunto, durante estos

años la inversión real total se estancó y la inversión real por habitante reflejó una caída acompañada de reducciones en las prioridades, aunque manteniéndose en torno al 10% de la inversión educativa total (Trejos, 2025).

Cuando se comparan las cifras del presupuesto del MEP en relación con el PIB o la inversión total del gobierno central, se puede afirmar que el presupuesto educativo vigente tiene la misma prioridad que tenía antes del acuerdo nacional del 8%, lo que supone un retroceso de más de 16 años.

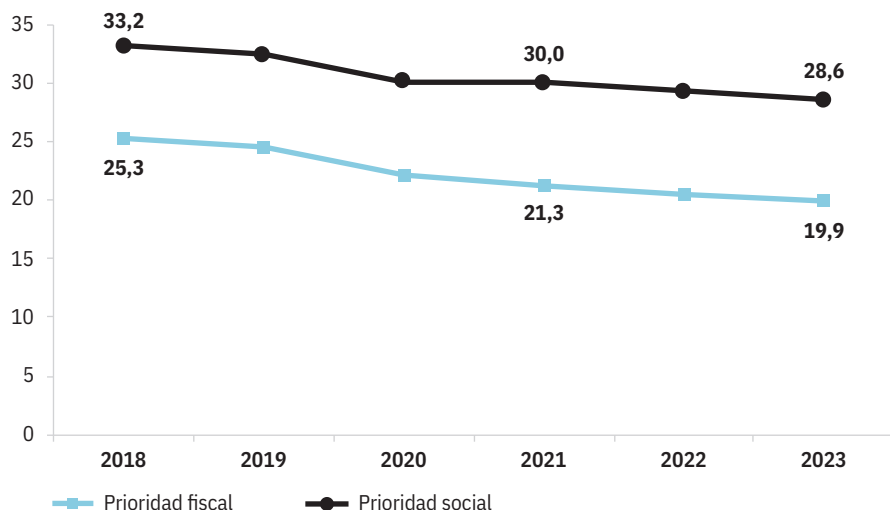
Es un error, sin embargo, atribuir la caída de la inversión educativa únicamente a la aplicación de la regla fiscal. La información disponible señala que esta caída se debió también a la voluntad política de los gobiernos de transferir recursos desde la educación hacia otros ámbitos del sector público con el fin de cuadrar las cuentas fiscales. Dicho técnicamente: se utilizó la inversión educativa como variable de ajuste fiscal (ver análisis en profundidad en la próxima sección).

Entre 2019 y 2025, los valores nominales del PIB y del ingreso del gobierno central crecieron a tasas medias positivas (6,5% y 8,4%, respectivamente). Sin embargo, en el presupuesto para educación ocurrió una reducción nominal de -0,2%.

Si se comparan los datos en términos nominales, el presupuesto asignado al MEP se ha mantenido relativamente constante en este último período: inició en 2,66 billones de colones en 2018, disminuyó a 2,52 billones en 2023 y ascendió nuevamente a 2,61 billones en 2025. Sin embargo, este panorama de aparente estabilidad cambia radicalmente cuando se analiza el presupuesto en términos reales, considerando el cambio en los precios y costos debido a la inflación durante el período. Tomando como base el año 2018, se puede concluir que el presupuesto destinado a la inversión educativa en el período 2022-2025 y asignado directamente al MEP en la Ley de Presupuesto correspondiente ha representado apenas un 84% del presupuesto invertido en 2018 (gráfico 4.10). Eliminando el efecto de la inflación, el presupuesto educativo ha sido recortado en al menos un 15% en el

Gráfico 4.8

**Prioridad fiscal<sup>a/</sup> y social<sup>b/</sup> de la inversión social pública en educación<sup>c/</sup>**  
(porcentajes)



a/ La prioridad fiscal es el porcentaje que representa la inversión en educación de la inversión total del gobierno general, que incluye gobierno central, órganos desconcentrados, instituciones autónomas no empresariales y gobiernos locales.  
 b/ La prioridad social es el porcentaje que representa la inversión en educación de la inversión social pública total del gobierno general.  
 c/ La inversión social pública en educación incluye el presupuesto devengado del MEP y de otras fuentes de financiamiento para la educación.  
 Fuente: Trejos, 2025 con datos del Ministerio de Hacienda.

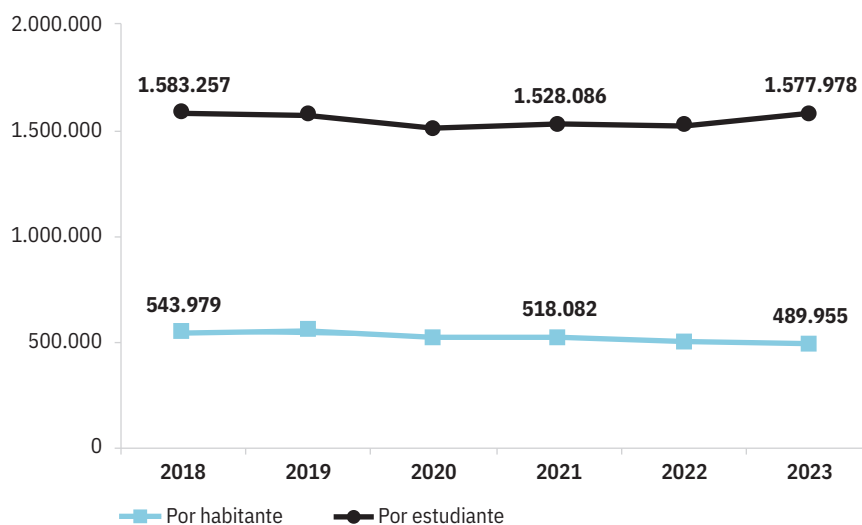
período 2022-2025. La misma conclusión se obtiene al analizar la inversión educativa con respecto al PIB o la prioridad fiscal del presupuesto educativo dentro de los ingresos fiscales (gráfico 4.10)

Esta fuerte disminución en la inversión educativa en términos reales trajo aparejada cambios en la distribución de los recursos dentro del sector educativo. Así, el presupuesto destinado al sistema universitario público pasó de representar el 21,7% en 2018 al 23,2% en 2025. En cambio, la inversión de capital redujo su importancia en dos terceras partes, pues disminuyó de 3,3% a 1%. Por su parte, las remuneraciones incrementaron su participación relativa del 58,5% al 59,7% (gráfico 4.11).

El ligero aumento de las remuneraciones en la inversión educativa no se debe a la aplicación de algún aumento salarial: lo que ocurrió es que la reducción real de las remuneraciones (-14%) fue levemente inferior a la caída de la inversión educativa total (-15%). Por otra parte, el presupuesto disponible para el financiamiento de las universidades mediante el Fondo Especial para la Educación Superior y otras asignaciones menores contenidas en la Ley de presupuesto de la República

Gráfico 4.9

**Inversión social pública (ISP) real en educación por habitante y por estudiante<sup>a/</sup>**  
(en colones constantes del año 2020)<sup>b/</sup>

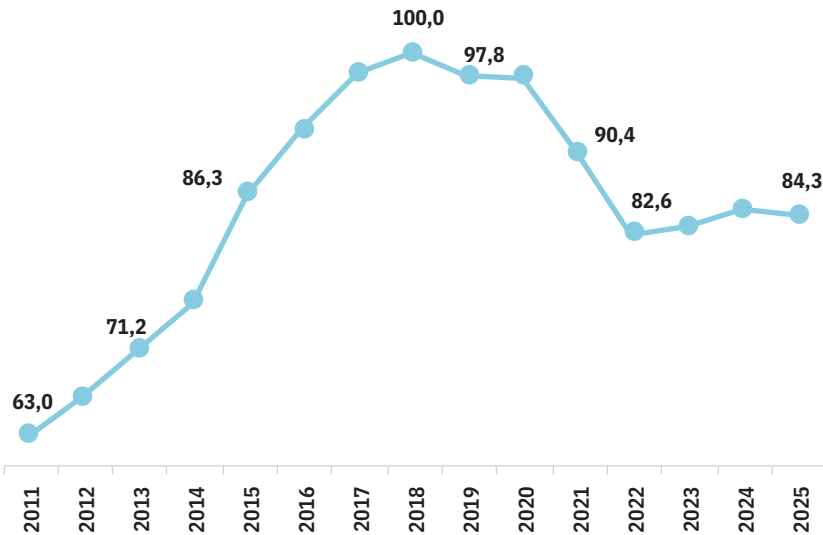


a/ La ISP real en educación por habitante incluye todos los niveles educativos. La ISP real en educación por estudiante incluye sólo educación general (preescolar, primaria, secundaria, especial y para jóvenes y adultos).

b/ Según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.  
 Fuente: Trejos, 2025 con datos del Ministerio de Hacienda y el MEP.

Gráfico 4.10

**Índice del presupuesto asignado al MEP ajustado por el índice de precios (IPC)**  
(base 2018 = 100)



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

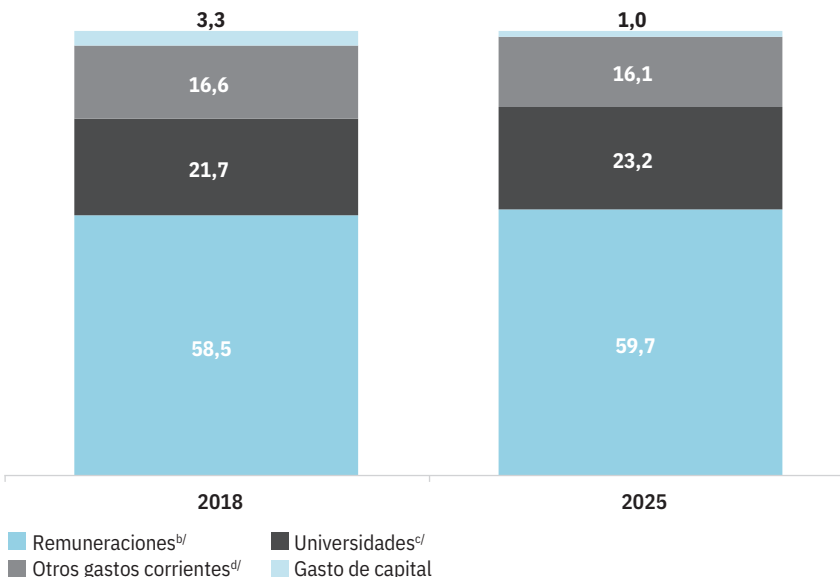
también decreció (-9%) pero en menor medida que otros rubros (gráfico 4.12). Los recursos asignados a las Juntas de Educación y Administrativas, la política social y otros gastos corrientes han sufrido una pérdida de valor conjunta del 18%. Con todo, el rubro que más ha caído es la inversión de capital, ya que el monto presupuestado en 2025 es un 73% inferior al disponible en 2018.

**La educación fue políticamente empleada como variable de ajuste fiscal**

Desde 2018, la educación ha perdido prioridad en la asignación de recursos estatales y ha pasado a formar parte de las áreas de ajuste de la inversión pública. Esta caída responde, en buena medida, a la implementación de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la cual estableció la regla fiscal como un mecanismo para limitar el crecimiento del gasto del sector público con base en el comportamiento del PIB y el nivel de deuda del Gobierno Central. Sin embargo, como se adelantó en el acápite anterior, una parte importante se explica también por decisiones políticas de transferir recursos antes destinados a la educación a otros ámbitos de la actividad pública.

Gráfico 4.11

**Distribución del presupuesto<sup>a/</sup> del MEP, según categorías de inversión**  
(porcentajes)



a/ Corresponde al presupuesto final disponible al 31 de diciembre del 2018 y la Ley de Presupuesto 2025.

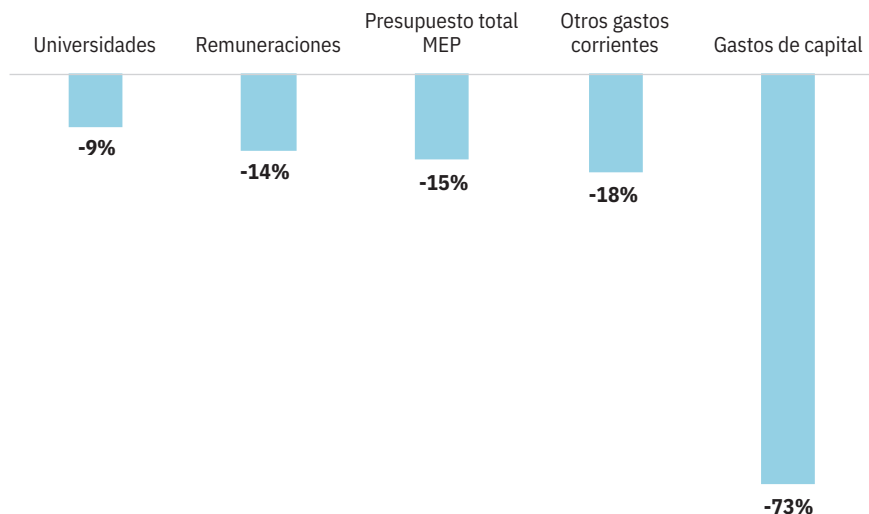
b/ Remuneraciones incluye salarios base, pluses salariales, cargas sociales (estatales y patronales) y contribución a regímenes de pensión del personal del MEP.

c/ Incluye la transferencia del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), la Universidad Técnica Nacional, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y otras transferencias a las universidades públicas.

d/ Se refiere a las transferencias corrientes a las juntas de educación y administrativas para distintos fines, incluyendo gastos operativos, comedores escolares, transporte estudiantil, así como el monto para las becas de estudio transferido al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), así como otros gastos corrientes.

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP y el Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4.12

**Variación real del presupuesto<sup>a/</sup> del MEP, según categorías de inversión<sup>b/</sup>. 2018-2025**

a/ Corresponde al presupuesto final disponible al 31 de diciembre del 2018 y la Ley de Presupuestos 2025.

b/ Las universidades incluye la transferencia del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), la Universidad Técnica Nacional, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y otras transferencias a las universidades públicas. Otros gastos corrientes se refieren a las transferencias a las juntas de educación y administrativas para distintos fines, así como otros gastos corrientes. Fuente: Elaboración propia con datos del MEP y el Ministerio de Hacienda.

## Recuadro 4.2

**¿Qué es la regla fiscal?**

Una regla fiscal puede entenderse como “una restricción a largo plazo de la política fiscal que se basa en límites numéricos a los montos presupuestarios agregados”. Las reglas fiscales han sido, tradicionalmente, una de las respuestas al deterioro progresivo de las finanzas públicas y tienen, por lo general, dos objetivos principales. El primero es promover una reducción creíble del déficit fiscal a un ritmo prudente, y el segundo es contener el nivel de deuda en el mediano y largo plazo. La esperanza es que, al reducir el déficit y controlar la deuda pública, la inflación se estabilice y se estimule el crecimiento económico.

La regla fiscal aprobada en el 2018 y establecida en el Título IV de la Ley 9635 delimita de forma clara cómo ser implementada, y la legislación contempla sanciones

en caso de incumplimiento. Según el diseño aprobado, la regla fiscal de la Ley 9635 se aplica, principalmente, sobre el gasto corriente excepto en aquella situación en la cual la deuda sobrepase el 60% del PIB, porcentaje a partir del cual el control se ejerce sobre los gastos corrientes y de capital.

Su aplicación sigue una fórmula matemática que combina elementos del nivel de deuda del Gobierno Central con el crecimiento del PIB nominal en los pasados 4 años (artículo 10 y artículo 11), que determinan si el gasto del Gobierno Central puede crecer, como máximo, al mismo ritmo que el promedio del PIB, o por debajo de este, al 85%, 75% o 65% del promedio del PIB de los últimos cuatro años. Esto quiere decir que el presupuesto del Gobierno no podrá ser nunca superior a ese promedio de crecimiento del PIB, una condición que, según ha sido comentado en

este capítulo, es necesaria para que se avance hacia el objetivo constitucional del 8%, y que se ve imposibilitada no sólo por la falta de recursos del fisco o la capacidad de gestión del MEP, sino también por la propia regla fiscal. Desde su aplicación en 2020, la regla fiscal ha dado como resultado que el crecimiento no podrá ser superior a valores que han oscilado entre 2% y 4,7%, pero el Ministerio de Hacienda ha implementado políticas fiscales aún más restrictivas y, en algunos años, el crecimiento ha estado por debajo del umbral permitido por la regla fiscal. En el caso del presupuesto del MEP, desde 2020 nunca ha aumentado al ritmo máximo permitido por la regla fiscal.

Fuente: Pacheco, 2025 con datos del Ministerio de Hacienda.



### Para más información sobre

#### REGLA FISCAL

Véase Pacheco, 2025

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Es importante señalar que la regla fiscal no reduce directamente la inversión pública; sin embargo, sí la desacelera, pues establece límites estrictos a su crecimiento que dependen de variables externas a las necesidades educativas. Esta desaceleración ha tenido efectos acumulativos en sectores estratégicos del sector público en su conjunto, entre los cuales la educación es uno de los más afectados, dado que la demanda de inversión crece año tras año. Como resultado, la inversión educativa se ha desacelerado hasta el punto de que, en términos reales, se ha observado una reducción significativa de los recursos disponibles para programas esenciales (Pacheco, 2025).

La Regla Fiscal de la Ley 9635, implementada desde el 2020, ha impuesto restricciones estrictas sobre el crecimiento del gasto. En particular:

- El gasto corriente solo puede aumentar dentro de un margen reducido y decreciente, dependiendo de la relación deuda-PIB. Desde 2020, cuando la deuda del Gobierno Central superó el 60% del PIB, el crecimiento del gasto corriente se ha limitado al 65% del crecimiento promedio del PIB nominal.
- El gasto de capital, aunque no estaba restringido en los primeros años, quedó sujeto a control total cuando la deuda superó el 60% del PIB, lo que significa que la inversión en infraestructura también se vio afectada por la regla fiscal.
- Los destinos específicos, como los programas de equidad del MEP, están sujetos a disponibilidad de ingresos y niveles de superávit libre, lo cual ha generado incertidumbre en la ejecución de estos fondos. Además, las

### Recuadro 4.3

#### Incumplimientos de la Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas han afectado la inversión social

En diciembre del año 2018 fue publicada la Ley n° 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. El artículo 24 estableció que, al momento de realizar la asignación presupuestaria de las transferencias en el presupuesto público, el Ministerio de Hacienda debía garantizar que estas no fueran incluidas por un monto inferior al del presupuesto del año 2019. Pero este mandato legal ha sido incumplido por el Ministerio de Hacienda en dos casos de gran relevancia para el sector educativo: el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) y las transferencias que el MEP presupuesta a las Juntas de Educación y Administrativas mediante la Ley 6746.

En el caso de Fodesaf, en el año 2019 el monto asignado al fondo mediante impuestos generales ascendió a 256.000 millones de colones, pero Hacienda ha presupuestado para este fondo un monto inferior entre 2020 y 2024, acumulando déficits por 236.000 millones en esos años, lo que afectó a programas como Avancemos, comedores escolares, subsidio para vivienda y pensiones del régimen no contributivo, entre otros. En mayo de 2024 fue presentado un recurso de amparo en torno a este déficit, y en agosto de ese año, la Sala Constitucional lo declaró con lugar, lo que obligó al Ministerio

a completar los recursos, que fueron incorporados al presupuesto nacional en noviembre 2024 con poca posibilidad de ejecución.

El segundo caso refiere al presupuesto asignado a las Juntas de Educación y Administrativas, a quienes les corresponde gestionar los gastos operativos de los centros educativos, incluyendo el pago de servicios públicos (agua, electricidad), material didáctico, mobiliario y equipo, materiales escolares, bienes y servicios para la seguridad y la limpieza, así como actividades de mantenimiento básico, entre otros. Estos gastos operativos se asignan bajo la Ley 6746 y en 2019 el presupuesto para las cerca de 4.700 juntas educativas alcanzó los 97.000 millones de colones, que debían mantenerse como monto mínimo a asignar para los siguientes años. Desde entonces, se ha presupuestado menos de la mitad de los recursos que correspondían a esta partida. El incumplimiento totaliza 300.000 millones en el periodo 2020-2025, que no ha sido recibido por parte de las Juntas de Educación y Administrativas en el último quinquenio.

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP, MTSS y Ministerio de Hacienda, 2024a y 2024c.

transferencias corrientes no deberían presupuestarse por debajo del monto nominal asignado en 2019 (Pacheco, 2025): una situación que ha sido incumplida (recuadro 4.3).

En el plano fiscal del sector público en su conjunto, la aplicación de la regla ha tenido efectos positivos. A partir del año 2022 el balance primario de las finanzas del Estado ha sido superavitario, aunque ha retrocedido de 2,1% en 2022 a 0,9%

en 2024. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, “la consolidación fiscal continúa siendo un objetivo prioritario, a pesar de los diversos factores económicos que generan desvíos en las metas y proyecciones establecidas. Este compromiso se sostiene firme ante la fluctuación de las condiciones económicas, las cuales pueden influir en la trayectoria fiscal, ya sea mediante choques externos, cambios en el entorno macroeconómico, o variaciones en las políticas públicas.

No obstante, la determinación de alcanzar un equilibrio fiscal sólido se mantiene como un pilar fundamental en la planificación económica, subrayando la importancia de la disciplina fiscal en la consecución de la estabilidad económica a mediano plazo” (Ministerio de Hacienda, 2024b)

El compromiso con la regla fiscal por parte de los sucesivos gobiernos ha dado mayor peso a las decisiones y disposiciones hacendarias que a la política social o educativa. La aplicación de la regla fiscal ha contribuido a que se incumpla sistemáticamente el mandato constitucional, no solo en su cuantía (8%) sino también en su previsión de aumentos sostenidos y graduales. Además, parte de la disminución de la inversión educativa no proviene de los límites impuestos por la regla, sino, como ha sido evidenciado, de incumplimientos de normas establecidas en la propia reforma fiscal que creó esta regla y de otras decisiones políticas.

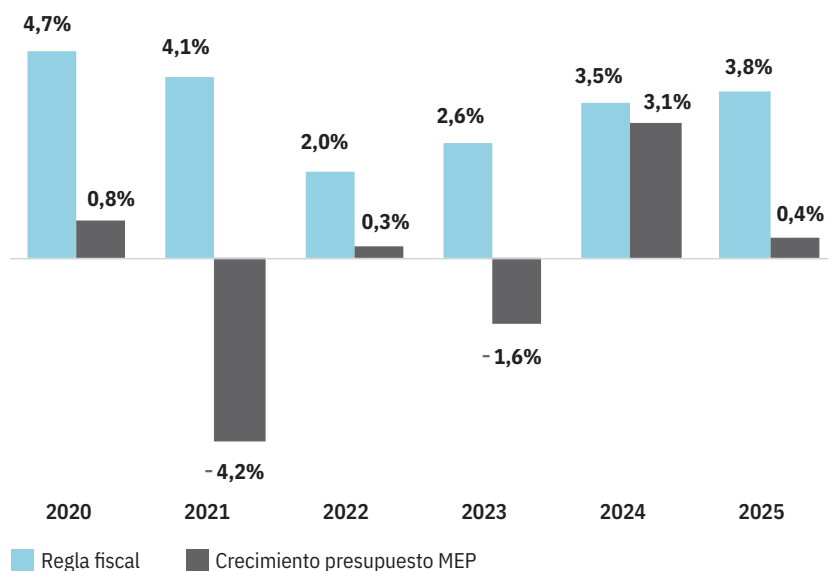
Una forma de comprobar esta afirmación es comparar el crecimiento permitido por la regla fiscal para todo el presupuesto del gobierno y el aumento finalmente autorizado al MEP según lo aprobado en cada Ley de la República.

Bajo un escenario de equidad en la aplicación de la regla, todos los ministerios tendrían la posibilidad de recibir el mismo ajuste de crecimiento dictado por esta. Sin embargo, los datos muestran que, de forma recurrente y sistemática, al MEP no se le ha permitido crecer ni siquiera al ritmo que señala la regla (gráfico 4.13). En algunos años el gobierno ha incrementado recursos incluso por debajo de lo que permitía la regla fiscal y, aún en esos casos, el MEP también se ubicó por debajo de ese umbral de crecimiento efectivo en cada año. Es decir, el Poder Ejecutivo ha decidido que los recursos para la educación no crezcan a la velocidad que podría haberlo permitido la regla fiscal, y esto es lo que ha derivado en la pérdida de prioridad fiscal analizada en este capítulo.

Otra forma de evidenciar lo anterior es mediante el análisis del presupuesto del Gobierno Central en su totalidad, que pasó de 11.287.084 millones de colones en 2021 a 12.641.503 millones en 2024.

Gráfico 4.13

### Comparación entre la variación del gasto potencialmente permitido por regla fiscal y el autorizado al MEP



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el MEP.

Este presupuesto incluye tanto financiamiento mediante ingresos corrientes (impuestos generales) como mediante colocación de títulos valores (deuda) y corresponde al presupuesto total autorizado por la Asamblea Legislativa en la Ley de Presupuesto de cada ejercicio económico.

Entre esos años, el servicio de la deuda pasó de representar el 42,9% del total del presupuesto nacional al 45,6%. Del incremento presupuestario nominal neto al comparar 2021 con 2024 (1.354.419 millones de colones), el servicio de la deuda recibió dos terceras partes (68%) de ese aumento; en cambio, el MEP recibió el 2,1% del aumento en el presupuesto nacional. Al cierre de 2024, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, Costa Rica alcanzó un hito fiscal: logró reducir la relación deuda-PIB por debajo del 60%. Este es un paso necesario para aplicar la regla fiscal con menores restricciones, pero que ha ocurrido a costa de la inversión social, especialmente la educativa.

En resumen, la educación ha sido tratada como una variable de ajuste fiscal

desde la entrada en vigor de la regla fiscal. A pesar de su importancia estratégica, el financiamiento educativo ha sido recortado en términos reales, con impactos significativos en la calidad y equidad del sistema educativo.

El enfoque de ajuste basado en la contención del gasto en lugar de la generación de ingresos ha llevado a que la inversión en educación y en programas sociales esté en declive, lo cual afecta especialmente a los sectores más vulnerables. Si bien la disciplina fiscal es necesaria para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, es fundamental que la formulación del presupuesto refleje una visión de desarrollo que priorice la inversión en educación como motor del progreso social y económico.

El tratamiento de la educación y la política social como mecanismos de ajuste fiscal plantea preguntas fundamentales sobre el modelo de desarrollo del país. La posibilidad de aplicar cláusulas de escape o flexibilizar la regla fiscal para sectores estratégicos debería ser objeto de discusión en la agenda política nacional, con el fin de evitar que las

restricciones fiscales perpetúen desigualdades y comprometan el futuro de las próximas generaciones.

La aplicación de la regla fiscal no es un fin en sí mismo, no está por encima de la Constitución; la elaboración de presupuesto no es solo un ejercicio técnico, al contrario, el gobierno y la Asamblea Legislativa tienen la posibilidad de establecer prioridades de inversión en aquellas áreas que se consideren estratégicas para el desarrollo nacional.

Una regla fiscal aplicada con un enfoque exclusivamente fiscalista, como hasta ahora, plantea desafíos críticos para la educación en Costa Rica, limitando la capacidad del MEP para financiar programas esenciales y cumplir con mandatos constitucionales. La búsqueda de equilibrio entre sostenibilidad fiscal y mejora educativa emerge como un imperativo para las políticas futuras.

### Volver al 8% del PIB es necesario, pero la situación de las finanzas públicas y la poca capacidad de gestión del MEP lo impiden en el corto plazo

Esta sección aborda la necesidad de retomar la asignación constitucional del 8% del PIB a la educación en Costa Rica, destacando que para solventar algunas de las principales necesidades del sistema educativo se requeriría una inversión de al menos un 8,5% del PIB. Aunque ese nivel de inversión es imprescindible para superar los rezagos acumulados en áreas clave del sistema educativo, las condiciones fiscales actuales lo hacen inviable. El análisis inicia argumentando por qué es esencial contar con estos recursos adicionales para resolver déficits estratégicos, tales como infraestructura, servicios complementarios para estudiantes en condición de vulnerabilidad y fortalecimiento del personal docente. Posteriormente, se examina cómo las limitaciones fiscales previstas a mediano plazo impiden que el Estado pueda financiar un aumento sustancial del presupuesto educativo en el corto plazo. Finalmente, se profundiza en las debilidades institucionales del Ministerio de Educación Pública (MEP) para gestionar

adecuadamente un incremento significativo y rápido de los recursos, lo cual constituye una barrera adicional para lograr la meta del 8% del PIB.

### El 8% es necesario para corregir la acumulación de rezagos y déficit en distintas áreas del sistema educativo

El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 (PNDIP) contiene únicamente seis metas que son responsabilidad del MEP. Por su parte, en la presentación pública de la que fuera denominada “Ruta de la educación” en febrero 2023, fueron enumeradas al menos 136 acciones (agrupadas en 18 hitos) a ser ejecutadas por el MEP. No hubo una equivalencia entre las metas del PNDIP con las aspiraciones de la llamada Ruta, la cual, además, nunca se plasmó en un documento formal con indicadores, plazos y recursos específicos que permitieran dar seguimiento y rendición de cuentas de las acciones.

El MEP se encuentra obligado, en el caso del PNDIP, a reportar avances sobre sus metas de forma semestral, y es responsabilidad de Mideplan fiscalizar estos reportes. La llamada “Ruta de la educación”, por el contrario, no es un instrumento oficial de política pública y, por lo tanto, ni Mideplan, ni la Contraloría General de la República u alguna otra oficina del Estado puede exigir cuentas al MEP sobre su progreso.

La ausencia de una planificación y una estrategia clara, transparente y con posibilidad de ser monitoreada y fiscalizada colocó al sistema educativo en una trayectoria incierta pues no permitió incorporar los hitos estratégicos sobre los cuales trabajaría la presente administración. Ello profundizó la desconexión entre las necesidades reales del sistema educativo, la planificación estratégica de proyectos para atender esas necesidades con recursos limitados y las áreas que, de acuerdo con la evidencia aportada por sucesivas ediciones del Informe del Estado de la Educación, aún presentan desafíos importantes de ser solucionados.

Como parte de los estudios realizados para este capítulo, se sistematizaron un conjunto de aspiraciones, objetivos

estructurales y metas con el fin de solucionar varios de los principales retos que aquejan al sistema educativo. A partir de esta sistematización, la investigación realizada por Fernández (2025) realizó una estimación de los costos para atender esos retos.

El resultado es contundente: para atender los rezagos estructurales en el sistema educativo de forma inmediata, sería necesaria una inversión adicional de 3,5% del PIB proyectado para el año 2025<sup>8</sup>. Esta cifra, sumada al 5% actualmente disponible en el presupuesto 2025, señala que, en ese año, en condiciones idóneas, habría sido requerida una inversión de cerca del 8,5% del PIB para atender los principales rezagos y las brechas de acceso que hoy se observan en el sistema escolar.

En resumen, si no existiesen restricciones presupuestarias o en la capacidad de gestión, el sistema educativo habría requerido al menos un 8,5% del PIB en el año 2025 para atender las prioridades estratégicas identificadas (cuadro 4.2).



#### Para más información sobre

#### ESTIMACIONES DE COSTOS PARA ATENDER NECESIDADES EN EL SISTEMA EDUCATIVO

Véase Fernández, 2025

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Estas prioridades corresponden a acciones como garantizar que todos los estudiantes del sistema educativo público tengan acceso a recibir alimentación en el comedor escolar de su centro educativo. Esta cobertura ha sido alcanzada en la educación preescolar y primaria, pero solo la recibe el 70% de los estudiantes en educación secundaria. Incluyen lograr que todos los estudiantes en condición de pobreza reciban la beca de Avancemos para apoyar sus gastos de estudio y así eliminar la demanda insatisfecha actual, que indica que menos de la mitad de los estudiantes que lo requieren reciben esta beca. También contemplan ofrecer el servicio de transporte estudiantil gratuito a

## Cuadro 4.2

**Prioridades estratégicas y objetivos propuestos para mejorar la calidad del sistema educativo**

Prioridad	Objetivos
<b>Currículo completo</b>	Realizar las mejoras de infraestructura y la contratación docente que permita ofrecer el currículo completo en 3.764 escuelas públicas que no lo ofrecen.
<b>Comedores escolares</b>	Aumentar de 70% a 100% la cobertura del servicio de alimentación escolar en educación secundaria.
<b>Becas Avancemos</b>	Aumentar la cobertura del programa de becas Avancemos en la población estudiantil en situación de pobreza, alcanzando el 100% en todos los niveles (partiendo de 0% en preescolar, 37% en primaria y 43% en secundaria)
<b>Transporte estudiantil</b>	Atender la demanda insatisfecha de 6.222 estudiantes que han solicitado el servicio y no lo han recibido.
<b>Juntas de educación y administrativas</b>	Recuperar la inversión para el mantenimiento y la compra de insumos básicos para la operación de los centros educativos, llevándola al mínimo legalmente establecido de ¢97.000 millones.
<b>Órdenes sanitarias</b>	Resolver las 887 órdenes sanitarias sobre centros educativos, vigentes a diciembre del 2024.
<b>Bibliotecas escolares</b>	Aumentar de 929 a 3.000 el número de bibliotecas escolares en el sistema educativo, y equiparlas bajo el modelo de centros de recursos para el aprendizaje (CRA)
<b>Red de banda ancha</b>	Dotar de conectividad de banda ancha, bajo el modelo y parámetros de calidad de red educativa, a 4.533 centros educativos públicos.
<b>Docente de informática educativa</b>	Aumentar la contratación de docentes de informática educativa de 1.905 a 4.303, para que todo estudiante reciba lecciones de esta asignatura.
<b>Pruebas de idoneidad</b>	Aplicar la prueba de idoneidad a al menos 5.000 personas egresadas de la carrera de educación y que desee ingresar a la carrera docente.
<b>Capacitación docente</b>	Implementar un plan de capacitación a la medida para cada uno de los 65.000 docentes contratados por el MEP.

Fuente: Fernández, 2025, con base en la consulta a expertos y actores educativos realizada para este *Informe*.

todo estudiante que lo ha solicitado, para lo cual se estima una demanda insatisfecha de al menos 6.000 alumnos.

La estimación de recursos adicionales realizada por Fernández (2025) propone también recuperar la inversión para el mantenimiento básico de las instalaciones educativas y garantizar que las juntas educativas puedan adquirir los suministros e implementos necesarios para la limpieza y la higiene de los centros educativos, dado que actualmente reciben menos de la mitad del presupuesto requerido para estas labores.

En cuanto al aprovechamiento de los recursos tecnológicos en educación, la estimación de costos incluye lograr el

modelo de conectividad de banda ancha propuesto en la Red Educativa para todos los centros educativos públicos del país; la contratación de 2.548 docentes de informática educativa para cerrar la brecha de profesores capacitados en esta área, así como dotar de bibliotecas escolares equipadas bajo el modelo de “centros de recursos para el aprendizaje” a 3.000 escuelas y colegios que hoy no cuentan con estos recursos.

Se contempla, además, la presupuestación necesaria para ofrecer un plan de capacitación y actualización profesional a los 65.000 docentes contratados por el MEP, con el fin de que puedan mejorar sus prácticas pedagógicas y actualizar

sus conocimientos en sus propias áreas de enseñanza, así como el presupuesto requerido para comenzar la implementación de las pruebas de idoneidad dirigidas a toda persona que culmine una carrera de educación y aspire a ingresar a la carrera docente, con base en el MNC-CE (Marco Nacional de Cualificaciones para las Carreras de Educación).

Para solucionar algunos de los déficits en cuanto a la capacidad y calidad de la infraestructura escolar, fueron incorporadas estimaciones de costos para atender las 887 órdenes sanitarias que se encontraban sin resolver en diciembre 2024, así como el presupuesto necesario para solucionar, de forma inmediata,

la promesa incumplida de asegurar que todo estudiante reciba el currículo completo en educación primaria, dado que en la actualidad sólo el 16% de los alumnos reciben el plan de estudios en su totalidad.

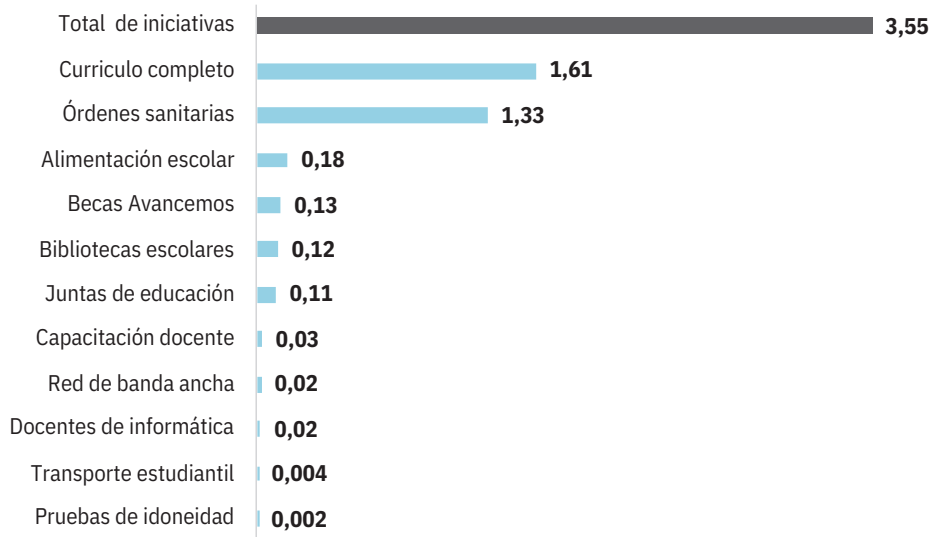
El estudio de Fernández (2025) presenta estimaciones de costos para la implementación de todos estos proyectos e iniciativas. Sin lugar a dudas, las estrategias que involucran infraestructura educativa son las de mayor costo estimado. Así, lograr que todos los estudiantes de educación primaria reciban el currículo completo requeriría una inversión aproximada de 1,6 puntos del PIB, entre obras de infraestructura y contratación de docentes para ofrecer la malla curricular oficial. La atención de órdenes sanitarias necesitaría de 1,3 puntos del PIB para solventar la grave situación en la que se encuentran la mayoría de los centros educativos que las presentan. Entre ambas iniciativas sería necesario 2,94% del PIB (gráfico 4.14).

Proyectos y programas como los comedores escolares, las becas de Avancemos, las bibliotecas escolares y los centros de recursos para el aprendizaje, así como los gastos básicos que gestionan las juntas de educación y administrativas, requerirían un incremento presupuestario superior a 0,11% del PIB cada uno. Otros proyectos analizados en la investigación de Fernández (2025) requerirían un monto de recursos adicional inferior a 0,03% del PIB.

El punto principal de este ejercicio es demostrar que, al menos en los próximos años, un nivel de inversión educativa del 8% del PIB tiene un asidero en la realidad y no es una definición “de papel” impuesta por una norma constitucional. En efecto, se necesitarían de 3,5 puntos del PIB de forma inmediata para atender necesidades identificadas como prioritarias, resolver rezagos acumulados a lo largo de los años, atender la demanda insatisfecha en servicios sociales para los estudiantes en situación de vulnerabilidad y aumentar y mejorar la calidad del personal docente en áreas estratégicas. Sumado a la inversión actual del 5%, ese monto permitiría efectuar una priorización de la inversión educativa en caso de que se cumpliera la norma constitucional del 8%.

Gráfico 4.14

### Incremento de recursos requerido para atender necesidades educativas prioritarias<sup>a/</sup> (porcentajes con respecto al PIB)<sup>b/</sup>



a/ Para más detalles de las prioridades estratégicas, véase el cuadro 4.2.

b/ Proyección preliminar del Producto Interno Bruto (PIB) 2025, consultado el 18 de febrero de 2025.

Fuente: Fernández, 2025 con base en la consulta a expertos y actores educativos realizada para este Informe.

Evidentemente, se trata de un ejercicio teórico. Las estimaciones de necesidades de inversión presentadas en esta sección se basan en una serie de supuestos y parámetros<sup>9</sup>, que podrían variar si el MEP tuviera la capacidad de gestionar varios de estos proyectos simultáneamente o si se identificaran eficiencias de escala que permitieran reducir las estimaciones de costos presentadas. Por ello, las cifras presentadas son una aproximación a la magnitud del costo para atender tales necesidades.

Es importante insistir en que los proyectos y programas utilizados para realizar las estimaciones atienden solo una parte de las necesidades y brechas del sistema educativo que, aunque fueron consideradas como las de mayor prioridad estratégica, de acuerdo con la consulta a expertos nacionales<sup>10</sup>, no incluyen otras que también han sido identificadas en este y los informes anteriores del Estado de la Educación, por lo que la necesidad de recursos podría ser incluso mayor.

### Las finanzas públicas no permitirán volver al 8% del PIB en el futuro cercano

Si el MEP recibiera en un solo año el 8,5% del PIB dispondría de los recursos para solucionar muchos de los problemas que aquejan hoy al sistema educativo, señalados en el acápite anterior. Sin embargo, posicionar al país en el escenario descrito requeriría cumplir con dos condiciones esenciales que no pueden ser obviadas: que el Estado tenga la capacidad financiera de otorgar los recursos adicionales al MEP y que este tenga la capacidad de gerenciar eficientemente el incremento presupuestario. Ninguna de estas condiciones se cumple en la actualidad o en el futuro cercano.

El escenario fiscal proyectado por el Ministerio de Hacienda para el periodo 2024-2029 fue analizado por Pacheco (2025) para el presente Informe. De acuerdo con esta investigación, se espera un estancamiento en la recaudación tributaria de alrededor del 13,3% del PIB.

Otros componentes del ingreso estatal tenderían a la baja, de forma que los ingresos corrientes del Gobierno Central se estiman pasarían de 14,9% a 14,8% del PIB en este período.

Por el lado del gasto, el gasto total se recortará de 18,6% del PIB en 2024 a 16,8% en 2029, una caída de 1,8 puntos porcentuales, de acuerdo con marco fiscal del Ministerio de Hacienda. El énfasis del recorte estaría en el gasto corriente (-2,3 puntos del PIB), especialmente en las remuneraciones, que disminuirían 1,4 puntos del PIB, mientras el pago de intereses caería 1,1 puntos porcentuales. Y si bien no se proyectan mayores disminuciones en las transferencias corrientes o las compras de bienes y servicios, tampoco se prevé su crecimiento en el mediano plazo.

De acuerdo con Pacheco (2025), el ajuste fiscal iniciado desde 2020 continuará dándose por la vía del recorte al gasto y no mediante el aumento de la recaudación. Por ello, es previsible que en el próximo quinquenio se apliquen medidas de restricción al gasto más severas de lo que la misma regla fiscal establece.

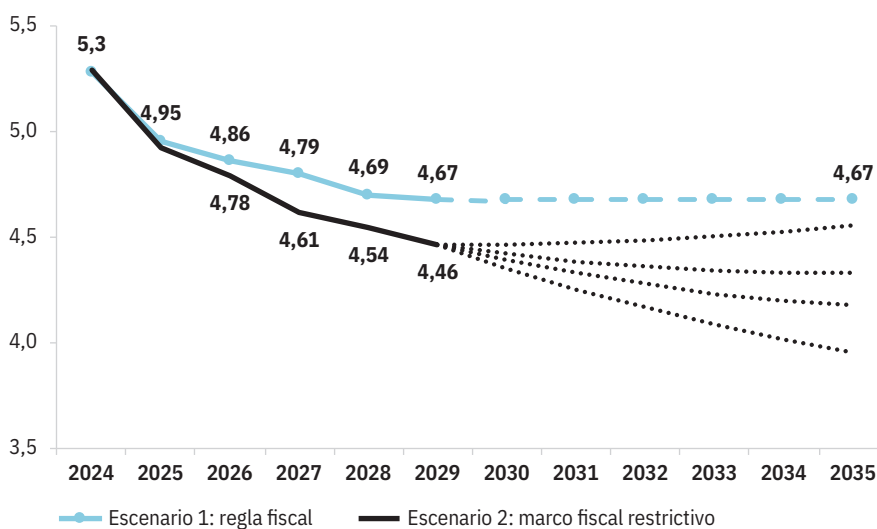
Tomando como base estas cifras fiscales proyectadas por el Ministerio de Hacienda para el 2029 (Ministerio de Hacienda, 2024b), así como las proyecciones de crecimiento del PIB publicadas para 2025 y 2026 por el Banco Central de Costa Rica<sup>11</sup>, Pacheco (2025) realiza la proyección de la posible evolución del presupuesto del Ministerio de Educación Pública (MEP).

Para más información sobre  
**ESCENARIOS DE RECUPERACIÓN  
DE LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN**  
Véase Pacheco, 2025  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

El escenario más optimista es aquel en el que el presupuesto del MEP pudiera crecer al límite que establecería la regla fiscal. Aún en este supuesto, el aumento esperado en el presupuesto nominal del MEP continuaría ubicándose por debajo del crecimiento proyectado del PIB. El resultado sería que, en términos de

Gráfico 4.15

**Proyección de la evolución del presupuesto del MEP, según escenarios<sup>a/</sup>**  
(porcentajes del PIB)



a/ El escenario 1 proyecta el efecto de la aplicación de la Regla Fiscal (Ley 9635). El escenario 2 se basa en los indicadores pronosticados en el Marco Fiscal 2025 del Ministerio de Hacienda.

b/ La proyección asume que el PIB nominal crecerá a un ritmo del 6,34% anual, el promedio observado en la pasada década.

Fuente: Pacheco, 2025 con datos del Ministerio de Hacienda y BCCR.

la producción, el presupuesto educativo mantendría una tendencia a la baja al menos por los próximos cinco años, alcanzando un valor mínimo de 4,67 puntos del PIB en el año 2029 (gráfico 4.15).

A partir de ese año, asumiendo que las cifras fiscales y la relación deuda-PIB lo permitan, la regla fiscal haría posible que el presupuesto nominal del MEP creciera a la misma tasa que lo haría el PIB nominal<sup>12</sup>, por lo que el porcentaje se estabilizaría en el 4,67% del PIB.

Resulta importante destacar que las cifras anteriores representan el escenario optimista: que se le permita al MEP crecer al ritmo de la regla fiscal, algo que no ha sucedido desde que se comenzó a implementar este mecanismo de contención del gasto en 2020.

Por contraste, un escenario alternativo es que predomine la estrategia fiscal de mediano plazo que el Ministerio de Hacienda ha impuesto al sector educativo (escenario 2 del gráfico 4.15). Ello implica continuar aplicando una contención del gasto más severa que la propia regla

fiscal. En este caso la reducción del presupuesto en términos de la producción sería de hasta el 4,46% del PIB para 2029. Dependerá del Ministerio de Hacienda la decisión de si ese porcentaje se estabilizaría a partir de ese momento o si incluso se agravaría la reducción presupuestaria como proporción del PIB, algo que dependerá de la política fiscal que sea anunciada para el quinquenio que iniciará en 2030 (gráfico 4.15).

Por lo tanto, una condición necesaria para que el presupuesto educativo se acerque paulatinamente al mandato constitucional del 8% es que **el presupuesto nominal para educación crezca a una tasa superior a la del crecimiento nominal del PIB**. Esta condición fue satisfecha en el periodo 2000-2017, y permitió avanzar año con año hasta el 7,5% del PIB, pero, como se vio, desde el año 2018 el presupuesto del MEP se estancó en términos nominales (y se redujo en términos reales), mientras que el PIB continuó aumentando.

Los escenarios prospectivos para el

periodo 2025-2029 permiten concluir que esta condición no será posible de alcanzar mientras prevalezca la regla fiscal (recuadro 4.4). El país se alejará aún más de ese ideal si los gobiernos de turno deciden, como ha sucedido en la presente administración, aplicar políticas de contención del gasto que utilizan a la educación como la variable de ajuste alcanzar los objetivos fiscales sin considerar sus impactos sobre el proceso educativo.

### El MEP tiene importantes debilidades para gestionar el 8% de forma inmediata

Dadas las condiciones actuales y la prioridad de la estrategia de política fiscal del Ministerio de Hacienda, no será posible que el MEP reciba los poco más

de 3,0 puntos adicionales del PIB que permitirían completar la brecha respecto al 8%, ni, mucho menos, los 3,5 puntos del PIB que serían queridos para atender los rezagos y las brechas en las áreas estratégicas presentadas en este capítulo. Si se supone que el aumento fuera factible, ¿tendría el MEP capacidad para gestionar un incremento de recursos de esa magnitud? Esta es la interrogante que se aborda en el presente acápite.

El examen de la ejecución presupuestaria del MEP en las últimas dos décadas permite arribar a dos conclusiones generales. La primera es que esta ha sido muy variable a lo largo del tiempo. En el período 2006-2011, de expansión presupuestaria pero previo a la reforma constitucional del 8%, la ejecución se

mantuvo superior al 94%, incluso alcanzando el máximo observado en todo el período analizado (98,9% en 2010). En el período de expansión posterior a la aprobación de la reforma, el comportamiento fue más irregular: entre 2011 y 2013, la ejecución promedió 97%, pero entre 2014 y 2018 promedió un 91%, con un valor mínimo de 88% en 2018 (gráfico 4.16). Más aún, en 2018, el año en que el MEP recibió más recursos, fue también el año en el que la ejecución fue la más baja de todo el período, lo que podría ser una señal de baja capacidad de gestión. En el período de recorte presupuestario a la educación, la ejecución volvió a situarse en niveles cercanos al 96%, aunque con alguna variabilidad, desde un mínimo de 94% en 2022 hasta el máximo registrado

## Recuadro 4.4

### La discusión constitucional en torno a la regla fiscal

Como parte del trámite del expediente legislativo 20.580, que eventualmente se aprobó como la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635), en 2018 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia recibió varias consultas para analizar supuestos vicios de constitucionalidad, de acuerdo con los argumentos expuestos por quienes presentaron tales acciones, y que tocaban diversos puntos del proyecto de ley.

En lo que respecta a la educación, uno de los temas más consultados fue la posible violación constitucional de modificar el artículo 78 de la Constitución Política para que se incluyeran dentro de la contabilización del 8% del PIB al Instituto Nacional de Aprendizaje y a la Red Nacional de Cuido. La Sala señaló que lo anterior no contravenía la normativa constitucional, dado que la propia Constitución Política remite a la ley, cuando establece de forma literal que “en la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en

los artículos 84 y 85 de esta Constitución.” “Por lo anterior resulta constitucionalmente plausible que el concepto de “gasto público” se determine de modo dinámico por el propio legislador ordinario, toda vez que la propia Ley Fundamental lo faculta”.

En su momento, no se planteó ninguna consulta en relación con los eventuales choques entre la regla fiscal y cumplimiento del 8% del PIB para la educación establecido en la Constitución Política. En el presente capítulo se ha demostrado que, en el escenario más optimista, el presupuesto para educación podrá crecer, como máximo, a la velocidad que plantea la regla fiscal y esta, a su vez, permitirá un crecimiento máximo exactamente igual al crecimiento del PIB (el promedio de los últimos cuatro años). Esto implica que el crecimiento del presupuesto asignado al MEP sólo podrá ser, como máximo, igual al crecimiento del PIB, bajo el escenario más favorable de la regla fiscal, pero nunca superior. Además, se evidenció que una condición necesaria para que el presupuesto educativo se acerque paulatinamente al mandato constitucional del 8% es que el presupuesto nominal para educación deba crecer a una

tasa superior a la del crecimiento nominal del PIB.

En ese escenario favorable, el presupuesto asignado a la educación se mantendría constante en torno al valor con respecto a la producción que prevalezca al momento de darse tales condiciones, pero nunca sería superior. Por ejemplo, si tales condiciones rigieran a partir del año 2026, el presupuesto para educación no podría superar el 5% del PIB que prevaleció en el 2025, dado que en adelante sólo podría crecer al mismo ritmo que el crecimiento del propio PIB, y esto se mantendría incluso si el PIB creciera a tasas elevadísimas del 8%, 10%, 15% o más.

En síntesis, la regla fiscal impone una imposibilidad matemática de que el presupuesto asignado al MEP con respecto al PIB pueda ser superior al del año precedente, lo cual es otra condición necesaria para comenzar una senda de crecimiento para acercarse al 8%.

Fuente: Elaboración propia base en el Poder Judicial, 2018 y Pacheco, 2025.

en el ejercicio económico 2024 (98,8%).

El presupuesto para educación puede clasificarse en tres grandes categorías, de acuerdo con el mecanismo mediante el cual el MEP ejecuta o gira los recursos monetarios: remuneraciones, transferencias y contratación de bienes y servicios.

La primera categoría comprende la partida de remuneraciones, que contiene los fondos con los cuales la Dirección de Recursos Humanos del MEP genera las planillas de liquidación para pagar los salarios de sus funcionarios cada quincena. La segunda categoría son las transferencias, es decir, los recursos que son trasladados desde el MEP hacia distintas organizaciones que se encargarán de su ejecución real, como las universidades públicas, las juntas de educación y administrativas, el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Caja Costarricense del Seguro Social, entre otras. El denominador común de estos dos rubros de inversión es que el MEP no debe gestionar contrataciones, sino únicamente definir el monto de los recursos a ser transferidos a las instituciones o pagados a sus funcionarios. Ello le ha permitido registrar altos porcentajes de ejecución, cercanos al 99%, debido a esta particularidad.

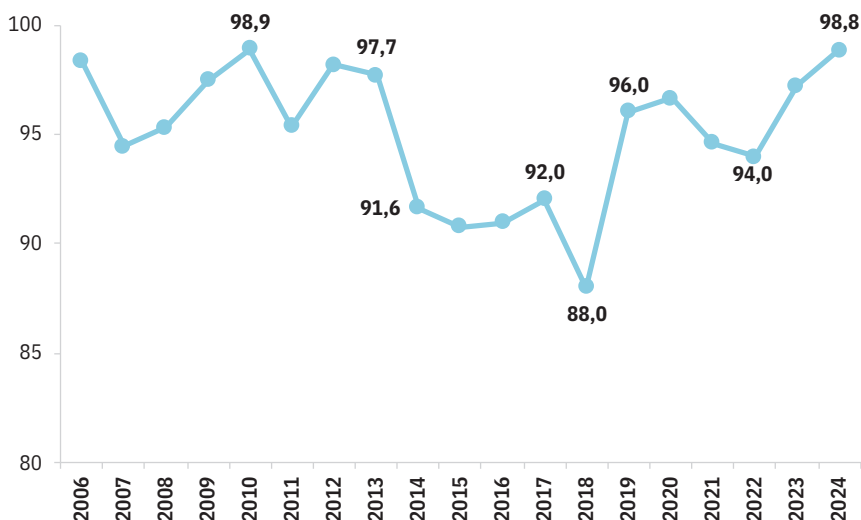
Dado que las remuneraciones y las transferencias integran el 98% del presupuesto total del MEP y que su ejecución ha variado entre el 94% y el 99%, no es de extrañar que la ejecución presupuestaria general del MEP sea tan alta. La ejecución de estas partidas requiere de una capacidad mínima de gestión: pagar la planilla y transferir recursos.

La situación es distinta cuando se analiza el tercer rubro de inversión, la contratación de bienes y servicios. Este componente involucra todas aquellas actividades que requieren la gestión del MEP en materia de contratación administrativa, desde la elaboración de estudios de mercado y la generación de términos de referencia para adquirir distintos bienes y servicios, hasta las etapas del proceso de contratación que culminan con la adjudicación y el posterior seguimiento y verificación del cumplimiento para la recepción conforme del bien o servicio contratado.

En promedio, menos del 3% del presu-

Gráfico 4.16

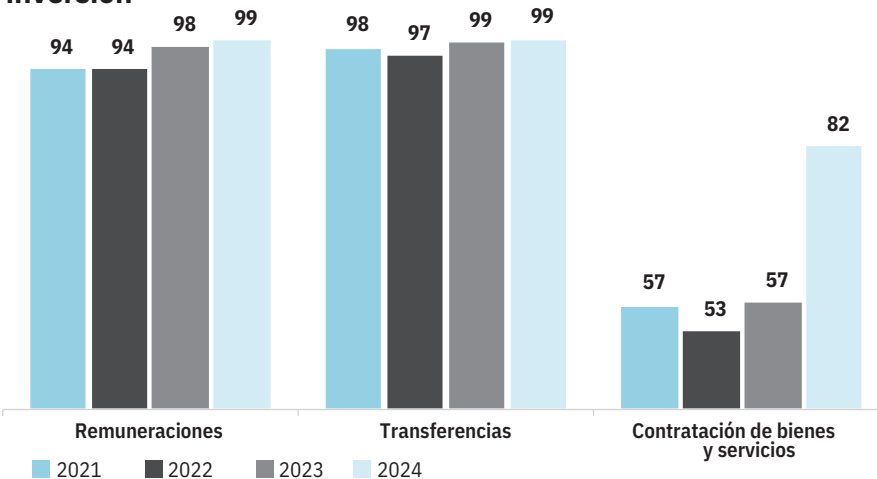
Porcentaje de ejecución<sup>a/</sup> del presupuesto final asignado al MEP<sup>b/</sup>



a/ El porcentaje de ejecución corresponde al resultado de dividir el monto devengado con respecto al presupuesto final asignado al MEP (incluyendo modificaciones presupuestarias).  
 b/ Incluye salarios, transferencias a universidades y otros gastos. Del 2006 al 2020 se utiliza como fuente la liquidación presupuestaria oficializada por la Dirección Financiera del MEP. Del 2021 al 2024 se utiliza la plataforma de datos abiertos de egresos del Ministerio de Hacienda.  
 Fuente: Elaboración propia datos del MEP y el Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4.17

Porcentaje de ejecución del presupuesto del MEP, según rubro de inversión<sup>a/</sup>



a/ Remuneraciones refiere a la Partida 0 del clasificador por objeto del gasto del Ministerio de Hacienda. Incluye salarios base, pluses salariales, aguinaldos, pensiones, entre otros. Transferencias incluye las Partidas 6 (corrientes) y 7 (de capital). Contratación de bienes y servicios incluye las Partidas 1 (servicios), 2 (materiales y suministros) y 5 (bienes duraderos).  
 Fuente: Elaboración propia con los datos de egresos y el clasificador por objeto de gasto del Ministerio de Hacienda.

puesto del MEP se destina a estas actividades, pero los umbrales de ejecución son radicalmente distintos a los señalados previamente. Entre los años 2021 y 2023

rondaron entre el 53% y 57% de ejecución (gráfico 4.17), cercana a la tendencia históricamente observada en la ejecución de este rubro.

Dentro de esa categoría de inversión, la contratación de bienes duraderos, como mobiliario de oficina, equipo de computación y comunicación, o la adquisición de equipo y mobiliario educacional, deportivo y recreativo es el rubro que ha presentado los menores niveles de ejecución: apenas un 15% en los años 2021 y 2022.

El relativamente alto 82% de ejecución del 2024 se debe a que los recursos dirigidos a estas actividades fueron drásticamente recortados. Mientras que en el 2022 el MEP presupuestó 82.000 millones de colones para estas actividades, en 2024 el monto se redujo a la mitad (41.000 millones)<sup>13</sup>. Este recorte permitió mejorar la ejecución, en su mayoría dedicado el pago mensual de la factura de servicios de telecomunicaciones, seguros y alquileres.

En resumen, si los recursos presupuestarios se utilizan para el pago de salarios y componentes conexos o para transferir a otras instituciones que lo ejecutarán, los porcentajes de aprovechamiento se acercan al 100%. Sin embargo, si el presupuesto debe ser ejecutado directamente por algunas de las oficinas centrales del MEP, por medio de su Dirección de Proveeduría Institucional, los niveles de ejecución son, bajos, irregulares y difíciles de mejorar.

Incluso en el caso de las remuneraciones y las transferencias es posible identificar algunas debilidades de gestión que, si fueran correctamente contabilizados por la Hacienda Pública, mostrarían menores niveles de ejecución que los oficialmente publicados. Por ejemplo, la Contraloría General de la República señaló varias falencias de gestión en los procesos de elaboración de planillas y cobros del MEP durante el año 2023 (CGR, 2024). Estos van desde fallas u omisiones en la sistematización de información, hasta sumas giradas de más o rectificaciones por pagos erróneamente generados (recuadro 4.5). En el caso de las transferencias, estas tienen la limitante de que el Ministerio de Hacienda y el MEP las contabilizan como ejecutadas una vez que los dineros fueron transferidos a la institución que los ejecuta y no existe un seguimiento real y oportuno sobre el uso efectivo de los fondos.

#### Recuadro 4.5

### Falencias detectadas por la Contraloría General de la República en la gestión de la planilla del MEP en 2023

Luego de evaluar la liquidación de gastos del MEP referida al ejercicio económico 2023, la CGR identificó una serie de falencias que se enlistan seguidamente:

- La Liquidación del Presupuesto no incorpora los aportes patronales y estatales no registrados por el Ministerio de Educación Pública (MEP) correspondientes al mes de setiembre, octubre y noviembre de 2023 por 16.857 millones de colones. Esto a pesar de disponer de la factura emitida por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) y de la solicitud realizada por la Dirección General de Presupuesto Nacional para la confección de la planilla a efecto de realizar dicho pago. Esta situación genera que cada año se reconozcan gastos por este concepto originados en el periodo anterior. Tal es el caso de 6.825 millones por aportes patronales y estatales de noviembre de 2022, que se devengaron en enero de 2023.
- Al 31 de diciembre de 2023, existían 68.247 reclamos administrativos pendientes de resolver, interpuestos por 38.412 personas funcionarias que aducen el pago incorrecto de sus salarios, así como 838 casos resueltos por un monto de 1.968 millones de colones para los que no se emitieron las resoluciones administrativas, por lo que fueron trasladados para el ejercicio económico 2024. Además, existían 1.143 casos en sentencias judiciales de procesos ordinarios laborales, sobre los cuales se

encontraba pendiente la determinación del monto de la indemnización a pagar a las personas funcionarias.

- La situación indicada es persistente, considerando que cada año el MEP debe incorporar recursos a su presupuesto para el reconocimiento de pagos erróneos en distintos componentes salariales de periodos anteriores; en el 2023 se reconocieron 15.747 millones de colones en resoluciones administrativas por dicho concepto correspondiente a 31.091 reclamos atendidos.
- Además, no se reconocieron en el cálculo las anualidades a 15.823 personas funcionarias que cumplieron período en los meses de setiembre, octubre y noviembre.

De acuerdo con la CGR, la Administración no reveló, durante el proceso presupuestario, la existencia de reclamos administrativos pendientes de atender, lo cual repercute en la confiabilidad y oportunidad de la información presupuestaria. Estas son características que deben prevalecer en el manejo de la Hacienda Pública, a fin de garantizar su calidad y facilitar la toma de decisiones. De acuerdo con la CGR, el MEP incumple con el principio presupuestario de universalidad e integridad, así como con el principio presupuestario de gestión financiera, relativo a la administración de los recursos financieros del sector público, en atención a los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Fuente: Elaboración propia con información de CGR, 2024.

Un asunto fundamental que debe ser resuelto es el de la gestión de los recursos de las Juntas de Educación y Administrativas. A pesar de diversos apoyos gestionados desde el Departamento

de Gestión de Juntas del MEP, persisten importantes limitaciones en la recolección y uso de la información que impiden conocer el verdadero estado de situación (recuadro 4.6).

Recuadro 4.6

### Oportunidades para la mejora de la implementación del sistema de gestión de saldos de las Juntas de Educación y Administrativas

Desde febrero de 2021, el Ministerio de Educación Pública puso en ejecución el sistema informático de saldos para las Juntas de Educación y Administrativas. El Sistema de Control de Saldos es un instrumento para visualizar la situación económica de las Juntas mediante el monitoreo mensual de los saldos disponibles en sus cuentas, inicialmente utilizado de forma exclusiva para el seguimiento de los recursos de la Ley 6746, que financian el pago de servicios públicos, mantenimientos, material didáctico, entre otros.

Para alimentar el Sistema, las personas contadoras de las Juntas ingresan, una vez al mes, la información sobre los recursos recibidos, los pagos efectuados durante el mes y los movimientos en tránsito, con el

objetivo de obtener un dato actualizado sobre los recursos no comprometidos (libres) de los que disponen para operar el mes siguiente. Además de los recursos procedentes de la Ley 6746, en la actualidad el sistema también registra información de las transferencias de los Programas de Equidad, la Ley 7552 de Subvención a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas por las Municipalidades, y los denominados Fondos propios.

Si bien se trata de un avance significativo el sistema presenta la limitación de depender completamente del reporte de las personas contadoras para garantizar la veracidad de la información, sin mecanismos adicionales para corroborarla o validarla. Además, el sistema se limita a recabar información de pagos realizados o pendientes de pago por

actividades ejecutadas o contratadas, pero en el caso de proyectos futuros o proyectados, no permite asociar el gasto a alguna actividad u objetivo que justifique la inversión. Esto impide conocer en cuáles rubros particulares se están invirtiendo los recursos más allá de la descripción de la Ley que le da origen. Además, las posibles debilidades en el uso del sistema por parte de sus usuarios no han permitido dimensionar de forma adecuada los proyectos o compras postpuestas o no ejecutadas debido a falta de recursos, un aspecto crucial que debería corregirse ante los recortes presupuestarios que han sufrido las juntas educativas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base en circular MEP, 2021a, 2021b y 2024a.

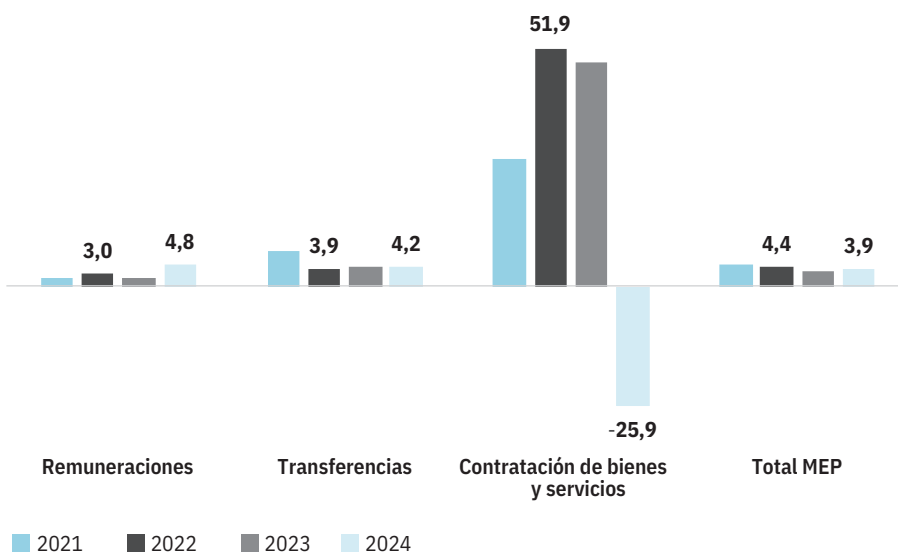
Un indicador que revela debilidades en la capacidad de gestión del MEP son los ajustes que debe realizar al presupuesto originalmente asignado en la Ley de la República de cada año. En los últimos años, el presupuesto con el que finaliza el año el MEP ha sido superior al presupuesto con el que inició: un promedio de crecimiento del 4%.

Dicho porcentaje varía cuando se descompone según las tres categorías de inversión vistas anteriormente. El presupuesto para remuneraciones y para transferencias creció, en promedio, un 5% en los últimos años, en línea con el promedio general. En cambio, las partidas vinculadas a la contratación de bienes y servicios han presentado fluctuaciones más pronunciadas, con incrementos de hasta el 51% o, como ocurrió en el año 2024, con una reducción presupuestaria del 26% (gráfico 4.18).

Los ajustes no solo implican que fueran incorporados recursos frescos a la cartera educativa. Son, también, resultado de varias decisiones tomadas por la

Gráfico 4.18

### Modificaciones al presupuesto del MEP, según rubro de inversión (porcentaje con respecto al presupuesto inicial)



a/ La modificación presupuestaria es la diferencia entre el presupuesto final al 31 de diciembre y el presupuesto originalmente asignado en la Ley de la República.  
Fuente: Elaboración propia con datos de egresos del Ministerio de Hacienda.

administración durante la elaboración del proyecto de presupuesto en el año previo y la ejecución del presupuesto aprobado en el ejercicio económico correspondiente.

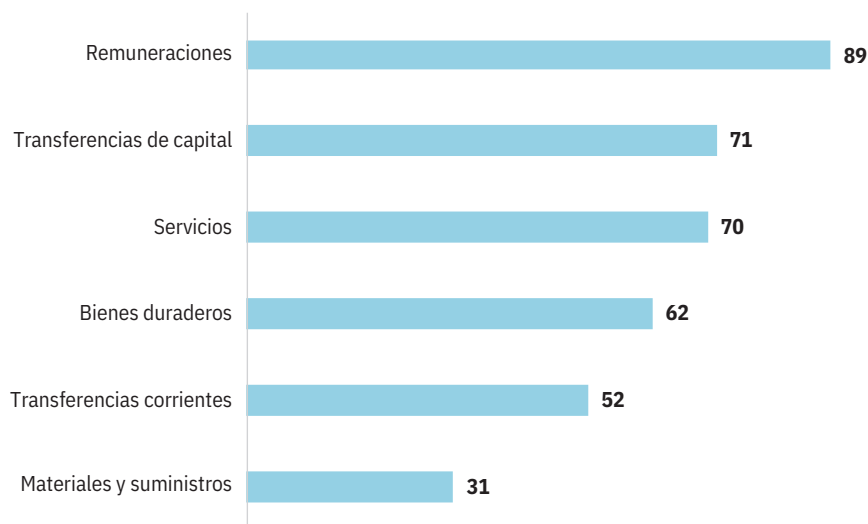
En concreto, la liquidación presupuestaria del MEP del año 2024 registró 688 líneas de inversión o subpartidas dentro de cada programa presupuestario. De estas, 241 eran para las remuneraciones, 197 para transferencias, 117 para el pago de servicios y 133 para la adquisición de materiales y bienes duraderos. En general, el MEP realizó ajustes *a posteriori* en dos de cada tres de estas líneas de presupuestación, especialmente en la partida de remuneraciones, donde fueron realizados ajustes al 89% del total de subpartidas definidas para el control de los salarios, pluses salariales, cargas sociales y pensiones (gráfico 4.19).

Una práctica que se ha tornado recurrente en el MEP es la de presupuestar menos recursos para el pago de aguinaldos de los que realmente se requieren, con la expectativa de que el Ministerio de Hacienda otorgue los recursos adicionales durante el ejercicio económico (dado que son requeridos hasta el mes de diciembre) o de que el MEP pueda redireccionar recursos de los remanentes que se van acumulando por la baja ejecución en otras partidas. En 2024, esta partida creció de 142.000 millones a 182.000 millones, precisamente para cubrir el déficit con el que había sido originalmente presupuestado. Esta práctica incumple con el principio de universalidad e integridad contenido en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que señala que el presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro.

Ese mismo año se presentó una situación que evidenció la limitada capacidad y preparación del MEP para la gestión de los recursos tecnológicos para la educación. Se trató, en particular, de las dificultades en materia de adquisición de activos tecnológicos, que llevaron al Ministerio a disminuir los recursos en esas partidas presupuestarias por la

Gráfico 4.19

### Porcentaje de líneas de presupuesto que fueron modificadas en el ejercicio económico 2024, según partida



a/ Las modificaciones pueden ser de reducción o de aumento del presupuesto, por cualquier cuantía.  
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP y Ministerio de Hacienda.

incapacidad de llevar adelante los planes de contratación (recuadro 4.7).

En síntesis, es posible identificar importantes debilidades de gestión del MEP en diversas áreas, desde la planificación y presupuestación, hasta la efectividad de los procesos previos para iniciar una contratación administrativa o incluso el seguimiento al uso efectivo de los recursos. Esto indudablemente representa una barrera para que la cartera pueda administrar de forma eficiente un hipotético incremento de recursos para alcanzar los niveles de inversión estipulados en la norma constitucional del 8%.

### Un acuerdo nacional sobre las aspiraciones para avanzar hacia un sistema educativo de calidad es factible y necesario

La Política Educativa vigente, denominada “*La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*”, publicada en el año 2017<sup>14</sup>, asume **la calidad como principio nuclear**. Sin embargo, el sector de educación ha carecido de una verdadera ruta de la educación de mediano y largo plazo que

oriente el accionar gubernamental. Esta debilidad se acentuó a partir del 2022, cuando las autoridades optaron por desconocer las políticas vigentes y empezar “de cero” en múltiples áreas en las que se había tratado de dar sostenibilidad a las acciones emprendidas en gobiernos anteriores e ir las mejorando paulatinamente.

El *Noveno Informe Estado de la Educación* señaló:

“[Las] acciones unilaterales del Ejecutivo implementadas sin consulta y debate públicos, sin fundamento en evidencia, que rocen con el bloque de constitucionalidad y legalidad o que procuren desmontar políticas educativas de larga data, solo agravarán la crisis. Este tipo de acciones sin fundamento ampliarán la magnitud del daño educativo, el cual, en pocos meses o años, tendrá que remediarse, pues provocará tensiones políticas y nuevos problemas de gestión que distraerán de la atención de los problemas de fondo. Además, es preciso subrayar que, por acción u omisión, el Consejo Superior de Educación (CSE) y el MEP han sido —y son— parte del problema; ninguna de estas instancias podrá lidiar sola con la magnitud de la tarea de

## Recuadro 4.7

**Debilidades en la capacidad del MEP para la gestión de los recursos tecnológicos para la educación**

En abril de 2023, el MEP decidió finalizar el convenio de cooperación que mantenía con la Fundación Omar Dengo (FOD), mediante el cual esta ejecutaba el Programa Nacional de Informática Educativa (PRONIE MEP-FOD). Este programa no solo incluía la capacitación docente para implementar el modelo educativo, sino que también gestionaba la adquisición y mantenimiento de computadoras y otros dispositivos necesarios, la sustitución de equipos obsoletos, su almacenamiento y logística, así como la aplicación de garantías y soporte técnico. La FOD ejecutó en promedio 20.000 millones de colones anuales desde 2018.

A pesar de que el MEP no había retirado los equipos almacenados por la FOD luego del finiquito del convenio, en junio 2023, las autoridades educativas incluyeron, dentro del proyecto de presupuesto 2024, una suma de 8.578 millones de colones para adquirir equipo de comunicación (5.341), equipo de cómputo (1.313), entre otros rubros.

Cualquier plan de adquisición superior a los 235 millones de colones se clasifica como una licitación mayor, de acuerdo con la resolución R-DC-00132-2022 emitida

por la Contraloría General de la República. Esta declaración implicaba que las distintas contrataciones que se planeaban realizar tardarían como mínimo ocho meses en concretarse desde su comienzo. Por este motivo, la Proveeduría Institucional del MEP solicitó que la documentación para iniciar los trámites con prioridad 1 (como este caso) fuese presentada desde diciembre de 2023. Sin embargo, al revisar el plan de adquisiciones y el informe de trazabilidad del primer trimestre 2024 del programa presupuestario encargado de estas compras, no se observan estos recursos.

Debido a lo anterior, la Dirección de Recursos Tecnológicos en Educación, que había solicitado el presupuesto, renunció en abril de 2024 a ejecutar los fondos, ya que, al no haber iniciado las contrataciones desde enero, no sería posible concretarlas. Esta situación refleja la limitada capacidad del MEP para asumir la formación tecnológica sin el apoyo de un brazo ejecutor.

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández y Brenes, 2025, la liquidación de egresos del ejercicio económico 2024 y el plan de adquisiciones del Programa Presupuestario 555 de la Proveeduría Institucional del MEP.

*sacar al país de la crisis educativa. Sin embargo, lo cierto es que están obligadas a ser parte activa de la solución” (PEN, 2023).*

En esta sección, el *Informe* presenta una estrategia para rescatar progresivamente, en las difíciles e ineludibles condiciones fiscales e institucionales examinadas previamente, el acuerdo nacional forjado en la primera década de este siglo para financiar una educación de alta calidad. Se busca enmendar la importante debilidad que significa la ausencia de

una estrategia de corto, mediano y largo plazo para mejorar el acceso y calidad del sistema educativo. Es de esperar que este esfuerzo ayude a los futuros gobiernos a establecer sus prioridades y proyectos, apalancados en la evidencia disponible sobre los principales problemas que urge atender, criterios que aporten sobre cómo atenderlos y los requerimientos en materia de recursos financieros para su cumplimiento.

Esta última parte del capítulo se organiza en tres acápite. En el primero, se realiza un ejercicio de definición de

las aspiraciones, metas y decisiones de inversión para avanzar gradualmente hacia un sistema educativo de calidad. En el segundo acápite, se estima la inversión requerida para alcanzar esas metas. Finalmente, se profundiza sobre el planteamiento acerca de la necesidad de renovar un acuerdo nacional para la educación.

**Aspiraciones, metas e inversión para avanzar gradualmente hacia un sistema educativo de calidad**

Las necesidades y desafíos que han identificado nueve *Informes del Estado de la Educación* son numerosos e involucran una alta gama de aspectos que tocan el quehacer del ecosistema educativo. Con el fin de elegir un conjunto selectivo de prioridades, en esta ocasión se llevó a cabo un taller de consulta titulado “Principales objetivos en la política educativa nacional en los próximos 10 años”. En la actividad, participaron quince personas expertas nacionales y actores educativos con amplia experiencia en el análisis y seguimiento del sector educativo desde distintas aristas, incluyendo sector académico, gremial, empresarial, gubernamental y organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

El taller se llevó a cabo el 11 de julio de 2024 y se implementó bajo la metodología de Juicio Grupal Ponderado (JGP). Esta metodología, desarrollada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), tiene como propósito principal ayudar a la identificación y jerarquización de problemas y acciones prioritarias en temas “no específicos” a una disciplina particular, por un grupo de personas, con amplios conocimientos y experiencia. La técnica implica procedimientos que dan igual importancia a las opiniones de cada persona y eliminan los efectos distorsionantes que podrían generar el prestigio o rango de los individuos consultados.

El resultado principal de este ejercicio fue la base para la propuesta de establecimiento de una hoja de ruta clara para el sistema educativo costarricense en los próximos quince años.

### Para más información sobre

#### OBJETIVOS, METAS Y ESCENARIOS PROSPECTIVOS DE INVERSIÓN HACIA UN SISTEMA EDUCATIVO DE CALIDAD

véase Fernández, 2025

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Cobertura, ambientes de aprendizaje y cuerpo docente: pilares de un sistema educativo de calidad

Los resultados del taller con este grupo de personas expertas sugieren que la calidad de los aprendizajes es el principio fundamental que debería guiar cualquier estrategia, política o proyecto que sea implementado en el sistema educativo. Este hallazgo coincide con el principio nuclear establecido en la Política Educativa (calidad del sistema) pero enfatiza que esta calidad es prioritaria en el área de los aprendizajes. Además, una estrategia enfocada en la calidad de los aprendizajes también reconoce como esencial el eje principal de la Política Educativa, que es “la educación centrada en la persona estudiante”. Al respecto, la propia Política Educativa señala lo siguiente:

*“Los procesos educativos de calidad privilegiarán la centralidad del aprendizaje de la persona estudiante con el fin de asegurar competencias que propicien la comprensión, expresión e interpretación de conceptos, pensamientos, sentimientos, hechos y opiniones, para permitirle a la persona estudiante interactuar en forma provechosa en todos los contextos posibles”*(MEP, 2017).

El objetivo estratégico no debe entenderse como una prioridad aislada del funcionamiento de otros ámbitos del sistema educativo. Por el contrario, avanzar en el cumplimiento de este requiere del cumplimiento de cuatro garantías fundamentales para los actores del ecosistema educativo, es decir, las personas estudiantes y el cuerpo docente. Dichas garantías son:

- la garantía de la cobertura universal y la equidad,
- la garantía de ambientes de aprendizaje aptos para el desarrollo del proceso de enseñanza – aprendizaje;
- la garantía de un cuerpo docente idóneo que promueva la mejora de los conocimientos y habilidades de las personas estudiantes.
- La garantía de aprendizajes de alta calidad (figura 4.1).

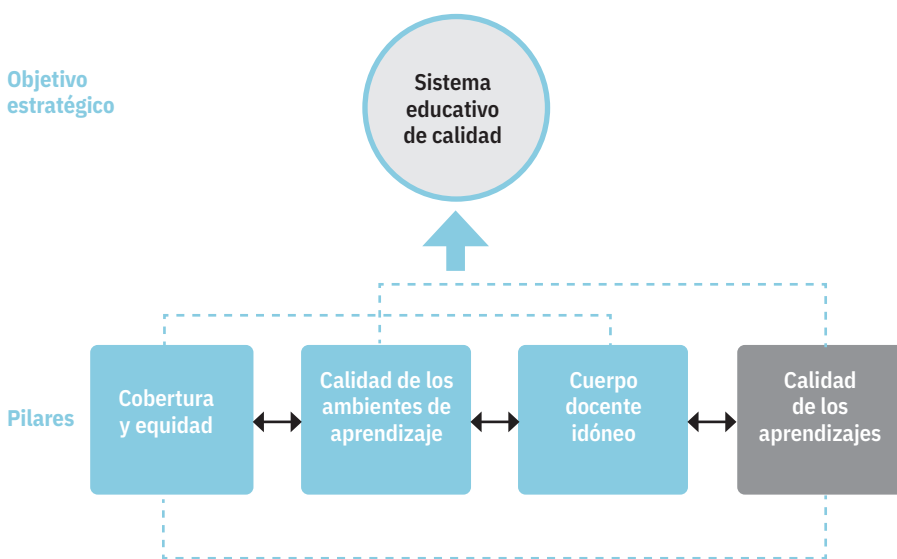
Es importante señalar que la propuesta desarrollada en este capítulo se centra en los tres primeros pilares. Es decir: el pilar de la calidad de los aprendizajes no fue incorporado en este ejercicio. La razón es que, de acuerdo con el Capítulo 3 del Noveno Informe del Estado de la Educación (2023), la planificación de mediano y largo plazo depende una decisión política que aún no está resuelta: que el país finalmente establezca un sistema de macroevaluación que remedie la des-

articulación y pobreza de las evaluaciones actuales (Capítulo 3 de este *Informe* para más detalle). Indudablemente, se trata de un asunto de gran importancia estratégica. Sin embargo, en ausencia de la decisión inicial de reformar lo existente, resulta difícil establecer una secuencia clara para la planificación de mediano y largo plazo que sí fue posible diseñar para los otros pilares.

Esta visión propone que un sistema educativo de calidad es aquel que implementa los mecanismos requeridos para que toda persona en edad escolar acceda al sistema y reciba la oferta diseñada por las autoridades educativas; que asegure el desarrollo de sus habilidades y competencias; que ofrezca los incentivos requeridos para que todos puedan permanecer dentro del sistema a lo largo de su proceso educativo; y que, además, proporcione los recursos óptimos para el correcto desarrollo del proceso de enseñanza aprendizaje, incluyendo acceso a personal docente idóneo y capacitado para impartir sus funciones. De cumplirse con estas condiciones, se estaría ante un

Figura 4.1

### Propuesta de visión del sistema educativo de calidad: un objetivo estratégico y cuatro pilares<sup>a/</sup>



a/ El color diferente del pilar “Calidad de los aprendizajes” indica que no fue tratado en esta propuesta, porque el Sistema de Macro Evaluación estaba pendiente de aprobación política.

Fuente: Elaboración propia con base en la consulta a expertos y actores educativos realizada para este *Informe*.

sistema educativo que propicia la calidad continua de los aprendizajes esperados, y que ejecuta las acciones requeridas para lograrlo.

El *Octavo Informe del Estado de la Educación* acuñó el término de “apagón educativo”, que alude tanto a los problemas de acceso a la educación que tuvieron los y las estudiantes durante la pandemia, especialmente quienes provienen de entornos más vulnerables, como a la fuerte contracción en los aprendizajes esperados y propuestos en los programas de estudio, lo que redujo sustantivamente sus conocimientos y habilidades en relación con el perfil de salida esperado (PEN, 2021).

Las falencias del MEP para mantener un mínimo de calidad educativa durante los años de pandemia (2020-2021) pusieron de manifiesto que la calidad del aprendizaje es vulnerable a las variabilidades de los entornos escolares. Por este motivo, establecer aspiraciones de cobertura y equidad, niveles óptimos de calidad en los ambientes de aprendizaje y en el personal docente que atiende a las personas estudiantes, con objetivos realistas en el mediano y largo plazo, deben ser principios rectores que orienten la hoja de ruta para el sistema educativo.

Reducir los años de rezago que acumulan las y los estudiantes costarricenses en habilidades fundamentales, medidas por las pruebas PISA y afectadas por el apagón educativo y la pandemia, requerirá en los próximos años planes de recuperación y aceleración de aprendizajes con metas claras de mejora educativa. Para diseñar estos planes, el sistema requiere de un sólido sistema de evaluación educativa, con instrumentos robustos que generen información precisa sobre lo que las personas estudiantes saben o no, y permitan diseñar intervenciones efectivas.

Un punto de partida clave en este enfoque es comprender que la cobertura y la equidad no se limitan a incrementar las tasas de escolaridad, es decir, la proporción de personas que asisten a escuelas y colegios. Esta visión propone una definición de cobertura más amplia, que trasciende los indicadores tradicionales. Lograr que todas las personas ingresen al sistema es solo el primer paso y, aun así,

sigue siendo una promesa incumplida en el país.

Retomar el precepto constitucional de la obligatoriedad de la asistencia requiere de acciones adicionales originadas en los esfuerzos conjuntos de las familias y tutores del estudiantado, así como de los incentivos del Estado para atraerles a las aulas. En un sistema educativo en el que la mayoría de las personas estudiantes provienen de hogares con clima educativo bajo y un 40% de hogares pobres, brindar incentivos para estudiar es fundamental para mantener al estudiantado en el sistema y asegurar que completen su trayectoria educativa.

Otro componente de la cobertura es la oferta educativa, la cual presenta desafíos aún más complejos, pues muy pocos estudiantes del país reciben de forma completa la oferta de contenidos establecida oficialmente por el Consejo Superior de Educación en materias clave para el desarrollo integral de los educandos (o currículo completo).

En suma, se parte de una visión según la cual el derecho a la educación se concibe como una política universal que debe asegurar no solo el acceso al sistema sino también *la suficiencia del servicio educativo*, es decir, su calidad en igualdad de condiciones para todas las personas estudiantes que asisten.

Los ambientes de aprendizaje aptos para el proceso educativo constituyen la segunda garantía de un sistema educativo de calidad. Por estos ambientes se entiende el contexto físico, social y pedagógico en el que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje, orientados a lograr ciertos resultados de aprendizaje (Zúñiga et al., 2016). Se pueden clasificar en dos dimensiones: la física (infraestructura, recursos educativos y funcionalidades de estos) y la de prácticas de aula (uso del tiempo de clase, interacciones entre docentes y estudiantes).

El *Informe del Estado de la Educación* ha documentado un déficit crónico en materia de infraestructura educativa que limita las posibilidades de contar con ambientes de aprendizaje atractivos (PEN, 2021). Asimismo, para el *Sexto Informe Estado de la Educación (2017)* se realizaron varios estudios especiales

sobre los ambientes y prácticas en salones de clase de preescolar y secundaria que permitieron documentar importantes déficits en materia de recursos para el aprendizaje y funcionalidad de los espacios educativos, como ruido, luminosidad, bibliotecas, mobiliario, entre otros (PEN, 2017).

Además, las nuevas formas de educación obligan a contar con ambientes de aprendizajes conectados con amplia variedad de recursos digitales y tecnológicos, capacidades docentes para utilizarlos con fines pedagógicos y personas estudiantes activas como protagonistas de un proceso que involucre a la familia y la comunidad (PEN, 2021).

Esto resulta aún más relevante en un contexto de incremento de la pobreza de los aprendizajes como el actual, donde la población estudiantil presenta serios problemas en habilidades clave de lectura y escritura. Tal como el noveno *Informe* lo documentó, contar con libros, bibliotecas y recursos lúdicos en Preescolar y Primaria, así como con personal que atiende las necesidades emocionales del estudiantado, constituye también una necesidad ineludible (PEN, 2023).

La tercera garantía para un sistema educativo de calidad es la idoneidad del cuerpo docente, crucial para el éxito del sistema educativo. Esto implica no solo asegurar que cuenten con la formación académica adecuada, sino también fomentar su desarrollo profesional continuo, brindándoles acceso a capacitación en pedagogía, nuevas tecnologías y metodologías de enseñanza.

Un aspecto de gran importancia es el apoyo que reciba el personal docente para la implementación de enfoques centrados en los y las estudiantes, orientados a su participación y aprendizaje significativo. Para lograrlo, se debe incentivar la colaboración entre docentes, promoviendo el intercambio de buenas prácticas y recursos, así como establecer mecanismos de evaluación que reconozcan su esfuerzo y compromiso.

También es importante considerar el bienestar emocional y profesional del docente, pues su motivación y satisfacción impactan directamente en la calidad del aprendizaje de los estudiantes.

Se deben desarrollar políticas que busquen mejorar las condiciones laborales, la remuneración y el reconocimiento del trabajo docente, asegurando así que el sistema educativo cuente con profesionales apasionados y comprometidos con la educación de calidad. Al abordar la idoneidad del cuerpo docente desde esta perspectiva integral, se contribuirá a fortalecer la calidad del aprendizaje y se creará un entorno donde cada estudiante tenga la oportunidad de alcanzar su máximo potencial.

### Propuesta de aspiraciones para avanzar hacia un sistema educativo de calidad

De las garantías esbozadas en la visión de un sistema educativo de calidad, la de cobertura y equidad presenta la particularidad de que resulta más evidente identificar la aspiración de largo plazo, ya que fue así establecida en la Constitución Política de Costa Rica: lograr que todos los niños y jóvenes del país asistan al sistema educativo y reciban la oferta curricular que el MEP está obligado a brindar (educación gratuita y obligatoria).

En el caso de la calidad de los ambientes de aprendizaje resulta menos directo establecer una aspiración concreta. Estos ambientes dependen de diversos factores, por lo que dicha aspiración debe formularse con precisión, garantizando a todas las personas estudiantes ambientes de aprendizaje óptimos para el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Finalmente, la idoneidad del cuerpo docente debe entenderse no solo en términos de un examen de ingreso a la carrera docente, proceso que, por cierto, sigue pendiente de implementación. También constituye un compromiso del MEP para brindar condiciones propicias que favorezcan la capacitación, el desarrollo continuo y la estabilidad laboral del personal docente. Es fundamental que este compromiso se complemente con un proceso de evaluación cuyo objetivo no sea penalizar, sino promover la mejora continua de la práctica educativa. De este modo, se busca fomentar un entorno de colaboración y crecimiento profesional, donde las personas docentes puedan recibir retroalimentación

constructiva que fortalezca tanto su desempeño como la calidad del sistema educativo en su conjunto.

Identificar un conjunto de características para concretar las tres garantías de un sistema educativo de calidad no es tarea sencilla. Para cada uno podría enumerarse una serie de elementos atinentes que, de acuerdo con los últimos Informes del Estado de la Educación, requieren de una atención urgente. En general, cada principio es en sí mismo un constructo multifactorial y por esta razón es necesario identificar los elementos clave que deberían priorizarse en cada uno.

Este fue precisamente el ejercicio de diálogo que propició el Programa Estado de la Nación para este *Décimo Informe del Estado de la Educación*. Las deliberaciones permitieron identificar un **conjunto mínimo de condiciones** al que el país debería aspirar en materia de cobertura y equidad. Este incluye la universalización de todos los niveles educativos, el acceso al currículo completo y la posibilidad de que los estudiantes puedan acceder a los programas de equidad que requieran de acuerdo con sus necesidades.

De los múltiples factores, tangibles e intangibles, que modelan los ambientes de aprendizaje, el grupo de especialistas escogió dos como fundamentales para asegurar el cumplimiento de garantía: por una parte, la infraestructura y el mobiliario y, por otra, el equipamiento tecnológico y la conectividad disponible para los estudiantes en sus instituciones educativas.

En el ámbito de la idoneidad del personal docente, los especialistas reconocieron que esta no depende exclusivamente de su proceso de formación inicial (universidades) sino también de su desarrollo continuo una vez que ingresan a trabajar en el MEP. Además, influye su propia disposición y motivación para cumplir con el desarrollo de sus actividades en su rol docente.

La consulta realizada permitió la identificación de ocho aspiraciones vinculadas a las tres garantías para promover un sistema educativo de calidad (cuadro 4.3). Cabe señalar que esta propuesta, construida con base en el diálogo y las recomendaciones de las personas espe-

cialistas consultadas, coincide en buena medida con las recomendaciones construidas para otra ponencia preparada para el *Décimo Informe del Estado de la Educación*. En dicha ponencia, se señalan recomendaciones derivadas de la experiencia de países que expandieron su inversión y obtuvieron mejoras sustantivas en cobertura y calidad, explorando una selección de experiencias internacionales que aportan evidencia sobre buenas prácticas en materia de inversión educativa, considerando diversas dimensiones del gasto en educación (recuadro 4.8).



#### Para más información sobre

#### LECCIONES APRENDIDAS SOBRE INVERSIÓN EN EDUCACIÓN Y SU USO EFICIENTE

Véase Curcio y Simonini, 2024  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En resumen, la estrategia propuesta para la transformación del sistema educativo costarricense partió de la construcción de una visión sobre los elementos fundamentales que aseguren la calidad educativa, según las tres garantías descritas. Sobre esta base, se establecieron objetivos específicos, indicadores medibles y metas alcanzables en el corto, mediano y largo plazo, para un total de ocho aspiraciones (figura 4.1 y cuadro 4.3). Finalmente, para que esta propuesta se traduzca en políticas públicas operativas, es imprescindible garantizar mecanismos de financiamiento sostenibles y un uso eficiente de los recursos. El análisis de Curcio y Simonini (recuadro 4.8) ofrece una revisión de experiencias internacionales que demuestran la importancia de la inversión educativa como palanca de transformación.

#### De la visión estratégica a la acción: la conexión entre aspiraciones, inversión y metas

La selección de ocho aspiraciones permite asociar objetivos operativos que establecen los parámetros de logro de

## Cuadro 4.3

## Aspiraciones propuestas para el acuerdo nacional de mejorar la calidad del sistema educativo

Pilares	Aspiraciones
Cobertura y equidad	1. Universalizar la educación preescolar, primaria y secundaria.
	2. Que toda persona estudiante reciba el currículo completo en todos los ciclos educativos.
	3. Que toda persona estudiante tenga acceso al servicio de comedor escolar, y que los pobres y vulnerables reciban incentivos para permanecer en el sistema y culminar con éxito sus trayectorias educativas.
Calidad en los ambientes de aprendizaje	4. Que todos los jardines de niños, escuelas y colegios del país dispongan de aulas y otros espacios en condiciones óptimas de infraestructura y mobiliario para el ejercicio del derecho de enseñanza-aprendizaje.
	5. Que todos los jardines de niños, escuelas y colegios del país dispongan de la conectividad y el equipamiento tecnológico apropiado para el óptimo desarrollo del proceso de enseñanza – aprendizaje.
Cuerpo docente idóneo	6. Que toda persona estudiante pueda desarrollar su proceso de aprendizaje bajo la dirección de docentes debidamente preparados y calificados para el ejercicio de su función.
	7. Que todos los docentes puedan participar de procesos de capacitación, actualización y desarrollo profesional para la mejora de su idoneidad.
Calidad de los aprendizajes	8. Que todos los estudiantes tengan garantizado el derecho a ser evaluados de manera integral, justa y eficiente, permitiendo generar información sobre lo que saben y no saben que contribuya a la mejora continua de su proceso de enseñanza y aprendizaje.

Fuente: Fernández, 2025, con base en la consulta a expertos y actores educativos realizada para este *Informe*.

## Recuadro 4.8

## Lecciones aprendidas sobre inversión en educación y su uso eficiente para lograr mejoras sustantivas en calidad y equidad

Curcio y Simonini (2024) analizaron la experiencia de los países que expandieron su inversión y obtuvieron mejoras sustantivas en cobertura y calidad. Exploran una selección de experiencias internacionales que aportan evidencia en relación con las buenas prácticas en materia de inversión educativa que consideran múltiples dimensiones del gasto en educación. Los países analizados con mayor profundidad fueron Chile, México, Perú, Costa Rica, Uruguay, Finlandia, Suecia y Corea del Sur.

**Priorización de la inversión educativa en los presupuestos públicos:** la educación debe consolidarse como una prioridad fiscal para garantizar la equidad y el desarrollo humano sostenible. Los países con mejores rendimientos académicos han fortalecido su inversión educativa como eje central de sus políticas públicas. Finlandia ha logrado estabilidad presupuestaria con financiamiento basado en resultados, lo

cual permite una asignación más eficiente de recursos. Uruguay ha descentralizado la gestión educativa; ello ha aumentado la eficiencia mediante asignaciones a nivel local. En Chile, el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) vincula la inversión educativa con la rendición de cuentas, asegurando un mejor uso de los recursos.

**Universalización de la cobertura educativa:** para reducir desigualdades y mejorar las oportunidades de la población, es esencial expandir la oferta educativa. México ha logrado ampliar la cobertura secundaria tras declarar su obligatoriedad en 2013, con un incremento significativo en la matrícula. Chile, mediante la Ley de Inclusión Escolar (2015), eliminó el copago en establecimientos subvencionados, facilitando el acceso de sectores vulnerables. Perú ha impulsado becas y programas de financiamiento que posibilitan la permanencia en el sistema educativo de estudiantes en condiciones de pobreza. Inversión en infraestructura y conectividad:

la infraestructura educativa de calidad impacta directamente en el aprendizaje. Uruguay ha implementado el Plan Ceibal desde 2007 asegurando conectividad digital y acceso a dispositivos tecnológicos en todas las escuelas públicas. Perú aprobó en 2022 un Plan de Cierre de la Brecha Digital que busca reducir desigualdades tecnológicas en educación básica. Chile ha fortalecido la infraestructura digital mediante el programa Enlaces, facilitando el acceso a internet en escuelas rurales.

**Actualización de contenidos curriculares:** la enseñanza debe responder a los desafíos del siglo XXI. Es necesario incorporar competencias digitales, pensamiento crítico y resolución de problemas. Finlandia ha reformado su currículo para evitar la memorización de contenidos y se ha enfocado en el aprendizaje basado en

Continúa >>

## Recuadro 4.8 &gt; Continuación

**Lecciones aprendidas sobre inversión en educación y su uso eficiente para lograr mejoras sustantivas en calidad y equidad**

proyectos. Corea del Sur ha integrado la inteligencia artificial, la realidad virtual y el aprendizaje digital en sus programas educativos. Uruguay ha reforzado el desarrollo de habilidades del siglo XXI mediante la digitalización de los procesos de enseñanza a través del Plan Ceibal.

**Capacitación docente y profesionalización de la carrera:** la formación continua y la mejora en las condiciones salariales docentes son clave para mejorar la calidad educativa. Finlandia ha logrado atraer a los y las mejores estudiantes a la docencia mediante procesos de selección exigentes y programas de formación de alto nivel. Corea del Sur y Suecia han implementado incentivos salariales para docentes con alto desempeño y han promovido metodologías de enseñanza innovadoras. Perú, Chile y México han desarrollado reformas en la carrera docente que incluyen evaluaciones de desempeño y mecanismos de ascenso basados en mérito. En México, la Ley General del Servicio Profesional Docente establece un esquema de evaluación y promoción con incentivos salariales.

**Reducción de brechas de acceso y permanencia en poblaciones vulnerables:** La educación debe ser inclusiva y garantizar la equidad en el acceso y permanencia en el sistema. México implementó escuelas de tiempo completo que brindaban alimentación y apoyo educativo a niños en situación

de pobreza. Uruguay desarrolló el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas que permitió la intervención temprana para prevenir la deserción escolar. Perú estableció el programa Qali Warma para garantizar alimentación escolar, así como el programa Beca 18 para financiar estudios de jóvenes en situación de vulnerabilidad. Chile implementó un sistema de subvenciones diferenciadas que otorga mayores recursos a escuelas con estudiantes de bajos ingresos.

**Fortalecimiento de la educación en la primera infancia:** La inversión en educación temprana tiene un impacto significativo en el desarrollo cognitivo y la reducción de desigualdades. Uruguay ha expandido su cobertura en educación inicial con políticas de apoyo a la infancia. Chile implementó el programa Chile Crece Contigo, integrando educación, salud y bienestar infantil.

**Mecanismos de articulación con otros actores:** La colaboración entre el sector público, la sociedad civil y la comunidad educativa fortalece la implementación de políticas. Perú ha institucionalizado los consejos escolares, lo cual ha derivado en una mayor participación comunitaria en la gestión educativa. Chile ha implementado sistemas de participación estudiantil en la toma de decisiones en los centros educativos.

**Monitoreo y evaluación permanente de la inversión educativa:** La rendición de

cuentas y la medición de resultados son esenciales para mejorar la efectividad del gasto educativo. Chile ha implementado el Simce, permitiendo evaluar el desempeño estudiantil y ajustar políticas educativas. Colombia aplica el Examen Saber 11 para medir la calidad educativa a nivel nacional. Uruguay vincula la evaluación de estudiantes con estrategias de mejora en la enseñanza y formación docente. Perú ha desarrollado el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace) para garantizar estándares de calidad en la educación.

**Planificación educativa de largo plazo:** La inversión educativa debe estar alineada con estrategias de desarrollo sostenible. Perú ha implementado el Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA) el cual ha priorizado resultados medibles en la calidad educativa. Chile ha desarrollado el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED), vinculado a incentivos salariales. Finlandia implementa planificación plurianual en educación, asegurando una mejora continua en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Uruguay ha desarrollado innovaciones presupuestarias que vinculan las asignaciones de recursos con metas de desempeño educativo.

Fuente: Elaboración propia con base en Curcio y Simonini, 2024.

una política educativa. Así, por ejemplo, el compromiso con la cobertura y equidad se refleja en la universalización de la educación preescolar, la expansión de los programas de alimentación y becas Avancemos, y la ampliación de la cobertura en secundaria. De igual manera, el fortalecimiento de los ambientes de aprendizaje se traduce en la mejora de la infraestructura educativa, la digitalización de las aulas y la modernización

de bibliotecas. Finalmente, la calidad del cuerpo docente se ve reflejada en la implementación de evaluaciones de idoneidad, la capacitación basada en diagnóstico de necesidades y la profesionalización de la carrera docente (cuadro 4.4).

Los objetivos operativos, por su parte, permiten visualizar el progreso concreto hacia el cumplimiento de las ocho aspiraciones. También proporcionan herramientas para evaluar el impacto

de las políticas implementadas y realizar ajustes estratégicos conforme avanza su ejecución, al desagregar indicadores para conocer el estado de situación en cada una de estas aspiraciones.

El horizonte temporal para el cumplimiento de dichos objetivos es un periodo de quince años. Este plazo busca posicionar el argumento de que las aspiraciones nacionales requieren de compromisos que también sean nacionales y

que trasciendan las distintas visiones de los gobiernos de turno; que es necesario comprometerse con la consecución de mejoras sobre la base del camino recorrido en cada administración previa, evitando así la visión cortoplacista de “borrón y cuenta nueva” que ha predominado en los últimos años en el sistema educativo.

Utilizar un periodo de estudio amplio permite incorporar en los análisis el efecto de la reducción proyectada de

la población en edad escolar para el periodo 2026-2040, con un resultado que podría parecer contradictorio para algunos, ya que se demuestra, como se detallará más adelante, que no es cierto que la reducción de la población en edad escolar se deba traducir, inmediatamente, en ahorros de recursos económicos. Es cierto que habrá menos estudiantes, y eventualmente se necesitarán comprar menos alimentos u otorgar menos becas, pero solo hasta que el país alcance el

escenario ideal de cobertura total de esos y otros beneficios. En la actualidad, aún estamos lejos de ese escenario. Finalmente, los objetivos operativos propuestos se interrelacionan unos con otros y el avance gradual de algunos es tomado en cuenta también en las proyecciones de progreso de otros. Pero el concepto clave es el de “avance gradual”, pues, como fue evidenciado en secciones anteriores, cambios dramáticos no son posibles en el futuro inmediato.

#### Cuadro 4.4

### Pilares, aspiraciones y objetivos operativos para lograr un sistema educativo de calidad

Pilar	Aspiración	Objetivo operativo
Cobertura y equidad	1. Universalizar la educación preescolar, primaria y secundaria.	Lograr que la tasa neta de cobertura sea del 100% en todos los ciclos educativos
	2. Que toda persona estudiante reciba el currículo completo en todos los ciclos educativos.	Lograr que más de 1.000 centros educativos implementen el currículo completo en educación primaria.
	3. Que toda persona estudiante tenga acceso al servicio de comedor escolar, y que los pobres y vulnerables reciban incentivos para permanecer en el sistema y culminar con éxito sus trayectorias educativas.	Lograr una cobertura del 100% del servicio de comedor escolar en preescolar, primaria y secundaria
		Lograr que el 100% de los estudiantes en condición de pobreza y pobreza extrema reciban la beca de Avance-mos
	Lograr que todo estudiante que lo requiera, reciba el servicio de transporte estudiantil	
Calidad en los ambientes de aprendizaje	4. Que todos los jardines de niños, escuelas y colegios del país dispongan de aulas y otros espacios en condiciones óptimas de infraestructura y mobiliario para el ejercicio del derecho de enseñanza-aprendizaje.	Lograr que todas las Juntas de Educación y Administrativas reciban el monto mínimo de recursos para los gastos operativos y de mantenimiento de los centros educativos
		Atender y solucionar las 887 órdenes sanitarias activas al año 2024
		Transformar las 930 bibliotecas escolares en centros de recursos para el aprendizaje
Cuerpo docente idóneo	5. Que todos los jardines de niños, escuelas y colegios del país dispongan de la conectividad y el equipamiento tecnológico apropiado para el óptimo desarrollo del proceso de enseñanza – aprendizaje.	Conectar a todos los centros educativos públicos con los anchos de banda definidos en la red educativa
		Lograr que todos los estudiantes cuenten con un docente de informática educativa
Cuerpo docente idóneo	6. Que toda persona estudiante pueda desarrollar su proceso de aprendizaje bajo la dirección de docentes debidamente preparados y calificados para el ejercicio de su función.	Implementar las pruebas de idoneidad a personas que ingresan a la carrera docente
	7. Que todos los docentes puedan participar de procesos de capacitación, actualización y desarrollo profesional para la mejora de su idoneidad.	Lograr establecer procesos de capacitación docente con base en el diagnóstico de necesidades individuales
Calidad de los aprendizajes	8. Que todos los estudiantes tengan garantizado el derecho a ser evaluados de manera integral, justa y eficiente, permitiendo generar información sobre lo que saben y no saben que contribuya a la mejora continua de su proceso de enseñanza y aprendizaje.	Establecer un sistema de evaluación a los estudiantes que sea administrado por una entidad externa al MEP, basada en los parámetros de calidad y diseños curriculares establecidos por el MEP como rector de la educación.

La gradualidad y la interrelación entre objetivos operativos no constituye una idea nueva. El acuerdo nacional del 8% del PIB constitucional para la educación proponía que el incremento presupuestario ocurriera de forma gradual y sostenida, tomando en consideración las capacidades de ejecución del MEP y la posibilidad de generación de ingresos dentro del fisco para darle soporte al aumento propuesto. La diferencia es que, en aquella ocasión, la idea no fue incorporada como un componente operativo vinculante del acuerdo, sino que permaneció como una expresión general de intención política. Por ello, en la propuesta de este *Informe*, las garantías y aspiraciones buscan comprometer avances graduales y factibles, explícitamente relacionados con decisiones de inversión y bajo el escenario fiscal y la capacidad de gestión del MEP realmente existentes.

El punto clave es definir los parámetros de logro asociados a cada una de las ocho aspiraciones y sus correspondientes objetivos operativos para alcanzar un sistema educativo de calidad. En caso de cumplirse, indicarían que se habría llegado a la situación deseada por esas aspiraciones. Su nivel de cumplimiento debería ser anualmente medido y monitoreado por distintos actores del sistema, incluyendo Mideplan, la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa, así como también la ciudadanía en general.

En total, las aspiraciones y objetivos operativos se desagregan en veinte parámetros de logro o metas, cada uno con su indicador correspondiente. Este indicador es la medida que se empleará para valorar el estado de situación existente. En la mayoría de los casos, los parámetros especificados no permitirán alcanzar la aspiración deseada en el corto plazo, o ni siquiera dentro del periodo de quince años. Por ejemplo, 3.764 escuelas hoy no cuentan con la infraestructura o el personal docente requerido para ofrecer el currículo completo en educación primaria, y la aspiración es lograr ofrecerlo en todas ellas, pero la realidad se impone sobre lo ideal, y la meta propuesta es de conseguirlo en al menos 900 escuelas a lo largo de los próximos quince años, pero

garantizando que sea un esfuerzo gradual y sostenido.

Las primeras cinco metas (cuadro 4.5) marcan el rumbo de varias de las siguientes, ya que incorporan la aspiración de alcanzar la universalización de la educación. Según las estimaciones realizadas por Fernández (2025), sería posible alcanzar coberturas del 100% en educación preescolar y primaria para el año 2030 mediante una combinación entre los incentivos para la incorporación y permanencia de los estudiantes al sistema educativo y el aprovechamiento de la reducción de la población en edad escolar.

La razón por la cual este parámetro de logro es factible es que esos niveles educativos presentan coberturas superiores al 93% en la actualidad, aunque en el caso de la educación secundaria se parte de tasas de matriculación más bajas, de 81% en III Ciclo y de 61% en la educación diversificada. Dado lo anterior, las metas propuestas promueven que la cobertura universal se alcance en el año 2035 para el III Ciclo (7° 8° y 9° años), y de al menos lograr la tasa neta de cobertura de 90% para la Educación Diversificada (10°, 11° y 12°) al año 2040.

Las metas relacionadas a la cobertura estudiantil delimitan la trayectoria de otros objetivos. Por ejemplo, inciden sobre la cantidad de becas que serían requeridas. Asimismo, los platos de alimentos que deberán servirse en los comedores escolares dependen directamente del número de niños, niñas y jóvenes matriculados en el sistema cada año, un elemento incorporado en todas las metas propuestas.

En el cuadro 4.5, los cinco objetivos operativos para el pilar de cobertura y equidad se desagregan en trece parámetros de logro. Ello es así pues es necesario tomar en cuenta la particularidad de cada nivel educativo. Así, por ejemplo, para el objetivo estratégico de lograr el 100% de cobertura en todos los niveles educativos, se plantean cinco parámetros distintos. Todos buscan cumplir con el mismo objetivo operativo, pero las diferencias en la línea base inicial inciden sobre las metas de progreso propuestas para cada nivel educativo (cuadro 4.5).

Cinco metas o parámetros de logro se asocian con el pilar de mejora en la calidad de los ambientes de aprendizaje. A su vez, se proponen dos metas para el pilar de cuerpo docente idóneo (cuadro 4.6). Al igual que en el caso del pilar de cobertura y equidad, se aplican los criterios de gradualidad y de interrelación entre los parámetros.

Un acuerdo nacional basado en una propuesta que cuidadosamente entrelaza pilares, aspiraciones, objetivos operativos, parámetros de logro e indicadores como los mencionados permitiría definir una senda de progreso sujeta a evaluación y adaptación permanente. Si cada gobierno se comprometiera a cumplir gradualmente con estos objetivos durante el periodo 2026-2040, el país habría logrado avances sustanciales hacia la construcción de un sistema educativo de alta calidad.

### La inversión requerida para alcanzar las metas del acuerdo de forma progresiva y sostenida

### El pilar de cobertura y equidad requiere de la mitad de los recursos adicionales

Las metas propuestas para avanzar hacia un sistema educativo de calidad requieren financiamiento para poder alcanzarse. Este financiamiento debe vincularse a la estimación de costos para la ejecución de proyectos de inversión, la contratación de bienes o servicios o la ejecución de obra pública.

Fernández (2025) realizó un ejercicio para estimar la inversión requerida para avanzar en el cumplimiento de los objetivos, considerando la gradualidad con que fueron propuestas las metas presentadas en la sección anterior. La elaboración de este plan de inversión tomó en cuenta distintos parámetros para cada proyecto y planteó varios supuestos que permitieron identificar los principales rubros de gasto asociados a cada iniciativa y, de este modo, estimar la inversión total requerida para cada una (recuadro 4.9).

La gradualidad en el cumplimiento de las metas propuestas en cada pilar (cuadros 4.5 y 4.6) permite establecer

Cuadro 4.5

### Pilares, objetivos operativos, parámetros e indicadores para avanzar en el cumplimiento de las aspiraciones propuestas para lograr un sistema educativo de calidad en el pilar de “Cobertura y equidad”

Pilar	Objetivo operativo	Número	Parámetro de logro	Indicador	Metas propuestas				
					Línea base <sup>a/</sup>	2026	2030	2035	2040
Cobertura y equidad	Lograr que la tasa neta de cobertura sea del 100% en todos los ciclos educativos	1	Aumentar la asistencia de la población de 4 años en el ciclo materno infantil	Tasa neta de escolaridad en interactivo II	94,1	97,5	100,0		
		2	Aumentar la asistencia de la población de 5 años en el ciclo de transición	Tasa neta de escolaridad en transición	95,4	97,5	100,0		
		3	Aumentar la asistencia de la población de 6 a 11 años en I y II Ciclos	Tasa neta de escolaridad en I y II ciclos	93,7	97,5	100,0		
		4	Aumentar la asistencia de la población de 12 a 14 años en III ciclo	Tasa neta de escolaridad en III ciclo	80,5	80,0	86,0	100,0	
		5	Aumentar la asistencia de la población de 15 a 16 años en educación diversificada	Tasa neta de escolaridad en educación diversificada	60,8	62,0	62,0	78,0	91,0
	Lograr que más de 1.000 centros educativos implementen el currículo completo en educación primaria	6	Lograr que más de 1.000 centros educativos implementen el currículo completo en educación primaria	Cantidad acumulada de centros educativos que disponen de la infraestructura, mobiliario y personal docente y no docente para ofrecer el horario regular	314	364	614	914	1.214
	Logra una cobertura del 100% del servicio de comedor escolar en preescolar, primaria y secundaria	7	Mantener la universalidad de la cobertura del servicio de comedor escolar en preescolar y primaria	Porcentaje de estudiantes beneficiarios del servicio de comedor escolar respecto a la matrícula total, para los niveles interactivo II, transición, I y II ciclos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		8	Aumentar la cobertura del servicio de comedor escolar en la educación secundaria	Porcentaje de estudiantes beneficiarios del servicio de comedor escolar respecto a la matrícula total, para III ciclo y educación diversificada	71,0	73,0	76,0	99,0	100,0
	Lograr que el 100% de los estudiantes en condición de pobreza y pobreza extrema reciban la beca de AVANCEMOS	9	Otorgar la beca de Avancemos a todas las personas estudiantes de preescolar en situación de pobreza	Porcentaje de estudiantes de 4 y 5 años en situación de pobreza extrema y no extrema, que reciben beca de Avancemos	0,0	15,0	75,0	100,0	100,0
		10	Otorgar la beca de Avancemos a todas las personas estudiantes de primaria en situación de pobreza	Porcentaje de estudiantes de 6 a 11 años en situación de pobreza extrema y no extrema, que reciben beca de Avancemos	33,0	44,0	86,0	100,0	100,0
		11	Otorgar la beca de Avancemos a todas las personas estudiantes de III ciclo en situación de pobreza	Porcentaje de estudiantes de 12 a 14 años en situación de pobreza extrema y no extrema, que reciben beca de Avancemos	47,0	55,0	87,0	100,0	100,0
		12	Otorgar la beca de Avancemos a todas las personas estudiantes de educación diversificada en situación de pobreza	Porcentaje de estudiantes de 15 a 18 años en situación de pobreza extrema y no extrema, que reciben beca de Avancemos	47,0	54,0	87,0	100,0	100,0
	Lograr que todo estudiante que lo requiera, reciba el servicio de transporte estudiantil	13	Dotar al Programa de Transporte de los recursos adicionales para atender la demanda insatisfecha de beneficiarios	Presupuesto asignado en la Ley de Presupuesto de la República del ejercicio económico correspondiente, para el Programa de Transporte estudiantil	46.167	48.137	50.091	52.646	55.332

a/ El año base puede ser 2022 o 2023.

Fuente: Fernández, 2025, con base en la consulta a expertos y actores educativos realizada para este Informe.

## Cuadro 4.6

**Pilares, objetivos operativos, parámetros e indicadores para avanzar en el cumplimiento de las aspiraciones propuestas para lograr un sistema educativo de calidad en los pilares de “Ambientes de aprendizaje” y “Cuerpo docente idóneo”**

Pilar	Objetivo operativo	Número	Parámetro de logro	Indicador	Metas propuestas				
					Línea base <sup>a/</sup>	2026	2030	2035	2040
Calidad en los ambientes de aprendizaje	Lograr que todas las juntas educativas reciban los recursos para el mantenimiento de los centros educativos	14	Presupuestar a las Juntas de Educación y Administrativas el monto mínimo para gastos operativos y de mantenimiento de los centros educativos	Presupuesto asignado en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República del ejercicio económico correspondiente, en cumplimiento de la Ley 6746 (en millones de colones)	41.269	97.557	97.557	97.557	97.557
	Atender las órdenes sanitarias activas al 2024	15	Atender todas las órdenes sanitarias activas al año 2024	Cantidad acumulada de órdenes sanitarias con proyectos en ejecución para su solución	-	20	150	425	887
	Transformar las bibliotecas escolares en centros de recursos para el aprendizaje	16	Transformar las bibliotecas escolares en centros de recursos para el aprendizaje	Cantidad de bibliotecas escolares que disponen del equipamiento requerido para convertirse en centros de recursos para el aprendizaje	10	15	175	540	930
	Conectar a todos los centros educativos públicos con los anchos de banda definidos en la red educativa	17	Conectar a todos los centros educativos públicos con los anchos de banda definidos en la red educativa	Porcentaje de centros educativos que reciben internet, atendidos por el Eje MEP, con un ancho de banda igual o superior al establecido en la red educativa (capa 1)	20%	20%	100%		
	Lograr que todas las personas estudiantes cuenten con un docente de informática educativa	18	Lograr que todos los estudiantes cuenten con un docente de informática educativa	Número acumulado de docentes de informática educativa contratados por el MEP	1.905	2.025	2.506	3.107	3.709
Cuerpo docente idóneo	Implementar las pruebas de idoneidad a personas que ingresan a la carrera docente	19	Implementar las pruebas de idoneidad a personas que ingresan a la carrera docente	Cantidad acumulada de personas egresadas de carreras de educación que aplican la prueba de idoneidad para ingresar a la carrera docente	-	1.700	21.700	46.700	71.700
	Lograr establecer procesos de capacitación docente con base en el diagnóstico de necesidades individuales	20	Capacitación docente con base en el diagnóstico de necesidades individuales	Cantidad de docentes que son capacitados con base en diagnóstico de sus necesidades de capacitación	ND	2.500	5.184	12.899	32.098

a/ El año base puede ser 2022 o 2023.

Fuente: Fernández, 2025, con base en la consulta a expertos y actores educativos realizada para este Informe.

## Recuadro 4.9

**Parámetros y supuestos utilizados en la estimación de la inversión requerida para el cumplimiento de los objetivos propuestos**

Para estimar la inversión necesaria para avanzar de forma progresiva en las metas propuestas en el marco de acción hacia un sistema educativo de calidad, se definieron y modelaron diversos supuestos y parámetros que facilitaron la estimación de los gastos en cada rubro requerido para implementar los proyectos vinculados a cada meta. Algunos de los principales elementos se resumen a continuación:

**Cobertura educativa:** la línea base de las tasas netas de cobertura no utiliza los datos oficializados por el MEP para el año 2022, ya que estos se basan en las proyecciones de población 2011-2050, elaboradas por el INEC luego del Censo de Población 2011. En su lugar, se utilizan las más recientes proyecciones de población 2022-2100, publicadas por el INEC con base en el operativo censal 2022. En general, las tasas de cobertura son más altas que las oficiales, dado que para el año 2022 y subsiguientes el INEC estimó un tamaño de población inferior al proyectado previamente.

**Currículo completo:** las estimaciones de costos para los rubros de infraestructura, servicios de ingeniería, equipamiento y contratación docente se basan en la propuesta planteada por el MEP en el año 2018 y consignada en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas 2019-2022. Se utilizó el costo medio en cada rubro para estimar el costo total y, en el caso de las remuneraciones, se toma en cuenta crecimiento del costo acumulado debido a la contratación docente, incluyendo incrementos salariales por costos de vida del 1% anual.

**Comedores escolares:** la cobertura de la población beneficiaria considera tanto las proyecciones poblacionales por grupos de edad como el nivel inicial de cobertura del programa según la oferta educativa.

Además, se estableció un aumento del 3% anual en el costo del “plato servido” para mantener el valor real del dinero en el tiempo.

**Avancemos:** se realizan estimaciones separadas por ciclo educativo, dado que el monto de la beca mensual es distinto según cada nivel. Se toma en consideración el efecto de la reducción poblacional, y las simulaciones no solo estiman la cantidad de becas adicionales que se requieren con respecto a la población que actualmente no la recibe, sino que también toman en consideración el número de nuevos estudiantes que estarían ingresando al sistema según las metas de aumentos de cobertura. Además, dado que la beca debería ser entregada prioritariamente a estudiantes en condición de pobreza, se estimó el porcentaje de estudiantes pobres que recibieron la beca en el 2024, según la ENAHO. Ese parámetro fue aplicado a cada grupo poblacional para efectos de estimar la proyección de población potencial en condición de pobreza en cada grupo de edad. El supuesto principal es que el nivel de pobreza será fijo para todos los años. Además, se estableció el supuesto de crecimiento del valor inicial de la beca a una tasa fija del 3% anual, para mantener el valor real del dinero en el tiempo.

**Órdenes sanitarias:** de los 887 centros educativos que tienen órdenes sanitarias, 657 no disponen de una estimación preliminar del costo que requerirá su atención. Para el proceso de imputación, a cada centro educativo con información faltante le fue asignado el valor promedio del costo de una obra con la cual compartiera características básicas, en las variables de tipo de prioridad, oferta educativa del centro (primaria, preescolar, primaria, otra), y provincia donde se ubica la instalación. El promedio condicionado a esas tres variables fue asignado a cada centro educativo que cumpliera los mismos requerimientos de información.

**Bibliotecas escolares y centros de recursos para el aprendizaje (CRA):** para dotar de CRA a las 929 bibliotecas que no tienen, se utilizan como base los costos directos del proyecto ejecutado por el MEP en el año 2014, mediante el cual se dotó de equipamiento tecnológico y libros a cerca de 300 bibliotecas. La información permitió clasificar las inversiones realizadas en equipamiento tecnológico, libros u otras adaptaciones.

**Red educativa de banda ancha:** este proyecto fue oficializado por el MEP en los documentos remitidos a MIDEPLAN para la inscripción de la red educativa en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (2019). Los datos consignados en ese proyecto fueron utilizados de forma directa.

**Docentes de informática educativa:** fue estimado el costo salarial anual utilizando como base el salario global publicado por MIDEPLAN y el Servicio Civil, y añadiendo los costos adicionales de salario escolar, aguinaldo y cargas estatales y patronales al seguro de salud de la CCSS y al régimen de pensiones del Magisterio Nacional. Se asumen incrementos anuales por costo de vida del 1%.

**Pruebas de idoneidad:** se utiliza como referencia el costo medio de aplicación de las pruebas.

**Capacitación docente:** las estimaciones se basan en la propuesta planteada por el MEP en el año 2018 y consignada en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas 2019-2022. Se utilizó el costo medio de capacitación por docente como la referencia.

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2025.

niveles de inversión factibles tanto desde el punto de vista financiero como de capacidad de gestión del MEP. La estimación del costo para poder alcanzar los objetivos estratégicos propuestos señala que, dada la gradualidad propuesta, en el primer año de implementación serían requeridos 61.117 millones de colones para ejecutar los proyectos requeridos de forma simultánea, lo cual permitiría alcanzar las metas propuestas en cada uno de estos.

Desde el primer año, el avance en cuatro de los objetivos operativos requeriría el 87% de la inversión total adicional, ya que se estimó en 15.379 millones de colones el costo para atender las primeras 20 órdenes sanitarias (las de mayor severidad o gravedad), 15.000 millones de colones para iniciar el aumento progresivo destinado a recuperar la inversión que realizan las juntas educativas en el mantenimiento

de centros educativos, 13.808 millones de colones para realizar las adecuaciones de infraestructura y la contratación de personal necesarias para ofrecer el currículo completo en 60 centros educativos adicionales, y 8.799 millones de colones los recursos requeridos para lograr que el 15% de las personas estudiantes de preescolar, el 45% de primaria y el 55% de secundaria reciban la beca de Avancemos.

Las estimaciones de costos fueron realizadas para cada año en el periodo 2026-2040. El cuadro 4.7 muestra el resumen de costos para algunos años seleccionados dentro de ese periodo. Si bien el avance en el cumplimiento de los cuatro objetivos operativos mencionados en el párrafo anterior consumiría en promedio el 87% de los recursos adicionales necesarios en el primer quinquenio (2026-2030), su representación dentro del con-

junto de proyectos bajaría al 77% y 73% entre 2035 y 2040. En esos años serían requeridos más recursos para otros de los proyectos para los cuales fueron propuestos crecimientos graduales (cuadro 4.7).

Si se analiza la información anterior de acuerdo con las aspiraciones y objetivos operativos incluidos en cada pilar, es posible observar que el financiamiento de las metas propuestas para el pilar de cobertura y equidad iniciaría en el orden del 45% de la inversión adicional total requerida, pero llegaría hasta el 55% hacia el final del periodo. Por su parte, el financiamiento del pilar de calidad de los ambientes de aprendizaje iniciaría en 54% y finalizará en 42% del total de recursos. Las dos metas propuestas para el pilar de cuerpo docente idóneo requerirían entre el 1% y el 2% del total de recursos proyectados (gráfico 4.20).

#### Cuadro 4.7

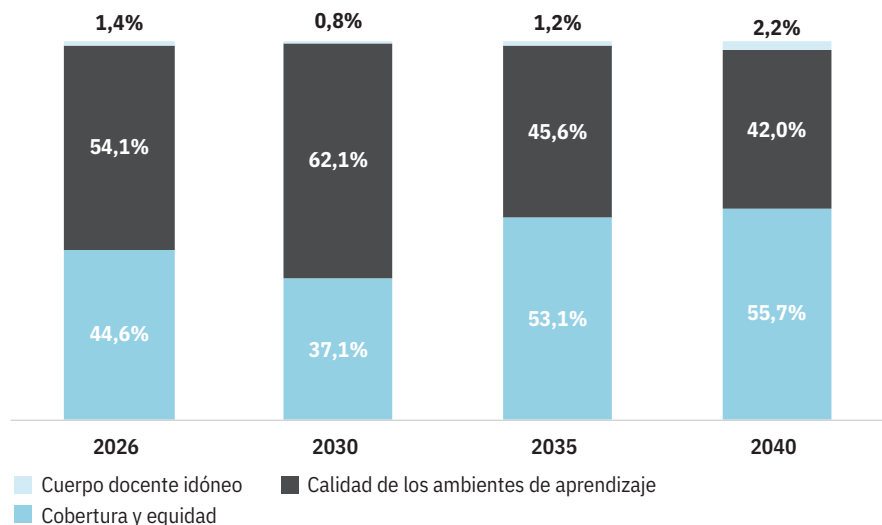
### Estimación de la inversión adicional requerida para la implementación de proyectos, según objetivo operativo. 2026-2040 (millones de colones corrientes)

Pilar	Objetivo operativo	2026	2030	2035	2040
Cobertura y equidad	Lograr que más de 1.000 centros educativos implementen el currículo completo en educación primaria.	13.808	38.369	69.071	99.773
	Lograr que el 100% de las personas estudiantes en condición de pobreza y pobreza extrema reciban la beca de Avancemos	8.799	43.375	61.761	63.227
	Logra una cobertura del 100% del servicio de comedor escolar en preescolar, primaria y secundaria	2.654	4.072	20.564	28.016
	Lograr que todo estudiante que lo requiera reciba el servicio de transporte estudiantil	1.969	3.924	6.479	9.164
Calidad en los ambientes de aprendizaje	Lograr que todas las juntas educativas reciban los recursos para el mantenimiento de los centros educativos	15.000	56.288	56.288	56.288
	Atender las órdenes sanitarias activas al 2024	15.379	71.545	44.129	45.439
	Transformar las bibliotecas escolares en centros de recursos para el aprendizaje	68	249	588	995
	Conectar a todos los centros educativos públicos con los anchos de banda definidos en la red educativa	429	10.796	10.796	10.796
	Lograr que todas las personas estudiantes cuenten con un docente de informática educativa	2.171	11.294	23.741	37.428
Cuerpo docente idóneo	Implementar las pruebas de idoneidad a personas que ingresan a la carrera docente	282	831	831	831
	Lograr establecer procesos de capacitación docente con base en el diagnóstico de necesidades individuales	557	1.155	2.874	7.152
<b>Total general</b>		<b>61.117</b>	<b>241.898</b>	<b>297.123</b>	<b>359.109</b>

Fuente: Fernández, 2025, con base en la consulta a expertos y actores educativos realizada para este Informe.

Gráfico 4.20

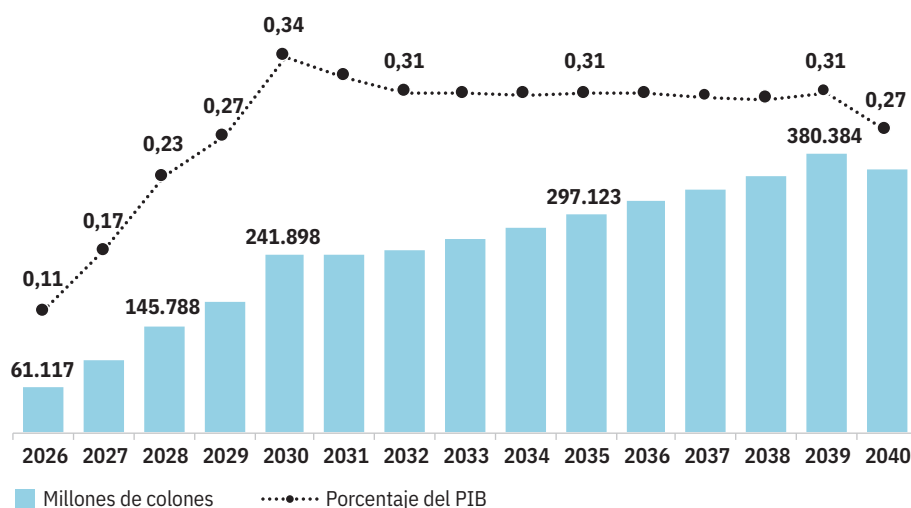
**Distribución de la inversión adicional proyectada para el cumplimiento gradual de los objetivos operativos, según pilar**  
(en millones de colones corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2025.

Gráfico 4.21

**Proyecciones del presupuesto adicional<sup>a/</sup> requerido por el MEP para avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas**  
(en millones de colones corrientes y como porcentaje del PIB)



a/ El presupuesto adicional requerido corresponde a la sumatoria del costo estimado de la implementación anual de varios proyectos vinculados a los objetivos y metas propuestos para avanzar hacia un sistema educativo de calidad.

b/ El PIB nominal se proyecta con un crecimiento lineal de 6,5% anual.

Fuente: Elaboración propia con datos de Fernández, 2025 y Pacheco, 2025, Ministerio de Hacienda y BCCR.

Las metas propuestas requerirían incrementos graduales y sostenidos, pero inferiores a 0,5 puntos del PIB cada año

Una vez estimados los costos asociados a cada pilar, el siguiente paso consiste en analizar la proporción del PIB que sería requerida para cumplir con estos objetivos. Esta comparación es clave para examinar su factibilidad dada la regla fiscal y las políticas fiscales restrictivas que ha implementado el Ministerio de Hacienda en los últimos años.

El resultado de este ejercicio muestra que la inversión adicional requerida por el MEP, de 61.117 millones de colones en el primer año, iniciaría con un requerimiento del 0,11% del PIB y crecería paulatinamente hasta alcanzar el 0,34% del PIB proyectado para el año 2030. Posterior a ese año, el requerimiento se mantendría alrededor del 0,31% del PIB (gráfico 4.21). Son montos que este Informe considera manejables y compatibles con la realidad fiscal del país en los próximos años. Este resultado es fundamental, ya que no solo permite cumplir con uno de los componentes esenciales del acuerdo nacional del 8% de inicio de siglo —a saber, el crecimiento gradual y sostenido—, sino que promueve incrementos incluso inferiores a los 0,5 puntos del PIB establecidos en la Constitución Política, que, como se demostró durante la década anterior, no pudieron ser cumplidos por el Gobierno ni siquiera en la época de mayor expansión presupuestaria.

Existe espacio fiscal para que el MEP pueda avanzar en el cumplimiento de las metas, pero dependerá de la prioridad política y la negociación con el Ministerio de Hacienda garantizarlo

El presupuesto adicional requerido por el MEP inicia en un mínimo de 61.117 millones de colones en el primer año y llegaría a alcanzar hasta 380.384 millones, en términos nominales, hacia el final del periodo. Por ello, es importante analizar la factibilidad de que el MEP cuente con los recursos necesarios para

avanzar con los objetivos asociados a estas estimaciones de inversión (gráfico 4.21).

En la sección en que se analizó la regla y el marco fiscales de mediano plazo del Ministerio de Hacienda se presentaron dos escenarios sobre la posible evolución del presupuesto del MEP en relación con el PIB. En ambos casos, la conclusión fue que esta proporción continuaría disminuyendo al menos hasta el año 2029, en un rango que varía entre el 4,40% al 4,67% del PIB. La relación del presupuesto educativo al PIB disminuiría porque se proyecta que el presupuesto nominal del MEP crezca a una tasa inferior al crecimiento nominal del PIB.

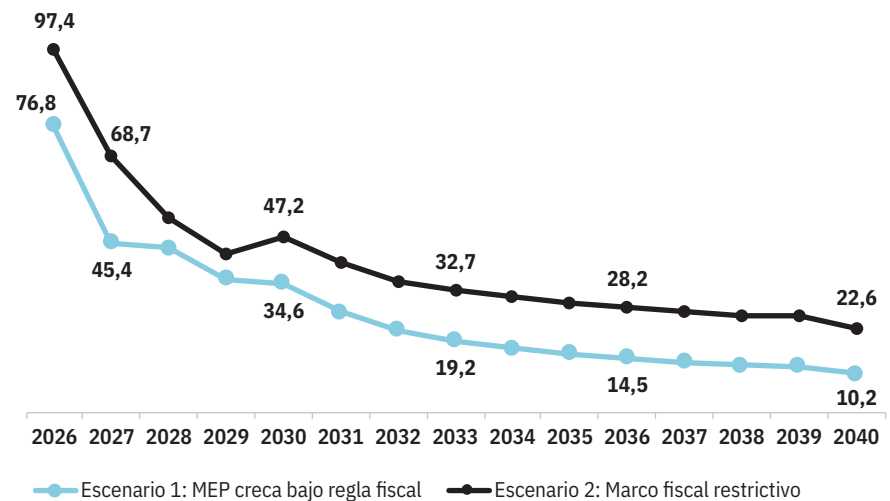
Esta situación no implica que el presupuesto del MEP decrezca o que no pueda aumentar. Las estimaciones de Pacheco (2025) suponen que el presupuesto nominal del MEP aumente, pero el ritmo de ese aumento dependerá de la política fiscal sea implementada por el Ministerio de Hacienda. Si Hacienda permite que los recursos para el MEP crezcan a la misma velocidad que indique la regla fiscal, habría mayor disponibilidad de dinero para el sector educativo. Sin embargo, si continúa prevaleciendo el marco fiscal de mediano plazo, el presupuesto nominal del MEP podría crecer, pero a un ritmo mucho más bajo. Un dato clave es que, en cualquiera de los dos escenarios, el aumento del presupuesto del MEP sería mayor a las necesidades de inversión estimadas para avanzar hacia un sistema educativo de calidad. Ello quiere decir que sí existe espacio fiscal para que el MEP pueda avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas.

Este espacio fiscal, sin embargo, podría ser muy estrecho en los primeros años. Las estimaciones de la inversión adicional requerida para las metas propuestas representan un 78% del crecimiento del presupuesto educativo proyectado bajo el escenario más optimista, pero equivaldrían al 97% del crecimiento presupuestario previsto bajo parámetros más restrictivos en la política fiscal (gráfico 4.22).

Además, debe considerarse que el presupuesto actual del MEP requiere ajustes nominales en el tiempo. Es previsible que

Gráfico 4.22

**Proyección de la inversión adicional requerida por el MEP<sup>a/</sup> para avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas** (porcentajes con respecto al crecimiento nominal del presupuesto total del MEP)<sup>b/</sup>



a/ El presupuesto adicional requerido corresponde a la sumatoria del costo estimado de la implementación anual de varios proyectos vinculados a los objetivos y metas propuestos para avanzar hacia un sistema educativo de calidad

b/ El crecimiento nominal del presupuesto del MEP se presenta bajo dos escenarios probables. El primero señala que el MEP podrá crecer al ritmo que permita la regla fiscal, mientras que el segundo supone mayores restricciones de crecimiento de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo del Ministerio de Hacienda.

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2025 y Pacheco, 2025 y datos del MEP, Ministerio de Hacienda y BCCR.

la partida de remuneraciones aumente, ya que los salarios de los docentes y administrativos deberían crecer al menos para compensar el aumento del costo de vida. El Fondo Especial para la Educación Superior también requerirá ajustes, de acuerdo con las negociaciones entre el Poder Ejecutivo y el Conare de los próximos años.

Si bien esto podría implicar que las metas propuestas para los primeros años de ejecución podrían ser ajustadas y adaptadas a esa realidad, realmente esto dependerá del escenario fiscal que prevalezca en el próximo quinquenio. Con todo, el resultado general señala que, para la mayor parte del periodo de análisis, la inversión adicional para los proyectos estratégicos requerirá menos de la tercera parte del posible aumento nominal en el presupuesto del MEP.

**Sólo el 25% de la inversión estimada para avanzar con las metas propuestas sería para salarios y la inversión de capital debe crecer a un ritmo mayor**

Un elemento importante a considerar es la distribución de la inversión adicional requerida para el cumplimiento de las aspiraciones y objetivos operativos entre los principales rubros de inversión. En promedio, el 47% de los recursos requeridos para cumplir con las metas se destinarían a las transferencias corrientes: los programas de equidad (comedores escolares, becas de Avancemos y transporte estudiantil) y también para la mejora presupuestaria que requieren las Juntas de Educación y Administrativas para el mantenimiento de los centros educativos.

Inicialmente, las remuneraciones

representarían solo el 14% del presupuesto requerido en los primeros años, para iniciar las contrataciones docentes previstas en las metas (para el proyecto de currículo completo y para completar el faltante de docentes de informática educativa en preescolar, primaria y secundaria). Sin embargo, este rubro sería el que más crecería a lo largo del tiempo, dado que implica compromisos legales y derechos adquiridos para el personal docente contratado. Estos compromisos serían acumulativos en cada ejercicio económico, hasta alcanzar el 36% de los recursos en el año 2040. En promedio, el 25% de la inversión total se utilizaría para el pago de salarios y componentes conexos (gráfico 4.23).

La inversión de capital requeriría de al menos una tercera parte de los recursos en los primeros años de inversión y, aunque su participación relativa caería al 15% hacia el final del periodo, requeriría de incrementos de magnitudes del doble o triple respecto a la inversión actual del MEP en esta partida.

### Síntesis de las principales recomendaciones: un nuevo compromiso nacional por la educación

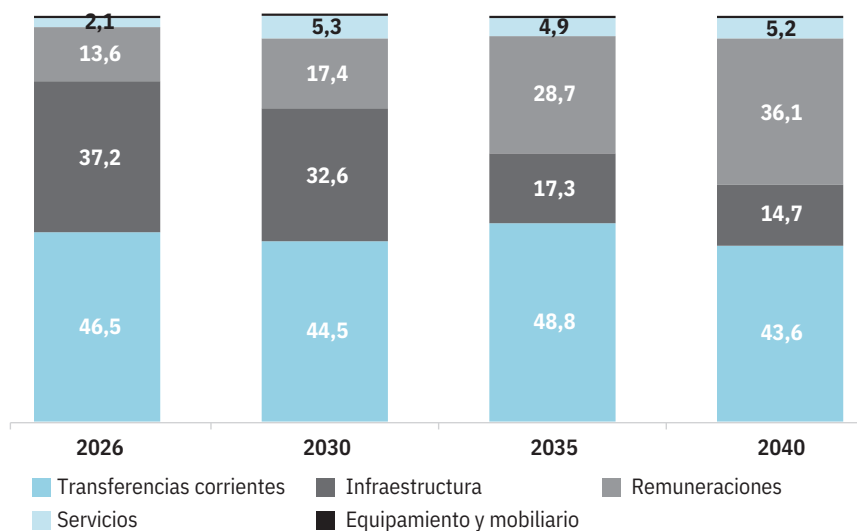
El país enfrenta la oportunidad de replantear su compromiso con la educación, aprendiendo de los errores del pasado y diseñando una estrategia sostenible para garantizar el financiamiento del sistema educativo. Esto requiere de un pacto nacional que trascienda los ciclos políticos y establezca lineamientos claros sobre la inversión en educación.

Ante la realidad fiscal actual, es necesario definir una estrategia de recuperación progresiva del presupuesto educativo que garantice el cumplimiento de los compromisos constitucionales sin comprometer la estabilidad fiscal del país. Esta estrategia debe partir de un consenso político que priorice la inversión en educación como un pilar del desarrollo sostenible que el país requiere.

Este capítulo diseñó un plan de inversión gradual luego de un ejercicio de planificación estratégica que inició con la definición de un objetivo estratégico

Gráfico 4.23

**Distribución porcentual del presupuesto adicional requerido<sup>a/</sup> por el MEP para la ejecución de proyectos estratégicos, según rubro de inversión**



a/ El presupuesto adicional requerido corresponde a la sumatoria del costo estimado de la implementación anual de varios proyectos vinculados a los objetivos y metas propuestos para avanzar hacia un sistema educativo de calidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2025 con datos del MEP, Ministerio de Hacienda y BCCR.

y tres pilares sobre los cuales es necesario actuar. Estos se desagregaron en ocho aspiraciones y veinte parámetros de logro, con sus correspondientes objetivos operativos e indicadores para su medición. Este planteamiento sirvió de base para estimar los costos asociados a su cumplimiento y establecer un horizonte temporal de gradualidad para alcanzarlo. Posteriormente, se compararon los niveles de inversión requeridos con los escenarios fiscales que el país probablemente enfrentará en los próximos años y con la capacidad del MEP para gestionar la inversión educativa.

La principal conclusión de esta comparación es que la propuesta planteada por el capítulo es financieramente viable, incluso en las actuales restrictivas condiciones fiscales. Sin embargo, su materialización requerirá de una negociación política con el Ministerio de Hacienda y un sistema de monitoreo estricto sobre la labor del MEP en la gestión de la inversión adicional. Esto último –los mecanismos de

seguimiento y evaluación para asegurar la eficiencia en el uso de los recursos– es de fundamental importancia.

Un punto clave es la priorización de la inversión en infraestructura y equipamiento educativo con el fin de asegurar que las nuevas construcciones y remodelaciones se realicen bajo criterios de eficiencia y sostenibilidad. Asimismo, se deben fortalecer los mecanismos de financiamiento externo y las alianzas público-privadas que permitan complementar los recursos del MEP sin comprometer la equidad del sistema educativo.

Este compromiso debe incluir no solo metas de financiamiento, sino también reformas institucionales que permitan mejorar la eficiencia del gasto educativo. La planificación a largo plazo, el fortalecimiento de la gestión administrativa del MEP y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas son elementos clave para garantizar que la educación vuelva a ocupar el lugar que le corresponde en la agenda nacional.

La propuesta planteada en este capítulo corrige la principal debilidad del acuerdo nacional que permitió constitucionalizar el 8% del PIB para la educación pública: la falta de claridad respecto a las aspiraciones y objetivos de largo plazo en los que se invertiría ese 8%. Esa falta de definición no permitió un seguimiento ni una evaluación adecuados del alcance que se pretendía lograr con el incremento presupuestario aprobado en la Constitución Política, una falencia que fue debilitando el compromiso político con dicho acuerdo.

Por ese motivo, este *Informe* presenta una estrategia clara y estructurada para orientar la definición de objetivos y metas factibles de alcanzar en las próximas administraciones, partiendo de un ejercicio de priorización en el que participaron diversos especialistas y que puso énfasis en los pilares para lograr un sistema educativo de calidad: la cobertura y la equidad, los ambientes de aprendizaje y el personal docente.

La propuesta no pretende que futuras administraciones del MEP tomen de forma literal las metas contenidas en ella, sino que permita orientar la definición final de los objetivos, tomando como referencia el ejercicio participativo de priorización, mediante el cual fueron identificados los tres pilares para el sistema educativo de calidad, y las ocho aspiraciones nacionales para progresar dentro de esos pilares.

Los veinte parámetros de logro y los objetivos e indicadores asociadas a estos pretenden evidenciar dos elementos clave que deberían ser incorporados por los gobiernos de turno en su planificación estratégica. Primero, el concepto de gradualidad, que queda plasmado en el compromiso de mejoras progresivas y continuas; segundo, la factibilidad real de ese progreso, que toma en cuenta las restricciones fiscales y por la propia capacidad del MEP para gestionar los proyectos estratégicos. Ciertamente, algunos objetivos podrían tener avance total para el cumplimiento de cada una de las aspiraciones, mientras que en otros el avance podría ser parcial. La realidad es siempre más complicada que cualquier ejercicio de planificación. Lo importante es la demostración del compromiso a

través de la definición de metas graduales y avances sostenidos.

Las estimaciones del plan de inversión propuesto tampoco pretenden sustituir los cálculos que cada administración deberá generar al momento de definir su planeamiento estratégico. Tienen otro propósito: demostrar los escenarios presupuestarios y el marco de acción sobre el cuál será necesario encontrar un equilibrio entre las restricciones fiscales –incluyendo la regla fiscal– y la prioridad fiscal que pueda otorgarse al sector educativo.

Si todos estos elementos pudieran ser integrados por los futuros gobiernos en sus planes de acción y quedaran así establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas de cada periodo, se garantizaría el acceso a información de una política pública transparente. Además, permitiría evaluar el grado con el que cada gobierno se ha comprometido con las aspiraciones definidas en el marco de un acuerdo nacional.

Un acuerdo nacional como el propuesto en este *Informe* no será el resultado de la generación espontánea. Desde el Programa Estado de la Nación se generan algunos de los insumos que podrían incorporarse en dicha propuesta, pero dependerá de los actores políticos lograr que estos trasciendan y sean posicionados en el debate público, especialmente en el contexto de elecciones presidenciales que se avecinan. Son los partidos políticos quienes tendrán representación en la contienda por la búsqueda de la Presidencia de la República y los cargos a Diputados los primeros llamados a hablar de este nuevo acuerdo nacional por la educación.

Un acuerdo nacional buscaría no tanto que se le demande a cada Ministro de Hacienda dotar al MEP del 8% del PIB para educación en un solo año (que aunque es el mandato constitucional, no es financiera ni administrativamente posible dado el estado de situación fiscal actual), sino que se le exija evidenciar su compromiso con un crecimiento presupuestario gradual y sostenido año con año hasta alcanzar el mandato, lo que constituye una respuesta práctica a una disyuntiva extremadamente compleja: la

desinversión en educación compromete el desarrollo futuro del país, pero no hay recursos para cumplir con la norma constitucional. La manera de salirse de esta trampa es un acuerdo que relacione el compromiso hacendario con una estrategia educativa clara, transparente y factible, con metas e indicadores precisos que permitan monitorear la efectividad de la inversión. Un acuerdo nacional debe demostrar el compromiso del Poder Ejecutivo con políticas educativas y sociales de Estado, con visión de largo plazo, anteponiendo la calidad como principio nuclear y centrado en la persona estudiante, tal y como lo establece la Política Educativa vigente.

A partir de estas consideraciones, a continuación, se sintetizan las principales recomendaciones, dirigidas tanto al ámbito político como a la gestión institucional del Ministerio de Educación Pública (MEP), basadas en las conclusiones centrales del capítulo.

### Renovar el acuerdo nacional por la educación

Es imprescindible establecer un nuevo consenso nacional que garantice el aumento gradual de los recursos para educación hasta alcanzar, de forma realista, el mandato constitucional del 8% del PIB. Este acuerdo debe evitar errores previos mediante mecanismos claros de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, asegurando que la inversión adicional sea efectivamente utilizada en áreas estratégicas definidas en consenso. El acuerdo deberá sustentarse en el diálogo político amplio y transparente e involucrar a todos los actores clave del sector educativo y la sociedad civil para asegurar un compromiso sostenido más allá de las administraciones gubernamentales.

### Fortalecer la gestión financiera y administrativa del MEP

El incremento gradual de la inversión educativa debe ir acompañado por el fortalecimiento inmediato de la capacidad de gestión financiera y administrativa del MEP. Esto incluye optimizar la planificación presupuestaria, mejorar la ejecución de los recursos y asegurar la eficacia y eficiencia del gasto educativo. Se recomienda

implementar procesos de auditoría, monitoreo constante y evaluación periódica del cumplimiento de metas estratégicas, asegurando transparencia en la gestión de los recursos.

### Priorizar la inversión en equidad y cobertura universal

Para garantizar equidad educativa y reducir las brechas persistentes, se recomienda priorizar recursos adicionales en los programas dirigidos a la población más vulnerable, incluyendo la universalización efectiva del acceso a educación Preescolar, Primaria y Secundaria, así como la ampliación del servicio de comedor escolar y la asignación de becas para estudiantes en situación de pobreza. Esto requiere una coordinación estrecha con programas sociales y un incremento gradual pero constante en los recursos destinados a la equidad educativa.

### Mejorar ambientes educativos con infraestructura adecuada y conectividad digital

La inversión en infraestructura educativa y conectividad tecnológica debe ser una prioridad inmediata y constante. Se recomienda desarrollar e implementar un plan nacional para atender todas las órdenes sanitarias pendientes y modernizar los centros educativos para que cumplan con estándares mínimos de calidad. Asimismo, se debe asegurar la conectividad digital universal en todos los centros educativos como una condición básica para el acceso equitativo a recursos educativos digitales y nuevas tecnologías.

### Profesionalizar y desarrollar continuamente al cuerpo docente

Es urgente implementar de manera efectiva las pruebas de idoneidad docente y establecer programas de capacitación continua basados en diagnósticos específicos de necesidades del personal educativo. Esto contribuirá directamente a mejorar la calidad de los aprendizajes, asegurando que todos los estudiantes sean guiados por personas docentes calificadas, actualizadas y motivadas, capaces de implementar prácticas pedagógicas modernas y centradas en el estudiante.

### Institucionalizar un sistema integral de evaluación educativa

Se recomienda institucionalizar un sistema robusto de evaluación educativa que permita monitorear de manera constante y precisa el desempeño del sistema en términos de calidad de los aprendizajes, equidad, cobertura e infraestructura. Esta evaluación debe basarse en estándares internacionales y proporcionar información clara y objetiva para la toma de decisiones y ajustes estratégicos continuos.

### Asegurar la sostenibilidad fiscal del compromiso con la educación

Para sostener financieramente el nuevo acuerdo nacional, se recomienda generar un marco fiscal que equilibre la disciplina fiscal con la inversión estratégica en educación. Esto podría incluir la revisión y flexibilización selectiva de la regla fiscal

para garantizar financiamiento estable y sostenido en educación, evitando que el sector educativo sea utilizado como mecanismo recurrente de ajuste fiscal.

Es recomendable iniciar la discusión para valorar la factibilidad de incorporar un mecanismo que permita excepciones a la regla fiscal en rubros estratégicos de la educación, pudiendo exceptuar de la regla las transferencias corrientes de los programas de equidad, de las juntas de educación y administrativas y otras áreas que sean establecidas como esenciales.

Una alternativa de política para recuperar la senda ascendente del financiamiento educativo es modificar el diseño de la regla fiscal, considerando otros tipos de regla que no solo se fijen en gasto, sino en el balance o en la deuda (Pacheco, 2025)

Avanzar hacia un sistema educativo de calidad requiere un enfoque integral que combine compromiso político, gestión eficiente, priorización de recursos, mejora continua del personal docente e infraestructura educativa, así como mecanismos robustos de evaluación y seguimiento. Estas acciones son indispensables para superar los rezagos acumulados, asegurar la equidad educativa y fortalecer la capacidad del sistema educativo para responder a las demandas del desarrollo humano y económico del país.

## Créditos

### Investigador principal:

Andrés Fernández Arauz.

**Insumos:** *Propuesta de objetivos, metas y escenarios prospectivos de inversión para avanzar hacia un sistema educativo de calidad en el período 2026-2040* de Andrés Fernández Arauz; *Tendencias de la inversión pública en educación durante el primer cuarto del siglo XXI* de Juan Diego Trejos Solorzano; *Escenarios de recuperación de la inversión en educación para mejorar la calidad y equidad del sistema educativo en los próximos 10 años*, de José Francisco Pacheco Jiménez; *Leciones aprendidas sobre inversión en educación y su uso eficiente para lograr mejoras sustantivas en calidad y equidad*, de Javier Curcio y Florencia Simonini y *Alcances, condiciones y requerimientos para la universalización de la formación tecnológica en el Sistema Educativo Costarricense*, de Andrés Fernández y Melania Brenes.

**Coordinación:** Andrés Fernández Arauz.

**Borrador de capítulo:** Andrés Fernández Arauz.

### Edición técnica:

Jorge Vargas Cullell e Isabel Román.

### Actualización, procesamiento y visualización de

**datos:** Andrés Fernández Arauz, Natalia Morales.

### Asistentes de investigación:

Jorge Arredondo, Tirza Delgado.

### Lectores críticos:

Pablo Sauma, Isabel Román, Leonardo Garnier, Jorge Vargas Cullell.

### Revisión y corrección de cifras:

Javier Bogantes.

### Corrección de estilo y edición de textos:

Diego Ugalde.

### Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar /Insignia Ng.

### Por la información brindada, se agradece a:

Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Educación Pública, a la Asamblea Legislativa.

### Agradecimiento especial

a los participantes en el Taller de consulta sobre “Principales objetivos y prioridades en la política educativa nacional en los próximos 10 años”, julio 2024.: José Aguilar, Virginia Alvarado, Jorge Luis Araya, Lizette Brenes, Julio Calvo, Gilbert Díaz, Susan Francis,

Leonardo Garnier, Gilda González, Abril Gordienko, Francisco Antonio Pacheco, Allen Quesada, Jorge Quesada, Ana María Rodino, Ángel Ruiz, Juan Diego Trejos, Leda Muñoz. Y a Enrique González por la conducción del taller bajo la metodología de Juicio Grupal Ponderado.

### Los talleres de consulta de ponencias

se realizaron el día 27 de noviembre de 2024 y el taller de capítulo se realizó el 20 de marzo de 2025 con la participación de: Josué Arévalo, Leda Badilla, Katherine Barquero, Juan Luis Bermúdez, Olman Bolaños, Liz Brenes, Julio Calvo, Pablo Chaverri, Gerardo Contreras, Javier Curcio, María Coto Solano, Susan Francis, Leonardo Garnier, Mario Gómez, Andrea González, Abril Gordienko, Milena Grillo, Marisol Guzmán, Miguel Guzmán, Randall Hidalgo, Elena Jiménez, Francinie Jiménez, Rolf Jimémez, Gabriel Macaya, Lady Meléndez, Adriana Mora, Leda Muñoz, Alexander Ovaes, José Francisco Pacheco, Juan Carlos Pereira, Estíbaliz Pérez, Jorge Quesada, Lorenzo Ramírez, Denia Rodríguez, Ivonne Sánchez, Magda Sandi, Mario Shedden, Juan Diego Trejos, María Eugenia Venegas, Renata Villers, Irma Zúñiga.

## Notas

1 La tasa bruta simulada, que se muestra en el gráfico 12, se hizo con el supuesto de que el crecimiento en la matrícula inicial de la educación secundaria a partir del año 1980 habría sido 4,4%, que es el promedio de crecimiento observado en los años 1975, 1976 y 1977. Se utilizan solo estos años ya que el crecimiento promedio en la matrícula de 1970 a 1974 fue del 13% y en el año 1979 fue del 14%, es decir, sumamente elevados y posiblemente imposibles de mantener. El supuesto es menos ambicioso que la tasa efectiva de crecimiento que se dio en la década de los noventa, que fue del 5,1%.

2 Definiendo generación perdida como todas aquellas personas nacidas entre el año 1967 (que tenían la edad de 13 años en el año 1980, la edad oficial para ingresar a la educación secundaria) y aquellas nacidas hasta el año 1986 (que tuvieron 13 años en 1999).

3 Expedientes 15.299, 15.606 y 15.638

4 Informe afirmativo de mayoría al expediente 15.638, del 19 de setiembre de 2006, primera legislatura.

5 Sesión 44.2006, acuerdo 4-44-06 de setiembre de 2006.

6 Por lo anterior, en algunos gráficos se recurrirá al uso de ambos tipos de presupuesto: la inversión total pública en educación, que ofrece un panorama ampliado, y el presupuesto asignado específicamente al MEP, que permite mantener la trazabilidad con la discusión general de recursos al sistema educativo. Teniendo presente lo anterior, seguidamente se comentan las principales tendencias.

7 El número de personal total y docentes fue tomado directamente del consignado en la Ley de presupuesto de cada año.

8 Producto interno bruto a precios de mercado proyectado para el año 2025 de 52.499.948,7, publicado en la página web del Banco Central de Costa Rica el 22 de febrero de 2025.

9 Ver anexo metodológico al final del capítulo.

10 Más adelante se explicarán los detalles del ejercicio de priorización realizado mediante consulta a quince expertos nacionales.

11 Proyecciones consultadas el 22 de febrero de 2025 en la página web del Banco Central de Costa Rica.

12 El promedio de crecimiento del PIB nominal de los últimos 4 años, que supone constante y de 6,34% en las proyecciones elaboradas por Pacheco (2025).

13 Según la liquidación presupuestaria del MEP suministrada por la Dirección Financiera de esta entidad.

14 Acuerdo 02-64-2017 del 13 de noviembre de 2017.

## Anexo Metodológico

### Información de base para la elaboración de escenarios y proyecciones

Cuadro 4.8

**Datos sobre producción, inversión pública, tasas y ajustes de precios, utilizados para el cálculo de la inversión real y la prioridad macroeconómica, fiscal y social**

Año	Producto Interno Bruto (PIB) (millones de colones corrientes)	Inversión pública total (IPT) (millones de colones corrientes)	Inversión social pública total (ISPT) (millones de colones corrientes)	Índice de precios implícito del gasto de consumo final del gobierno general (base 2020 = 1)	Población de Costa Rica (millones de habitantes)
2000	4.627.051	1.137.295	788.359	0,168	3,87
2001	5.254.084	1.356.747	932.564	0,190	3,95
2002	5.965.391	1.564.391	1.106.128	0,217	4,02
2003	6.885.560	1.745.665	1.255.139	0,243	4,09
2004	8.150.138	1.953.018	1.401.109	0,274	4,15
2005	9.577.022	2.235.032	1.590.384	0,308	4,22
2006	11.613.320	2.599.689	1.879.506	0,353	4,28
2007	13.889.053	3.104.741	2.281.655	0,400	4,34
2008	16.208.975	3.839.350	2.903.183	0,471	4,40
2009	17.626.148	4.588.680	3.565.291	0,559	4,47
2010	19.802.011	5.299.429	4.175.245	0,636	4,53
2011	21.623.525	5.715.770	4.512.544	0,701	4,59
2012	23.752.869	6.361.555	4.964.211	0,754	4,65
2013	25.462.955	7.054.763	5.464.384	0,797	4,71
2014	28.001.328	7.689.538	5.922.421	0,846	4,77
2015	30.171.919	8.380.552	6.522.836	0,888	4,83
2016	32.056.288	9.021.859	6.978.867	0,908	4,89
2017	34.343.647	9.702.153	7.442.206	0,934	4,95
2018	36.014.719	10.371.132	7.902.597	0,964	5,00
2019	37.832.150	11.266.380	8.510.982	0,989	5,06
2020	36.495.246	11.967.570	8.775.338	1,000	5,11
2021	40.326.626	12.741.796	9.035.822	1,015	5,16
2022	44.810.031	12.929.118	9.058.638	1,025	5,21
2023	47.059.272	13.464.931	9.379.735	1,039	5,26
2024	49.115.935				
2025	52.499.949				
2026	56.237.188				

a/ Cifras preliminares del Producto Interno Bruto (PIB) en el período 2022-2024. La proyección 2025-2026 corresponde a la del Informe de Política Monetaria de enero 2025.

Fuente: Trejos, 2025 con datos de la STAP del Ministerio de Hacienda, de las instituciones públicas involucradas, del BCCR y del INEC.

## Anexo Metodológico

### Cuadro 4.9

**Datos de matrícula de estudiantes en educación pública y subvencionada (semi- oficial) utilizados para el cálculo de inversión social pública en educación por estudiante**

Año	Educación preescolar (a)	Educación primaria (b)	Educación secundaria (c)	Educación especial y abierta (d)	Educación general (a+b+c+d)	Post- Secundaria
2000	63.369	506.925	208.334	102.875	881.503	280.547
2001	78.825	506.638	220.480	104.648	910.591	282.622
2002	83.331	504.050	233.955	124.598	945.934	282.396
2003	89.332	500.663	245.608	132.088	967.691	332.138
2004	91.389	491.942	257.203	138.601	979.135	332.971
2005	97.178	488.311	267.664	146.146	999.299	342.075
2006	98.279	489.095	274.226	142.177	1.003.777	339.148
2007	83.505	479.467	274.031	139.163	976.166	369.881
2008	94.581	473.192	273.662	144.662	986.097	428.874
2009	94.525	468.061	283.479	160.021	1.006.086	423.440
2010	94.802	457.483	284.790	170.719	1.007.794	435.268
2011	95.820	446.154	287.509	173.350	1.002.833	440.035
2012	96.668	431.546	289.624	178.560	996.398	468.242
2013	99.913	416.627	291.620	184.364	992.524	499.489
2014	102.066	411.276	292.525	195.794	1.001.661	532.908
2015	100.197	408.790	294.335	193.586	996.908	560.259
2016	98.790	407.245	292.597	203.311	1.001.943	620.265
2017	103.067	405.641	290.486	210.901	1.010.095	647.922
2018	126.802	414.156	289.921	228.605	1.059.484	639.897
2019	123.079	429.203	308.314	237.643	1.098.239	634.702
2020	123.504	424.268	310.793	236.282	1.094.847	600.149
2021	121.771	421.159	327.143	238.291	1.108.364	582.756
2022	118.088	416.109	326.834	206.373	1.067.404	572.384
2023	115.110	411.197	320.409	187.667	1.034.383	574.289

Fuente: Trejos, 2025 con datos del MEP, IMAS y las Universidades Públicas.

## Anexo Metodológico

### Cuadro 4.10

#### Datos de la inversión social pública en educación total<sup>a/</sup>

Año	Inversión social pública en educación (ISPE) (millones de colones corrientes)	Inversión social pública real en educación (ISPrE) (millones de colones constantes de 2020)	Inversión social pública real en educación por habitante (ISPrEph) (millones de colones constantes de 2020)	Prioridad macroeconómica (porcentaje del PIB)	Prioridad fiscal (porcentaje del IPT)	Prioridad social (porcentaje de ISPT)
	% de IPT					
2000	231.882	1.380.035	356.382	5,01	20,39	29,41
2001	278.911	1.465.393	370.667	5,31	20,56	29,91
2002	338.178	1.555.870	386.799	5,67	21,62	30,57
2003	383.904	1.580.114	386.676	5,58	21,99	30,59
2004	441.148	1.608.458	387.410	5,41	22,59	31,49
2005	500.379	1.623.501	385.150	5,22	22,39	31,46
2006	579.340	1.641.943	383.752	4,99	22,28	30,82
2007	709.213	1.770.875	407.999	5,11	22,84	31,08
2008	906.065	1.924.110	436.892	5,59	23,60	31,21
2009	1.182.691	2.114.998	473.224	6,71	25,77	33,17
2010	1.424.828	2.241.901	494.476	7,20	26,89	34,13
2011	1.505.069	2.147.629	467.674	6,96	26,33	33,35
2012	1.690.479	2.243.322	482.180	7,12	26,57	34,05
2013	1.863.704	2.337.445	495.939	7,32	26,42	34,11
2014	2.029.214	2.399.064	502.619	7,25	26,39	34,26
2015	2.222.457	2.504.173	518.223	7,37	26,52	34,07
2016	2.384.372	2.626.895	537.156	7,44	26,43	34,17
2017	2.549.888	2.730.918	551.980	7,42	26,28	34,26
2018	2.623.774	2.721.748	543.979	7,29	25,30	33,20
2019	2.761.177	2.791.712	551.939	7,30	24,51	32,44
2020	2.649.883	2.649.883	518.442	7,26	22,14	30,20
2021	2.713.725	2.674.878	518.082	6,73	21,30	30,03
2022	2.660.805	2.594.742	497.709	5,94	20,58	29,37
2023	2.679.834	2.578.261	489.955	5,69	19,90	28,57

a/ Incluye todas las funciones educativas (preescolar, primaria, secundaria, especial, abierta, post – secundaria e incentivos para estudiar. Las cifras en millones de colones constantes según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Trejos, 2025 con datos de la STAP del Ministerio de Hacienda, de las instituciones públicas involucradas, BCCR e INEC.

## Anexo Metodológico

### Cuadro 4.11

#### Datos de la inversión social pública en educación general<sup>a/</sup>

Año	Inversión social pública real en educación (ISPrE) (millones de colones constantes de 2020)	Inversión social pública real en educación por habitante (ISPrEph) (millones de colones constantes de 2020)	Inversión social pública real en educación por estudiante (ISPrEpe) (millones de colones constantes de 2020)	Prioridad macroeconómica (porcentaje del PIB)	Prioridad fiscal (porcentaje del IPT)	Prioridad social (porcentaje del ISPT)
2000	937.692	242.151	1.063.742	3,41	13,85	19,99
2001	1.002.907	253.683	1.101.380	3,63	14,07	20,47
2002	1.067.729	265.444	1.128.756	3,89	14,83	20,98
2003	1.062.310	259.962	1.097.778	3,75	14,79	20,56
2004	1.094.020	263.504	1.117.333	3,68	15,36	21,42
2005	1.087.746	258.050	1.088.509	3,50	15,00	21,08
2006	1.122.609	262.374	1.118.385	3,41	15,24	21,07
2007	1.135.495	261.611	1.163.220	3,27	14,65	19,93
2008	1.153.833	261.991	1.170.101	3,35	14,15	18,72
2009	1.330.739	297.749	1.322.690	4,22	16,22	20,87
2010	1.467.856	323.752	1.456.504	4,71	17,60	22,34
2011	1.399.844	304.834	1.395.889	4,54	17,16	21,74
2012	1.471.303	316.242	1.476.622	4,67	17,43	22,33
2013	1.510.679	320.523	1.522.058	4,73	17,07	22,04
2014	1.538.529	322.331	1.535.977	4,65	16,92	21,97
2015	1.616.360	334.495	1.621.373	4,75	17,12	21,99
2016	1.658.088	339.051	1.654.873	4,69	16,68	21,57
2017	1.713.126	346.262	1.696.005	4,66	16,49	21,49
2018	1.677.436	335.259	1.583.257	4,49	15,59	20,46
2019	1.729.686	341.970	1.574.963	4,52	15,18	20,10
2020	1.652.306	323.269	1.509.166	4,53	13,81	18,83
2021	1.693.676	328.039	1.528.086	4,26	13,49	19,02
2022	1.624.222	311.549	1.521.657	3,72	12,88	18,39
2023	1.632.234	310.179	1.577.978	3,61	12,60	18,09

a/ Incluye las funciones educativas de preescolar, primaria, secundaria, especial y abierta. Excluye la educación post – secundaria e incentivos para estudiar. Las cifras en millones de colones constantes según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Trejos, 2025 con datos de la STAP del Ministerio de Hacienda, de las instituciones públicas involucradas, BCCR e INEC.

## Anexo Metodológico

### Cuadro 4.12

#### Datos de la inversión social pública en incentivos para estudiar<sup>a/</sup>

Año	Inversión social pública real en educación (ISPrE) (millones de colones constantes de 2020)	Inversión social pública real en educación por habitante (ISPrEph) millones de colones constantes de 2020)	Prioridad macroeconómica (porcentaje del PIB)	Prioridad fiscal (porcentaje del IPT)	Prioridad social (porcentaje del ISPT)
2000	68.866	17.784	0,25	1,02	1,47
2001	76.416	19.329	0,28	1,07	1,56
2002	84.830	21.089	0,31	1,18	1,67
2003	74.966	18.345	0,26	1,04	1,45
2004	89.758	21.619	0,30	1,26	1,76
2005	93.546	22.192	0,30	1,29	1,81
2006	85.193	19.911	0,26	1,16	1,60
2007	156.129	35.971	0,45	2,01	2,74
2008	211.089	47.930	0,61	2,59	3,42
2009	233.427	52.229	0,74	2,84	3,66
2010	237.210	52.319	0,76	2,84	3,61
2011	216.021	47.041	0,70	2,65	3,35
2012	206.639	44.415	0,66	2,45	3,14
2013	225.888	47.927	0,71	2,55	3,30
2014	230.713	48.336	0,70	2,54	3,30
2015	226.438	46.860	0,67	2,40	3,08
2016	241.144	49.310	0,68	2,43	3,14
2017	260.539	52.661	0,71	2,51	3,27
2018	292.492	58.459	0,78	2,72	3,57
2019	311.600	61.605	0,81	2,74	3,62
2020	279.305	54.645	0,77	2,33	3,18
2021	296.520	57.431	0,75	2,36	3,33
2022	292.156	56.040	0,67	2,32	3,31
2023	261.239	49.644	0,58	2,02	2,89

a/ Las cifras en millones de colones constantes según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Trejos, 2025 con datos de la STAP del Ministerio de Hacienda, de las instituciones públicas involucradas, BCCR e INEC.

