



---

Informe Estado de la Educación 2025

---

## Investigación

---

Escenarios de recuperación de la inversión en educación para mejorar la calidad y equidad del sistema educativo en los próximos 10 años

**Investigador:**

José Francisco Pacheco Jiménez

San José | 2025



378

P116e

Pacheco Jiménez, José Francisco

Escenarios de recuperación de la inversión en educación para mejorar la calidad y equidad del sistema educativo en los próximos 10 años / José Francisco Pacheco Jiménez. -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2025.

1 recurso en línea (43 páginas): archivos de texto PDF, 1.370 KB

ISBN 978-9930-654-20-0

Investigación para el Informe Estado de la Educación 2025

1. EDUCACIÓN. 2. INVERSIONES PÚBLICAS. 3. PLANIFICACIÓN EDUCATIVA. 4. PLANES DE DESARROLLO. 5. ASPECTOS SOCIALES. 6. COSTA RICA. I. Título.



Esta obra se comparte bajo la licencia

**Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual**

**(CC-BY-NC-SA)**



Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando o no la obra original, siempre que se cite al autor; la obra resultante se comparte bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales

## **Índice**

Descargo de responsabilidad .....	4
Antecedentes .....	4
Objetivos .....	7
Reglas fiscales: conceptos, tipos y el caso de Costa Rica .....	7
Reglas fiscales: concepto y tipología .....	7
La regla fiscal de la Ley 9635 .....	8
Desempeño fiscal del Gobierno Central de Costa Rica: pasado, presente y posible futuro .....	12
Política fiscal 2025-2025: una valoración a partir del Marco Fiscal de Mediano Plazo .....	14
Desempeño reciente de la inversión en el Ministerio de Educación Pública (MEP) .....	16
Escenarios sobre evolución del presupuesto MEP .....	22
Escenario 1: Evolución guiada por Regla Fiscal .....	22
Evolución del presupuesto total del Ministerio de Educación Pública .....	23
Escenario 2: presupuestos formulados según Marco Fiscal del Ministerio de Hacienda .....	29
¿Es posible alcanzar el mandato constitucional? .....	34
Consideraciones de política pública .....	36
Nuevos diseños de regla fiscal .....	36
Flexibilización de la Regla Fiscal .....	40
Reducción de los intereses de la deuda .....	40
Otras posibles medidas .....	41
Referencias bibliográficas .....	42

## **Descargo de responsabilidad**

Esta investigación se realizó para el *Décimo Informe Estado de la Educación (2025)*. El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## **Antecedentes**

El noveno Informe resaltó que uno de los principales retrocesos experimentados en los últimos cinco años es la reducción en la Inversión Social Pública (ISP). Los análisis realizados mostraron que la inversión total y por habitante en términos reales se contrajo en el período 2017- 2022. Al mismo tiempo señaló que el conjunto de recortes tiene a afectar en mayor medida a las oportunidades de las personas más vulnerables que asisten al sistema público (PEN, 2023).

Entre los factores identificados que explican esta situación se encuentran las decisiones políticas tomadas en torno a la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635) en diciembre del 2018, la cual tenía como objetivo reducir el déficit fiscal, especialmente el primario, y así revertir el crecimiento de la deuda observado en la pasada década. Además de sustituir el Impuesto de Ventas por el Impuesto al Valor Agregado, esta reforma estableció la Regla Fiscal que es un mecanismo que instaura límites al incremento del gasto en función del crecimiento de la economía y del nivel de deuda del Gobierno Central. El funcionamiento de la regla fiscal se basa en que el gasto, especialmente el corriente, deberá crecer por debajo de la tasa de crecimiento de la economía, lo que implica una disminución gradual del presupuesto en términos del PIB.

Tres aspectos relevantes merecen ser considerados en relación con la Regla Fiscal. En primer lugar, aunque la norma desacelera el gasto público, no lo reduce. El objetivo de la Regla ha sido mantener un aumento nominal del gasto que no supere ciertos parámetros. Cualquier decrecimiento en el monto asignado a un programa presupone una sobre aplicación de los principios de la regla. En segundo lugar, si bien es posible que durante los primeros años de su

aplicación existiera un margen de control presupuestario, el efecto acumulado de la desaceleración/reducción del gasto tiene efectos reales en los distintos sectores de acción pública. Finalmente, existe una disociación entre las necesidades y el presupuesto, de manera que el crecimiento de las primeras no necesariamente está correspondido por un aumento en el volumen de recursos en la misma dirección. En este sentido, es probable que ambas variables se muevan en direcciones opuestas y la capacidad estatal de solventar estas carencias sea cada vez más limitada.

Como señaló el Noveno Informe, en la Cumbre sobre la Transformación de la Educación realizada en 2022, se propuso, basándose en los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para Educación en la Agenda 2030 (ODS4- Educación), una línea de acción dirigida a contar con un mayor financiamiento y sostenibilidad. Para ello las Naciones Unidas proponen la movilización de más recursos, especialmente nacionales, así como el aumento de la eficiencia y la equidad de las asignaciones y los gastos y la mejora en los datos sobre el financiamiento de la educación (Naciones Unidas, 2022).

En otros países de América Latina, la discusión sobre el tema de financiamiento comenzó a centrarse en garantizar una mayor inversión educativa para mitigar los impactos de la pandemia del Covid 19. Se ha puesto énfasis en las necesidades de aumentar la inversión para abordar las medidas de recuperación de los aprendizajes, promoción de estrategias para disminuir el abandono escolar, atención a los problemas de pobreza de aprendizaje e inversión en la infraestructura y el equipamiento de las escuelas (Cepal, 2022). No obstante, el análisis realizado en el Noveno Informe reveló que en Costa Rica se han experimentado retrocesos significativos en algunas de estas áreas.

La educación no solo constituye un derecho fundamental, sino también una inversión estratégica que impulsa el desarrollo humano de un país. En un contexto donde se reporta una de las mayores crisis de aprendizajes surge el desafío de garantizar una asignación adecuada que este alineada al objetivo de mejorar la calidad, la equidad y la pertinencia de la oferta educativa.

Invertir en educación significa invertir en las personas, el activo más importante que tienen los países para alcanzar un desarrollo social inclusivo, dimensión fundamental del desarrollo sostenible (CEPAL, 2022). Esta noción está claramente establecida dentro del marco normativo costarricense desde el 2011, en ese año la Asamblea Legislativa realizó una reforma constitucional que obliga al Estado a destinar al menos un 8% del PIB a la educación.

Actualmente, el país enfrenta una paradoja: en un momento en que los rezagos estructurales de larga data coinciden con la aparición de nuevos desafíos “de futuro” (como la Inteligencia Artificial), se opta por una estrategia de menor financiamiento educativo. En 2024 el presupuesto del MEP en un 5,2% del PIB, 2,2 puntos porcentuales menos que en 2015 y similar a la cifra que Costa Rica tuvo a mediados de la primera década del siglo XXI. Es decir, se ha retrocedido casi 20 años en circunstancias y presiones muy distintas a las de entonces.

El binomio necesidad-presupuesto se mueve en direcciones opuestas, lo que tiene importantes consecuencias en el acceso a un servicio educativo de calidad. Esto afecta el potencial de crecimiento económico y desarrollo futuro, por cuanto limitaría la formación de recursos humanos de alta calidad y la capacidad para sostener los avances de los últimos años (PEN, 2019).

En Informe Estado de la Educación ha señalado en ediciones anteriores que la mejora en la calidad del sistema educativo dependerá de garantizar los recursos necesarios para superar los rezagos históricos y realizar cambios en la gestión educativa. Estas mejoras deben estar ligadas a objetivos estratégicos con metas establecidas, lo cual es uno de los elementos centrales que busca aportar esta investigación.

Específicamente, estas investigaciones parten de la identificación previa a través de grupos focales de las áreas prioritarias de financiamiento para los próximos diez años. A partir de esos resultados se deben proponer escenarios de incremento gradual de la inversión en educación y la revisión de los mecanismos existe. Asimismo, se pretende analizar la eficacia de los mecanismos de seguimiento y control en las inversiones educativas con el fin de asegurar una gestión eficiente y transparente de los recursos destinados al sector.

## **Objetivos**

Los objetivos identificados para la ponencia son los siguientes:

- Analizar como un rediseño de la Regla Fiscal podría modificar el financiamiento futuro de la educación.
- Construir distintos escenarios con información de ingresos y gastos del Ministerio de Educación Pública (MEP) que utilicen modelos estadístico-econométricos para simular la evolución del presupuesto del MEP en la próxima década y que tomen en cuenta la situación actual y los efectos de cambios de los principales indicadores económicos (Se debe incorporar el costo estimado de avanzar de manera gradual en el financiamiento de las áreas estratégicas establecidas contra metas y objetivos concretos).
- Analizar distintas condiciones macroeconómicas bajo las cuales se daría mayor flexibilidad y espacio a la expansión del gasto dentro de la Regla Fiscal.
- Identificar prácticas y enfoques dirigidos a mejorar la asignación de recursos en áreas estratégicas que puedan adaptarse al contexto costarricense. Analizar la naturaleza de los mecanismos de seguimiento y control sobre la inversión en educación y como se han utilizado para para evaluar la eficacia de la inversión en educación.

## **Reglas fiscales: conceptos, tipos y el caso de Costa Rica**

Esta sección presenta elementos básicos para la comprensión de las reglas fiscales, así como una breve descripción del caso de Costa Rica.

### **Reglas fiscales: concepto y tipología**

La OCDE (2013: 1) define una regla fiscal como “*una restricción a largo plazo de la política fiscal que se basa en límites numéricos a los montos presupuestarios agregados*”. Kopits y Symanski (1998), por su lado, amplían la caracterización de las reglas fiscales al indicar que las mismas tienen carácter temporal y se expresan en términos de un indicador de desempeño fiscal (i.e. déficit fiscal, ratio de deuda, control del gasto corriente, etc.).

Las reglas fiscales han sido, tradicionalmente, una de las respuestas al deterioro progresivo de las finanzas públicas. Según lo indicaron los mismos Kopits y Symanski (idem), las reglas fiscales tienen por lo general dos tareas. La primera es promover una reducción creíble del déficit fiscal a un ritmo prudente y la segunda es contener el nivel de deuda en el mediano y largo plazos. La esperanza es que, al reducir el déficit y controlar la deuda pública, la inflación se estabilice y se estimule el crecimiento económico.

En la práctica, los países han definido cuatro categorías de regla fiscal: reglas de gasto, reglas de balance, reglas de deuda y reglas de ingreso (Ardanaz, Barreix y Corrales, 2019). Tal y como sus respectivos nombres lo indican, cada una de estas categorías centra su atención en la variable fiscal que le da origen. Por ejemplo, las reglas de gasto (como la de Costa Rica) tienden a establecer un control tal que el gasto total o el gasto primario (i.e. sin incluir intereses) crece por debajo del PIB, del PIB potencial o de la inflación. Esta es quizás la categoría más popular de regla fiscal. De hecho, tal y como lo menciona el FMI (2022), las reglas fiscales suelen tener como objetivo central moderar el crecimiento del gasto público dentro de determinada senda de deuda sostenible.<sup>1</sup>

Las reglas de balance se asocian a metas en los saldos primario o financiero del Gobierno. En América Latina, algunas experiencias han establecido reglas de balance donde el saldo primario debe ser positivo (Ecuador), el saldo general no puede ser negativo (Jamaica) o el déficit financiero no puede superar un parámetro determinado (1,5% del PIB en Paraguay, 1% en Perú). Las reglas de ingresos y de deuda son menos populares. En el caso de la primera de ellas, se definen valores mínimos para los ingresos (18,5% del PIB en El Salvador) mientras que las reglas de deuda suelen obligar al país a no sobrepasar cierto coeficiente (40% en Ecuador, 60% en El Salvador).

### **La regla fiscal de la Ley 9635**

La regla fiscal aprobada en Costa Rica en el año 2018 no es la primera que existe en el país. La Constitución Política establece, en su artículo 176, menciona que:

---

<sup>1</sup> Ver <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>

“...el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante todo el año económico. **En ningún caso, el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.**” (énfasis nuestro)

Por su lado, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos No. 8131 expone, en su artículo 6, que “**...para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital.**”

Más adelante, el artículo 44 de esta misma ley indica que

“Artículo 44. Financiamiento de nuevos gastos. Toda ley ordinaria que tenga efectos en el presupuesto nacional deberá indicar, explícitamente, de qué manera se efectuarán los ajustes presupuestarios para mantener el principio del equilibrio. En consecuencia, de acuerdo con el marco jurídico vigente, deberán realizarse los movimientos presupuestarios correspondientes.”

Ninguna de las reglas ya existentes fue aplicada fuera por cuestiones de interpretación o porque resultaba altamente oneroso cumplirla en las condiciones particulares en las que se encontraba el país. Por ejemplo, en el primer caso, los recursos provenientes de deuda pública se podían considerar ingresos y por lo tanto cumplían con lo establecido en la norma constitucional.

La regla fiscal establecida en el Título IV de la Ley 9635 ha tenido un destino diferente al ser más pragmática y con una delimitación más clara de cómo ser implementada. Además, 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). Tales disposiciones se detallan en el siguiente cuadro. El crecimiento del gasto corriente será de un 65%, 75%, 85% o 100% del crecimiento promedio del PIB según el nivel de deuda en que se encuentre el Gobierno Central. Por ejemplo, para un año en donde la deuda sea 54%, el gasto corriente crecería un 75% del PIB medio. Si la tasa media de crecimiento durante el cuatrienio pasado fue 6%, entonces el gasto crecería  $6\% \times 75\% = 4,5\%$ . La inversión en capital sería libre de aumentar según lo considere la Presidencia justo al Ministerio de Hacienda. En caso de que la deuda se eleve por encima del 60% del PIB, sería todo el gasto (y no sólo el corriente) el que se ajuste a un ritmo del 65%. De nuevo, tomando el ejemplo anterior, el crecimiento del gasto total sería en este caso  $6\% \times 65\% = 3,90\%$ . Este ha sido, de hecho, el escenario aplicado de regla en los pasados años por cuanto en todo este periodo desde el 2020 (primer año de implementación de la regla) la deuda ha superado el 60%.

El cuerpo central del diseño de la regla podría experimentar circunstancias especiales que también han sido normadas. Por ejemplo, en caso de un crecimiento del 6% del PIB real durante dos años continuos, el gasto podría crecer al 100% del aumento promedio del PIB (artículo 12). Además, existen dos posibles cláusulas de escape: en caso de emergencia nacional cuyos efectos financieros se estimen en 0,3% del PIB o más y en caso de un crecimiento de la economía por debajo del 1% según lo proyecte el Banco Central (artículo 16).

Tres de las cláusulas más importantes para fines de la presente ponencia corresponden a los artículos 11A y 15. El artículo 11A define un aumento del 100% del promedio del PIB en caso de que el tamaño del gasto corriente alcance el 17% del PIB. Como veremos más adelante, esta situación podría darse en los próximos dos años conforme la rigurosidad de la regla se ha venido implementando. Si bien esto es una noticia positiva en términos de crecimiento del gasto total, también tiene una limitante: la normativa no disponible de mecanismo alguno para que el gasto crezca por encima del promedio del PIB, de forma que, una vez alcanzado este punto, las distintas erogaciones entrarían en una especie de “estado estacionario”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Un estado estacionario es aquella situación en la que una variable se mantiene constante en el tiempo. El presente caso ilustra una situación en donde el gasto público (como % del PIB) no varía a lo largo de los años.

Por su lado, el artículo 15 define la dinámica de los destinos específicos, eso es, del gasto que tiene una asignación puntual a un programa o rubro particular. Esto para el MEP podría ser relevante porque algunos contenidos de su presupuesto como aquellas transferencias hacia Programas de Equidad o las aplicadas a Juntas de Educación o Administrativas, podrían verse afectadas.

### Cuadro 1

#### Esquema de ajuste del gasto público ante distintos escenarios de deuda

Nivel de deuda	Gasto corriente	Gasto capital
<30% del PIB ó Gasto corriente = 17% PIB	100% del crecimiento promedio producción en pasados 4 años	Sin restricción
Entre 30% y <45% del PIB	85% del crecimiento promedio PIB en pasados 4 años	Sin restricción
Entre 45% y <60% del PIB	75% del crecimiento promedio PIB en pasados 4 años	Sin restricción
60% o más del PIB	Gasto corriente y gasto de capital (gasto total) crecen a un 65% del crecimiento promedio del PIB	

Fuente: Elaboración propia con base en Ley 9635.

Si bien no directamente parte de la regla fiscal, el artículo 24 de la Ley 9635 ha definido lo siguiente:

Artículo 24- Asignación presupuestaria. La Dirección General de Presupuesto Nacional realizará la asignación presupuestaria de las transferencias utilizando los criterios del artículo anterior. Dicha asignación no podrá ser inferior al presupuesto vigente, en el momento de aprobación de esta ley; incluyendo los destinos específicos establecidos para las sedes regionales de las universidades públicas derogados en esta ley.

Con lo anterior se entiende que el Ministerio de Hacienda no puede asignar montos inferiores a la partida de transferencias corrientes y de capital respecto al existente en el 2019. Esto aplica para FODESAF y todos sus destinos incluyendo Comedores Estudiantiles, Avancemos, CEN-CINAI y similares. Según se deriva de esta norma, el monto asignado al Fondo no podrá ser inferior a \$255,583 millones. Si bien esto protege dicho presupuesto ante futuros recortes, al mismo tiempo lo puede afectar por haberse aprobado la normativa sobre un monto específico.

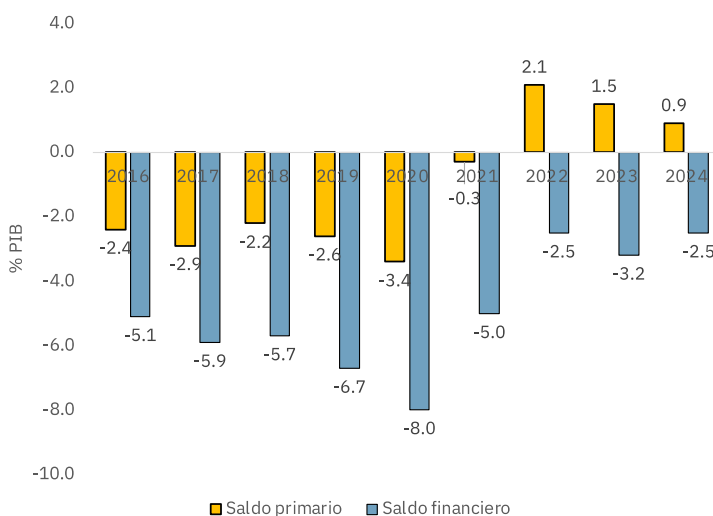
Si el Ministerio cumple de forma literal con la ley, entonces el valor transferido a FODESAF se mantendría igual a lo largo de los años, algo que traería consigo pérdida de la capacidad adquisitiva a medida que acumule inflaciones sin ser ajustado de forma consecuente.

## Desempeño fiscal del Gobierno Central de Costa Rica: pasado, presente y posible futuro

La historia reciente de las finanzas públicas, al menos desde su desempeño macroeconómico, pasa por un antes y un después de la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 en diciembre 2018.

En un primer periodo (2016-2019), el Gobierno Central experimentó déficits primarios<sup>3</sup> del orden del 2,5% del PIB por año en tanto sus déficits financieros rondaron el 5,9% del PIB (gráfico 1). Esta particularidad fue la constante a lo largo de la década al grado que, desde el 2010, todos los déficits financieros sobrepasaron el 4% del PIB. Producto de lo anterior, la deuda del Gobierno Central, que había alcanzado valores del 26,8% del PIB en el 2008, empezó a crecer de forma acelerada ganando 27,2 puntos porcentuales del PIB 10 años después (gráfico 2).

Gráfico 1  
Saldos primario y financiero del Gobierno Central, 2016-2024



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.

<sup>3</sup> El balance primario mide la diferencia entre ingresos y gastos sin considerar el pago de intereses de deuda. El saldo financiero suma este último rubro.

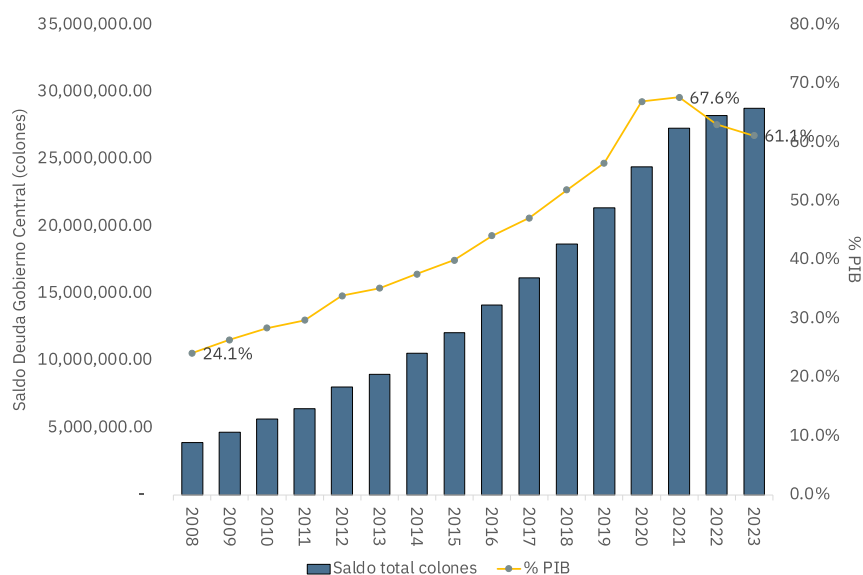
El aumento del coeficiente de deuda alertó a los distintos sectores políticos, económicos y sociales del país sobre la eventual posibilidad de que el Gobierno entrara en *default*, es decir, en la imposibilidad de cumplir sus compromisos de deuda. En tales circunstancias, el Gobierno Alvarado Quesada planteó ante la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma fiscal que, entre otras cosas, incluyó:

- Transformación del impuesto de ventas en un Impuesto al Valor Agregado.
- Incorporación de nuevos tramos del impuesto de renta.
- Establecimiento de una regla fiscal que establecía topes al crecimiento del gasto.
- Introducción de reglas específicas sobre salarios y transferencias.

La aprobación del proyecto de ley en diciembre del 2018 implicó que para el Presupuesto Nacional 2020 se aplicaran los nuevos lineamientos presupuestos y de regla fiscal emanados de la ley. Con ello se inicia el segundo periodo, mismo que comprende 2020 al 2024. El control del gasto y los primeros efectos de la legislación tributaria (no consolidada sino meses después) han permitido controlar el nivel de déficit y los saldos de deuda. Así, en este segundo momento, el déficit primario se convirtió en superávit primario (-3,4% en 2020 que pasa a 1,5% del PIB en 2023) y el déficit financiero bajó al 2,5% del PIB. De hecho, si eliminamos los saldos del 2020 asociados a la pandemia por COVID-19, entonces los valores promedio del periodo 2021-2023 serían 1,1% de superávit primario y -3,6% del PIB de déficit. La deuda pasa de un valor máximo del 67,6% en el 2021 y empieza un periodo de reversión que la ubica, al cerrar 2023, en un 61,1% del PIB.

Gráfico 2

Evolución de la deuda del Gobierno Central, 2008-2023. Monto nominal y % PIB



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y BCCR.

### Política fiscal 2025-2025: una valoración a partir del Marco Fiscal de Mediano Plazo<sup>4</sup>

El Marco Fiscal 2024-2029 enmarca dentro de sí una serie de análisis sobre lo que se espera sea la evolución de las principales variables macroeconómicas y fiscal de Costa Rica.

Propiamente para los fines de la presente ponencia, el Ministerio de Hacienda ha definido que sus lineamientos de política fiscal se estructuran alrededor de 3 ejes:

- Gasto público: control, contención y eficiencia del gasto público
- Gestión tributaria y aduanera efectiva, eficiente y más progresivo
- Fortalecimiento del plan de financiamiento

Merece reflexión especial el eje 1 donde se detalla que uno de los objetivos de la política fiscal no sólo será “...contener y reducir el gasto público, sino también, aumentar su eficiencia” (Ministerio de Hacienda, 2024: 79). Esto en definitiva induce a pensar que el MEP será uno de los objetivos de control presupuestario más importantes por cuanto su peso en el presupuesto 2025 (27,4%) lo convierte en un determinante del éxito de la política fiscal planteada. En otras

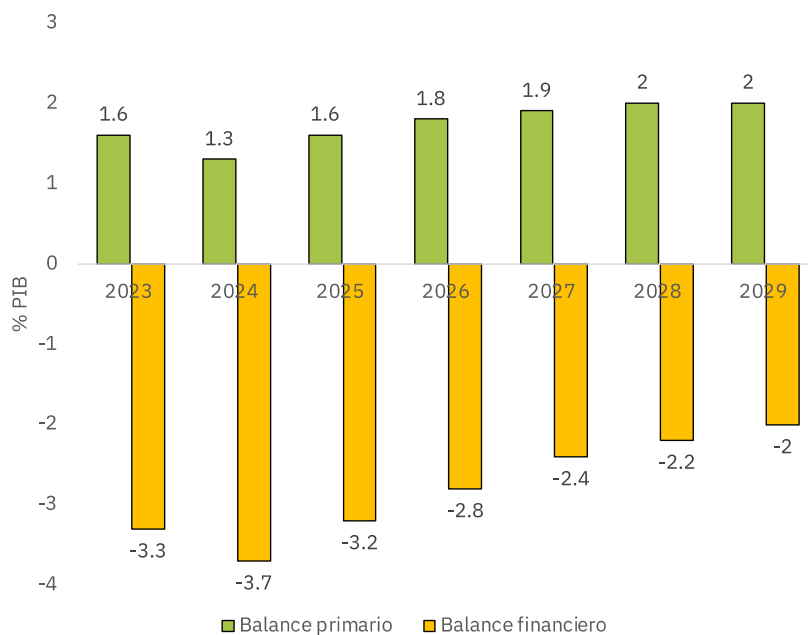
<sup>4</sup> El Marco Fiscal de Mediano Plazo es un documento que contiene las proyecciones macroeconómicas y fiscales de un país, en este caso Costa Rica para los próximos 5 años. El mismo sirve como herramienta de planificación y análisis de lo que se espera sea la política pública en el ámbito fiscal.

palabras, aumentos sostenidos en el presupuesto de este ministerio, tanto en su valor nominal como porcentaje del PIB, se contraponen a la reducción esperada del gasto global.

En aras de ilustrar la situación planteada, tanto el gráfico 3 como el cuadro 2 permiten identificar una historia sobre la posible evolución de las variables fiscales en tres aspectos. Primero, el Ministerio de Hacienda estima una mejora importante en los saldos primario y financiero del Gobierno Central al punto que el primero crecería del 1,3% del PIB en el 2024 al 2% del PIB en el 2029. En consecuencia, el efecto sobre el déficit fiscal es directo con un declive de 1,7 puntos porcentuales del PIB en el mismo periodo.

Gráfico 3

Proyecciones de balance primario y financiero del Gobierno Central, 2023-2029



Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

El derrotero que sigan los componentes del saldo financiero es crítico para entender la forma que adoptará la política fiscal en el próximo quinquenio. Por un lado, la historia señala que se espera un estancamiento en la recaudación tributaria alrededor del 13,3% del PIB. Otros componentes del ingreso estatal tenderían a la baja, de forma que los ingresos corrientes del Gobierno Central pasarían de 14,9% a 14,8% del PIB. Los ingresos totales se mantendrían estables en 14,9% del PIB.

La otra parte de la historia apunta a la evolución del gasto, mismo que, como se comentó anteriormente, se recortaría a lo largo del quinquenio. A nivel general, el gasto total bajaría de 18,6% en el 2024 a 16,8% del PIB, eso es, una caída de 1,8 puntos porcentuales. El énfasis del recorte estaría en el gasto corriente (-2,3 puntos del PIB) mientras el gasto de capital más bien aumentaría 0,7 puntos. De los distintos rubros que componen el gasto corriente, las remuneraciones bajarían 1,4 puntos del PIB mientras el pago de intereses caería 1,1 puntos porcentuales. Ni las transferencias corrientes ni las compras de bienes y servicios experimentarían alteración alguna.

En síntesis, el ajuste fiscal continuará dándose vía recorte del gasto y no aumento de la recaudación. Por lo tanto, es posible que a lo largo de los próximos 5 años se apliquen medidas en el gasto más severas de lo que la misma regla fiscal establece.

#### Cuadro 2

##### Proyecciones de ingresos y gastos del Gobierno Central, 2023-2029

Rubro	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
<b>Ingresos</b>							
Ingresos totales	15,3	14,9	14,9	14,9	14,9	14,9	14,9
Ingresos Corrientes	15,2	14,9	14,9	14,9	14,9	14,8	14,8
Tributarios	13,6	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3
<b>Gastos</b>							
Gasto total + Concesión neta	18,5	18,6	18,1	17,7	17,2	17	16,8
Gasto primario	13,7	13,6	13,3	13,2	13	12,9	12,9
Gasto corriente	17,2	17,2	16,6	16,1	15,5	15,2	14,9
Gasto de Capital	1,3	1,3	1,4	1,5	1,6	1,8	2

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

## **Desempeño reciente de la inversión en el Ministerio de Educación Pública (MEP)**

El Ministerio de Educación Pública de Costa Rica (MEP) es “el ministerio del gobierno de Costa Rica encargado de ejecutar el desarrollo y la consolidación de un sistema educativo que permita el acceso de toda la población a una educación de calidad, centrada en el desarrollo

integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense integrada por las oportunidades y la equidad social”<sup>5</sup>.

La organización, financiamiento y operación del Ministerio se encuentran regidas por una multiplicidad de piezas de legislación de muy diversa naturaleza que comprenden desde la Constitución Política hasta convenios internacionales, decretos y reglamentos internos. En materia constitucional, los artículos sustantivos en la materia se pueden visualizar en el siguiente cuadro. A ello es necesario adjuntar normativa como la Ley No. 7184 (Convención sobre los Derechos del Niño), la Ley N° 3481 (Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública) y la Ley N° 2160 (Ley Fundamental de Educación), entre las más importantes. Además, cabe recordar que el presupuesto del Ministerio se encuentra bajo el ámbito de la Regla Fiscal.

### Cuadro 3

#### Principales artículos de la Constitución Política referidos a la labor del MEP

Artículo	Tema considerado
Artículo 77	Organización de la educación pública por ciclos, desde pre-escolar hasta universidad.
Artículo 78	Acceso gratuito a la educación pública, desde pre-escolar pasando por general
Artículo 82	básica y diversificada. El Estado es el responsable de financiarla. El gasto público en educación no puede ser inferior al 8% del PIB. El Estado debe facilitar el acceso tecnológico a todos los niveles educativos. A personas en situación de pobreza, el Estado proveerá apoyos monetarios que les permita proseguir estudios superiores. Asimismo, el Estado deberá proporcionar alimento y vestido a escolares en condición de pobreza extrema.
Artículos 79 y 80	Sobre la libertad de educación, la supervisión estatal y el estímulo público a la enseñanza privada.
Artículo 83	Responsabilidad estatal de organizar educación para personas adultas.
Artículos 84 y 85	Sobre las universidades públicas y su financiamiento (FEES), así como de la preparación del Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal.

Fuente: Preparado con base en Constitución Política de la República de Costa Rica.

---

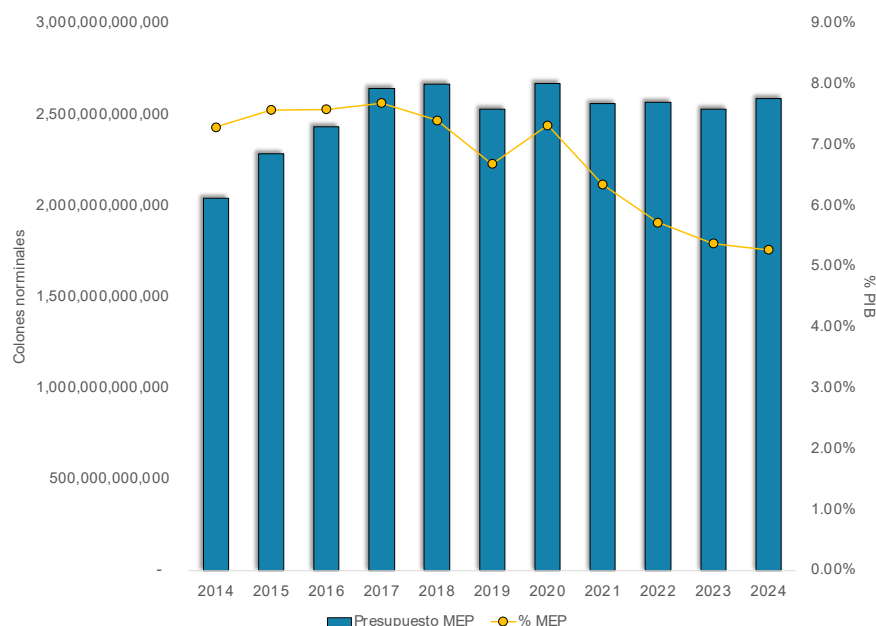
<sup>5</sup> Ver <https://www.mep.go.cr/acerca-del-mep>

En cuanto a su organización estratégica, el MEP se estructura en torno a 9 programas: Definición y Planificación de la Política Educativa, Servicios de Apoyo a la Gestión, Desarrollo Curricular y Vínculo al Trabajo, Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo, Aplicación de la Tecnología a la Educación, Gestión y Evaluación de la Calidad, Desarrollo y Coordinación Regional, Programas de Equidad e Implementación de la Política Educativa. El primero coordina la política que rige al sistema educativo nacional mientras que los Servicios de Apoyo se encargan de administrar los recursos humanos, financieros y materiales que permiten operar y cumplir las metas de la política educativa. Desarrollo Curricular es quien propone y actualiza las políticas curriculares y la oferta educativa, según lo establece el mismo MEP (2023) en tanto Infraestructura y Equipamiento se dedica a diagnosticar, planificar, diseñar y ejecutar proyectos relacionados con la compra de terrenos, el levantamiento de nueva infraestructura y las tareas de mantenimiento. De una forma similar, el programa de Tecnología produce, experimenta, introduce y traslada nuevas tecnologías al proceso educativo y a los servicios de apoyo. Tal y como su nombre lo indica, el programa de Gestión y Evaluación de la Calidad tiene en sus manos la evaluación de este rubro mientras Desarrollo y Coordinación Regional tiene como misión dar seguimiento a la política educativo a nivel regional. Finalmente, los Programas de Equidad (PdE) administran los Comedores Estudiantiles, Avancemos y Transporte Escolar con el objetivo de aumentar las oportunidades de aquellas personas estudiantes en condición socioeconómica de pobreza o vulnerabilidad en tanto el programa de Implementación de la Política Educativa brinda los servicios educativos en cada nivel y modalidad.

Entre el 2014 y el 2024, el presupuesto aprobado al MEP promedió los ¢2,5 billones por año fluctuando entre un mínimo de ¢2,04 billones y un máximo de ¢2,67 billones. Contrario a la tendencia de la mayoría de los presupuestos que crecen nominalmente, año tras año, y no obstante la norma constitucional que vincula la asignación a educación al PIB nacional, el monto aprobado al MEP se mantiene prácticamente estancado desde el 2021. Entre ese año y 2024, por ejemplo, el presupuesto ministerio promedió ¢2,56 billones con rangos mínimos y máximos de ¢2,53 y ¢2,59 millones, es decir, se ha mantenido en una banda muy estrecha.

Gráfico 4

Presupuesto aprobado al MEP, monto nominal y % PIB. 2014-2024



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

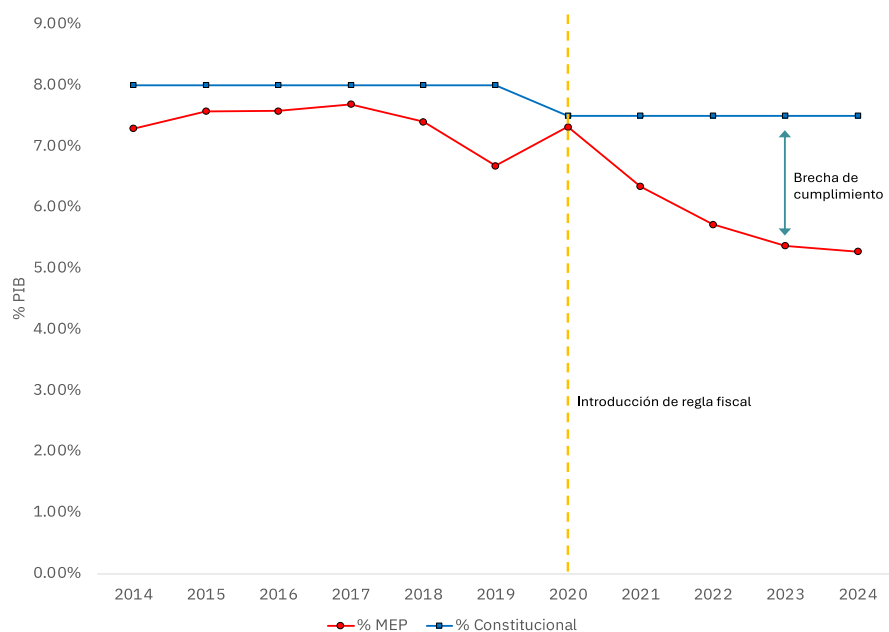
Como porcentaje del PIB y en referencia al 8% constitucional, el presupuesto bajó del máximo histórico del 7,69% en el 2017 al 5,27% aprobado para el 2024. Este último porcentaje es el más bajo de los últimos 15 años y representa un retroceso de 20 años en materia de financiamiento educativo: en el 2005, la asignación al MEP representó 5,25% del PIB.

Esta regresión en materia de financiamiento educativo se ensancha con el tiempo y se distancia de forma considerable de lo establecido en el Artículo 78 de la Constitución Política. Al 2024, el presupuesto del MEP fue unos 2,23 puntos porcentuales del PIB menos que lo dictado por la norma, cifra que se traduce en cerca de  $\text{¢}1.1$  billones menos. (gráfico 4)<sup>6</sup>. De mantenerse la tendencia, la brecha se extendería tanto en términos porcentuales como en su valor nominal a lo largo de la siguiente década.

<sup>6</sup> El gráfico 5 debe analizarse con dos aspectos relevantes. El primero es que, a partir de lo establecido en el Artículo 29, Capítulo VI de la Ley 9635, el sector educativo comprende el Ministerio de Educación Pública, la Red de Cuido y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Para fines del presente análisis, se ha asumido que durante el 2014 y el 2019, el MEP debió percibir un 8% del PIB en tanto para el 2020 y años subsecuentes, ese porcentaje se habría reducido al 7,5%. Segundo, el año 2020 muestra un punto de alta cercanía entre el presupuesto aprobado y el normativo. Este detalle se debe a la caída tan pronunciada del PIB debido a los efectos de la pandemia de COVID-19 que “acercó” el presupuesto efectivo no por la vía de la mayor asignación sino por la reducción del denominador.

Gráfico 5

Diferencia entre monto según Artículo 78 y presupuesto aprobado al MEP, 2018-2024



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y BCCR.

Por programa estratégico, el 93,6% del gasto del MEP se concentra en tres iniciativas: Implementación de la Política Educativa (61,8%), Definición y planificación de la política educativa (23,5%) y Programas de Equidad (8,4%). Infraestructura y tecnología, dos áreas claves de la calidad educativa, no superan, juntas, el 2,5% del presupuesto total del Ministerio. En relación con el 2019 (último año donde el presupuesto se formuló sin regla fiscal), esos mismos tres programas tuvieron participaciones relativas de 62,1%, 20,3% y 10,1%, respectivamente. En lo agregado, el cambio es poco significativo. Sin embargo, las caídas porcentuales de los programas Política Educativa y de Equidad hacen pensar que fueron ellos dos de los rubros donde con más fuerza recayó el ajuste descrito anteriormente. De hecho, en valores monetarios, el presupuesto de los Programas de Equidad del 2024 cayó 19,1% respecto al 2019, siendo el segundo decrecimiento más fuerte dentro de la estructura del MEP, sólo superado por Desarrollo Curricular (-25%). Cinco de los nueve programas del Ministerio recibieron en el 2024 menos presupuesto que el observado en el 2019.

Como porcentaje del PIB, todos los programas ministeriales vieron caer sus respectivos coeficientes. Entre 2019 y 2024, el presupuesto inicialmente aprobado del MEP bajó 2,1 puntos del PIB de los cuales el 62,9% (-1,31 puntos) provienen del recorte a la Implementación de la Política Educativa, es decir, directamente de las actividades de preescolar, primaria y secundaria. El programa de Definición y planificación de la política educativa aportó un 15,8% de la reducción (-0,33 puntos del PIB) y los Programas de Equidad un 14,5% más (-0,30 puntos). Puesto en términos monetarios, si se hubiese mantenido el mismo porcentaje respecto al PIB que el programa tuvo en el 2019, entonces los presupuestos hubieran sido ¢641 mil millones (Implementación de la política educativa) y ¢148 mil millones (Programas de Equidad) más altos de lo que efectivamente percibieron.

#### Cuadro 4

Participación en el PIB de los programas presupuestarios del MEP, 2019 y 2024

Programa	2019	2024
Gestión y evaluación de la calidad	0,01%	0,01%
Desarrollo curricular y vínculo al trabajo	0,05%	0,03%
Infraestructura y equipamiento	0,08%	0,06%
Aplicación de la tecnología a la educación	0,09%	0,07%
Desarrollo y coordinación regional	0,09%	0,07%
Servicios de apoyo a la gestión	0,15%	0,10%
Programas de Equidad	0,74%	0,44%
Definición y planificación de la política educativa	1,57%	1,24%
Implementación de la política educativa	4,57%	3,26%
Total	7,35%	5,27%

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda.

## **Escenarios sobre evolución del presupuesto MEP**

Este apartado muestra dos escenarios con la posible evolución presupuestaria del Ministerio de Educación Pública (MEP). El primero de ellos se formula a partir de los lineamientos que se derivan de la Regla Fiscal vigente en Costa Rica. En otras palabras, para su cálculo, se asume que la política fiscal de los próximos años se apegará al manual que dicte la regla fiscal en cuanto al tope de crecimiento del gasto. El segundo escenario, por su lado, adopta las perspectivas emanadas del Marco Fiscal de Mediano Plazo preparado por el Ministerio de Hacienda que acompañan el Presupuesto Ordinario del 2025.

### **Escenario 1: Evolución guiada por Regla Fiscal**

El escenario propuesto tiene como objetivo estimar el gasto de los programas acá contemplados para el periodo 2025-2029 a partir de la evolución esperada del gasto público según Regla Fiscal.

En cuanto al primero de los escenarios, se asumen los siguientes parámetros relacionados a la evolución de la regla fiscal:

- El PIB nominal crecerá a un ritmo del 6,34%, el promedio observado en Costa Rica en la pasada década.
- La deuda del Gobierno Central bajará del 60% en el 2026 según lo estima el propio Ministerio de Hacienda.
- Para el 2025 se utilizan las cifras del proyecto de ley del Presupuesto Nacional para dicho año.
- El gasto corriente desciende por debajo del 17% del PIB en el 2025 (16,6% según el Ministerio de Hacienda) y de esta forma se activa lo establecido en el Artículo 11A de la Ley 9635 según el cual dicho gasto podría crecer al mismo ritmo que el promedio del PIB.
- El gasto de capital y el corriente crecerán a la misma tasa si bien para después del 2027 la inversión pública se encontraría libre de hacerlo a ritmos mayores.

- Cualquier cambio en la aplicación de la regla se aplica dos años después de que suceda (p.ej. si la deuda baja del 60% en el 2025, entonces ese ajuste se observará en el presupuesto del 2027).

Resulta importante anotar que, por el diseño de la Regla Fiscal, es posible que una caída en el presupuesto de una institución o programa en términos del PIB se vea acompañado por un aumento del valor monetario de ese presupuesto. Esto se debe a que el gasto bajo Regla sigue la dirección que determine el PIB nominal (usualmente al alza) pero a un ritmo menor, rezagado.

### **Evolución del presupuesto total del Ministerio de Educación Pública**

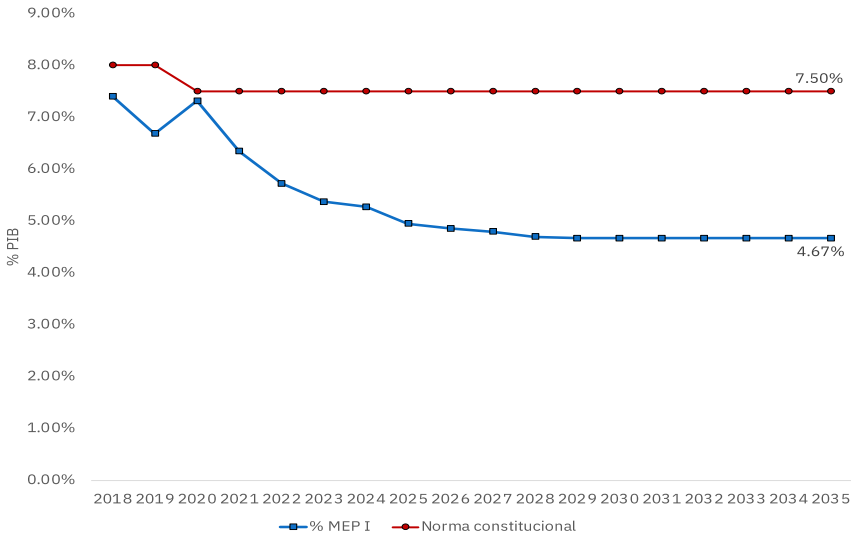
En el caso del MEP, cuyo financiamiento está establecido a nivel constitucional, la aplicación de la Regla tendría un efectivo significativo de recorte en su presupuesto entre 2025 y 2029. Esta caída se produce aún si el gasto corriente puede crecer al 100% del promedio del PIB en el 2027.

Nominalmente hablando, el presupuesto del MEP pasaría de ¢2,67 billones en el 2018 a ¢2,58 billones en el 2025 (propuesta del Gobierno de la República), a ¢3,11 billones en el 2029 y a ¢4,5 billones en el 2035. Sin embargo, en colones del 2020, tales cifras se ubicarían en ¢2,73 billones en el 2018, ¢2,32 billones en el 2024 y ¢2,47 billones en el 2029.

Cuando se analiza el camino proyectado para el presupuesto total del MEP en la próxima década, los resultados muestran dos fases. La primera iría del 2024 (año en que la asignación ya cayó 2,13% del PIB respecto al 2018) y el 2029 y en donde el porcentaje caería un 0,6% del PIB adicional, acumulando 2,73 puntos de caída desde el 2018. Es decir, en el 2029, la asignación al Ministerio se ubicaría en 4,67% del PIB. A partir de ese año y al 2035, el presupuesto entraría en modo estacionario en torno al 4,67% del PIB ya mencionado. Esto se debe a que en el 2029 el Gobierno podría modificar la aplicación de la normativa al activarse el artículo 11A discutido en la sección sobre Regla de Fiscal en Costa Rica y así elevar el ajuste anual de crecimiento al mismo promedio del PIB. En condiciones normales, el presupuesto MEP se estabilizaría alrededor de este monto y por lo tanto la brecha respecto al mandato

constitucional se fijaría en 2,83% del PIB. Para el 2024, eso representaría un faltante por asignar de ¢1,4 billones menos de lo que establece la legislación.

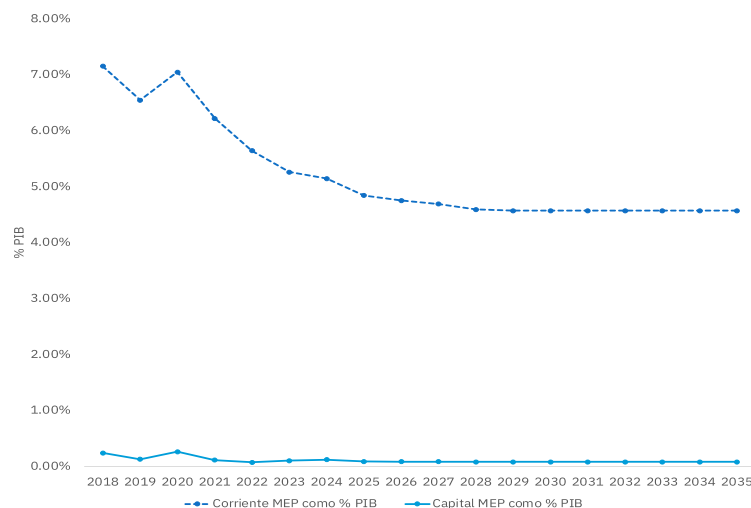
Gráfico 6  
Proyección del presupuesto MEP, 2018-2035. % del PIB



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a su composición entre gasto corriente y gasto de capital, la proyección puede presentarse en dos sub-escenarios. En el primero de ellos, el gasto corriente y la inversión se ajustan según las disposiciones de la Regla Fiscal. Así, las erogaciones corrientes pasarían de un máximo del 7,16% en el 2018 a 4,57% del PIB en el 2030, cuando el presupuesto haya entrado en estabilidad de largo plazo. El gasto en capital, por su lado, pasaría de 0,27% del PIB (valor máximo en el 2020) a 0,09% al final del periodo de análisis.

Gráfico 7  
Evolución de gastos corriente y capital del MEP, 2018-2029



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, en vista que el gasto en capital queda liberado de la Regla Fiscal una vez que la deuda cae por debajo del 60% del PIB (algo que ocurriría entre 2025 y 2026), entonces es posible asumir escenarios de recuperación de la inversión pública educativa a partir de varios supuestos sobre su crecimiento. El gráfico a continuación contempla cuatro escenarios adicionales al base calculado anteriormente. Todos asumen un incremento específico que se añade al aumento dispuesto por la Regla Fiscal de forma tal que, por ejemplo, si la Regla menciona que el gasto de capital debe crecer 5%, entonces el ejercicio asume que la inversión educativa crecería en 6%, 7% o cualquier otro valor seleccionado.

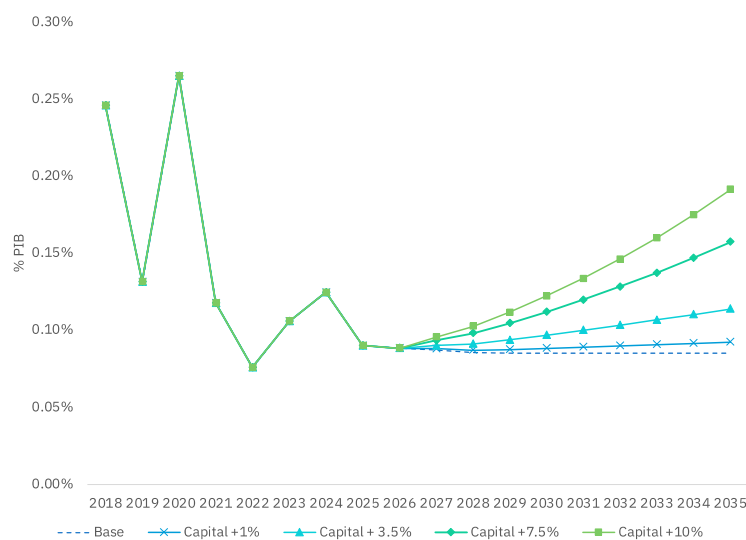
Los datos permiten derivar dos cosas al menos. Primero, para que la inversión del MEP se recupere de una forma al menos moderada a través de los años, su tasa de crecimiento debería estar al menos 3,5% por encima de la tasa de Regla Fiscal, algo que significaría aumentos anuales de no menos de 9,8%. Al cabo del 2035, la estimación indica que el gasto en capital pasaría de un valor base de 0,09% del PIB en el 2035 a 0,11% si creciera 3,5% por encima de la Regla, a 0,16% con una sobretasa de 7,5% y a 0,19% del PIB con una tasa del 10% adicional. A manera de ejemplo, con un aumento del 7,5% adicional por año<sup>7</sup>, el Gobierno tendría que elevar la inversión del ministerio en unos ¢34,000 millones por año a partir del

<sup>7</sup> Una tasa adicional del 7,5% equivale a un crecimiento total anual de 13,8% según los supuestos utilizados. Cabe recordar que, una vez que se active el Artículo 11A, el gasto crece al mismo ritmo del PIB, es decir, 6,3% por año.

2028. Eso, en términos reales, habría significado incrementar la inversión ministerial en ¢23,700 millones durante el 2020.

Segundo, nótese que aún con un crecimiento del 10% extra (i.e. 16,3% por año), el MEP no recuperaría el nivel de inversión que se vio en un año como el 2018 o 2020 (aunque en este año el valor podría estar distorsionado). Puesto de otra forma, el Gobierno tendría que aumentar en 20,1% por año la inversión del MEP para que al cabo del 2035 se haya retornado al 0,25% del PIB, nivel prevaleciente en el 2018. Esto es, en promedio, adicionar ¢72,650 millones más por año (¢50,500 millones en términos reales).

Gráfico 8  
Evolución de gastos capital del MEP, 2018-2035



Fuente: Estimación propia con información del Ministerio de Hacienda y BCCR.

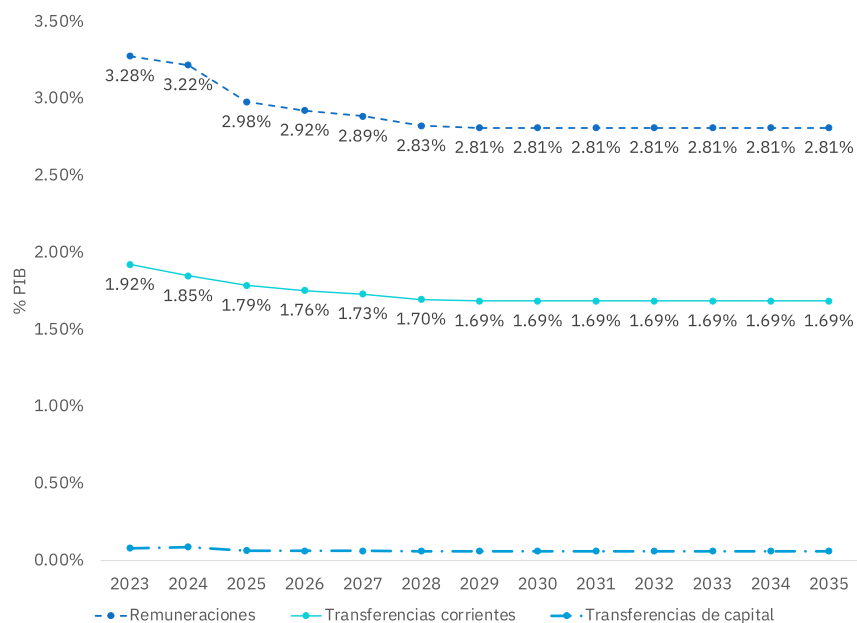
Por partida contable, el gráfico a continuación seleccionó la evolución de remuneraciones, transferencias corrientes y de capital que representan el 98% del gasto del Ministerio. En el caso de los salarios, su tendencia decreciente los ubicaría en torno al 2,81% del PIB bajo equilibrio de largo plazo, aspecto que significaría un recorte de 0,41 puntos del PIB respecto al 2024 (i.e. unos ¢200 mil millones menos hoy día).

En el caso de las transferencias corrientes, dentro de las que destaca el Fondo Especial de la Educación Superior, Avancemos y las ejecutadas a las Juntas de Educación y Administrativas, su caída se observaría desde un 1,84% del PIB en el presente año a 1,69% para una diferencia

negativa de 0,16% del PIB (¢74,900 millones si se aplicara hoy día). Cabe mencionar que, al ser el FEES un componente fundamental de las transferencias corrientes del MEP y, además, poseer un mecanismo de negociación diferenciado, eventualmente el comportamiento interno de este rubro presupuestario podría tener diferencias importantes respecto a los otros analizados. Es decir, por su contenido, no todas las transferencias bajarían al unísono, de forma que es probable que haya dos posibles ajustes en este caso: o el Ministerio redistribuye el monto total de ellas o ajusta más fuertemente otros rubros (como inversión) para evitar complicaciones.

Finalmente, las transferencias de capital, en particular a las Juntas, bajarían 0,03% del PIB para totalizar un equivalente de ¢13 mil millones al día de hoy. Esto significaría casi un recorte del 33% al presupuesto presentado por el Ministerio de Hacienda a la Asamblea Legislativa, en este rubro. Las Juntas de Educación y Administrativas serían las unidades más afectadas por el recorte.

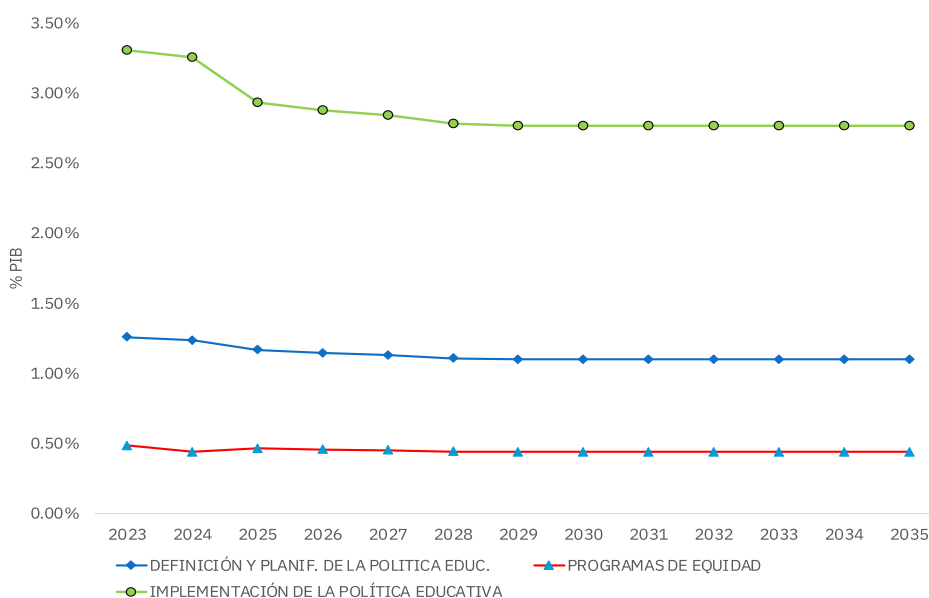
**Gráfico 9**  
Evolución de remuneraciones, transferencias corrientes y de capital, 2023-2035



Fuente: Estimaciones propias con base en Ministerio de Hacienda, BCCR y Ley 9635.

Finalmente, la valoración por programa estratégico muestra los diferentes recorridos de los tres programas con mayor peso presupuestario (Implementación de política educativa, Definición de política educativa y Programas de Equidad) y las posibles implicaciones de esos recortes. La caída más importante la tendría el programa de Implementación al bajar su peso en el PIB de 3,26% en el 2024 al 2,77% en el 2035 (-0,41%). Esto implicaría un decrecimiento de casi ₡239 mil millones en el presupuesto de centros de preescolar, primaria y secundaria, es decir, en los servicios fundamentales del MEP. Algo parecido sucedería con el programa de Definición de política educativa, misma que caería 0,13% del PIB o ₡66,000 millones menos. Considerando que este programa alberga el FEES, el ajuste correspondiente se daría en los otros ítems si bien el monto remanente para ellos es pequeño (menos de ₡20 mil millones). Por lo tanto, es probable que el ajuste completo sea absorbido por otro programa.

Gráfico 10  
Evolución del gasto del MEP por programa estratégico, 2023-2035



Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

Finalmente, los Programas de Equidad perderían 0,05% del PIB (₡22,500 millones menos) pero en relación con el 2023, año en que el presupuesto asignado fue mayor al 2024. Al analizar dos de las intervenciones más importantes de Equidad, Transporte y Comedores Estudiantiles, es posible enfocar con mayor detenimiento los efectos de los recortes en el número de personas beneficiarias.

En el caso de las becas de Transporte, su presupuesto caería de 0,09% del PIB a 0,08% al 2035 para una reducción total de 0,01%. Esto significaría hoy día haber recortado ese programa en casi ₡4 mil millones de los ₡44 mil millones percibidos en el 2024. En términos de personas beneficiarias, la afectación equivalente sería de 16,360 personas de las 183 mil que habría esperado beneficiar el MEP este año<sup>8</sup>.

En el caso de Comedores, su participación bajaría de 0,23% a 0,21% del PIB u ₡8,400 millones menos en referencia al 2024, año en que se asignó ₡113,000 millones. Considerando un costo anual promedio de ₡ 129,160 por persona asistente al comedor, el recorte equivalente supondría afectar a 65,034 personas estudiantes. En la práctica, sin embargo, el programa difícilmente excluye personas del servicio, razón por la cual es esperable que las deducciones presupuestarias ajusten aspectos como tamaño de las porciones, calidad de los alimentos y número de comidas servidas.

#### Cuadro 5

Presupuesto estimado de Comedores Estudiantiles y Transporte Escolar, años seleccionados (% PIB)

Año	Comedores	Transportes
2024	0,23%	0,09%
2029	0,21%	0,08%
2035	0,21%	0,08%

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

### **Escenario 2: presupuestos formulados según Marco Fiscal del Ministerio de Hacienda**

El segundo escenario hace uso del Marco Fiscal de Mediano Plazo que el MH publica en conjunto con el Proyecto de Presupuesto Nacional en el año correspondiente. Aprovechando que el pasado 30 de agosto del 2024 el Ministerio hizo entrega del proyecto de ley respectivo, este ejercicio toma en cuenta la evolución esperada de las finanzas públicas según las metas descritas en la sección sobre el futuro de la política fiscal. Si en lugar de la Regla Fiscal el presupuesto del MEP se ajustara según las metas fiscales del Ministerio de Hacienda, entonces

---

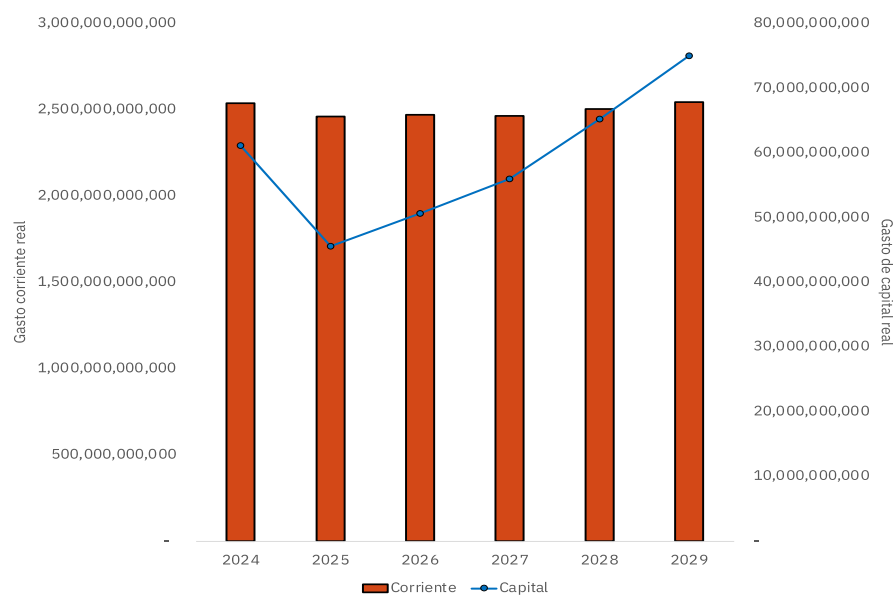
<sup>8</sup> Cada persona beneficiaria de las becas de transporte cuesta, en promedio ₡240,450 por año.

el monto nominal del mismo pasaría de ¢2,59 billones en el 2024 a ¢3,20 billones en el 2029, salto que representa un incremento del 23,5%. En términos reales (2024= 100), el aumento presupuestario entre 2024 y 2029 se estima en ¢19,107 millones, un 0,07% de incremento, lo cual, para fines prácticos, equivale a un estancamiento.

De mantenerse la línea visualizada por el Ministerio de Hacienda, el gasto corriente real del MEP pasaría de ¢2,537 billones a ¢2,542 billones en ese mismo lapso en tanto el gasto de capital, único que tendría un crecimiento relevante, se movería de ¢61,134 millones a ¢75,022 millones (+22,7% real). Estos movimientos tendrían, sin embargo, poco efecto en la composición del presupuesto ministerial por cuanto el gasto corriente apenas reduciría su participación de 97,6% a 97,1% del total. Aunque el gasto de capital crecería de forma dinámica, su punto de partida es muy reducido como para compensar sustantivamente la caída del gasto corriente.

### Gráfico 11

#### Proyección de gastos corrientes y de capital del MEP, 2024-2029 (reales)



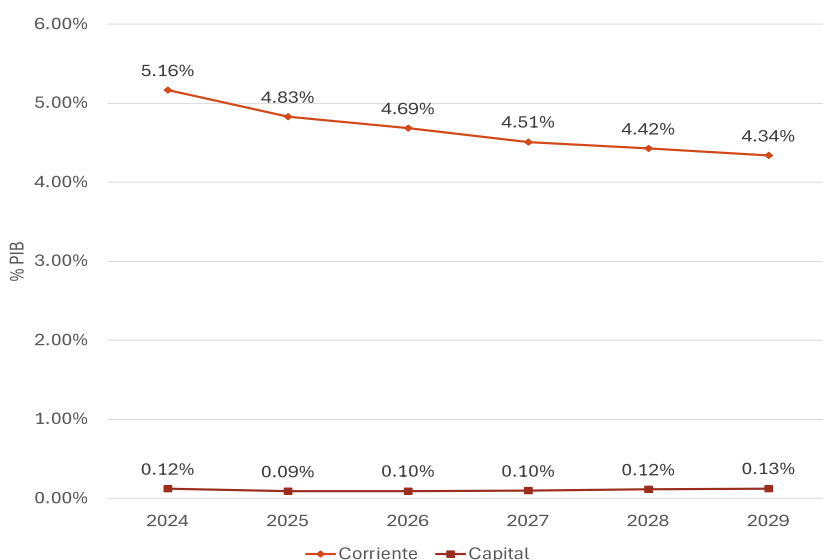
Fuente: Elaboración propia con base en MH.

Como porcentaje del PIB, el presupuesto del MEP bajaría del 5,27% en el 2024 a un monto proyectado del 4,47% en el 2029. Cuando se comparan los efectos de los dos escenarios acá analizados, esta segunda política tendría un efecto aún más severo sobre el ministerio y haría caer su presupuesto en 0,20 puntos del PIB respecto a si se respetara la Regla Fiscal.

El gasto corriente, motor de este declive, pasaría del 5,16% al 4,34% del PIB mientras el gasto de capital aumentaría del 0,12% al 0,13%. Resulta importante anotar que este aumento de 0,04 puntos del PIB en la inversión pública del MEP en cuatro años se da producto de tasas de crecimiento de dos dígitos y apenas representaría  $\$13,900$  millones de presupuesto real adicional. Así las cosas, a ese ritmo es poco probable que el sector educativo (preescolar, primario y secundario) cuente con los recursos necesarios para financiar la brecha de infraestructura aún necesaria para elevar la calidad de los servicios educativos en todo el país. En eso, los resultados son parecidos al escenario previo.

Gráfico 12

Proyección de gastos corrientes y de capital del MEP, 2024-2029 (% PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en MH.

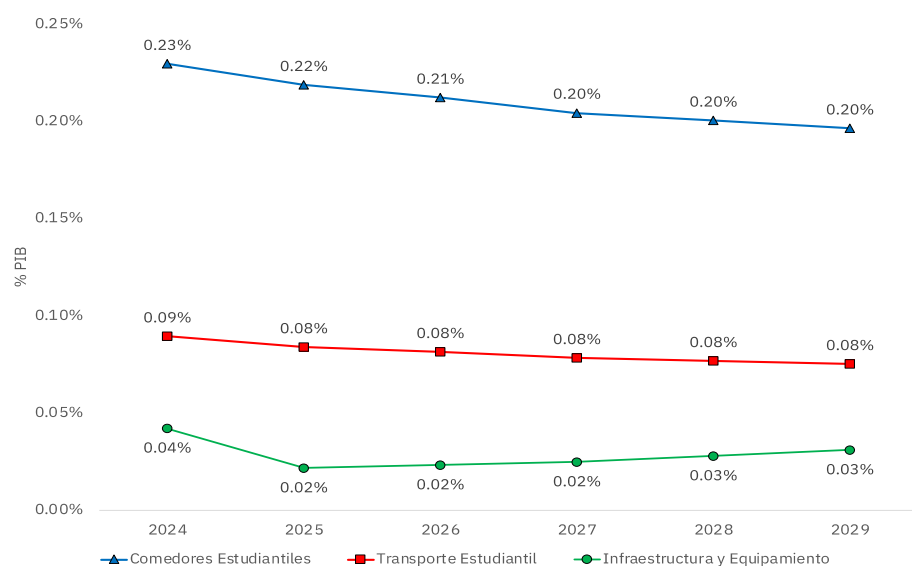
Un ejercicio a un mayor micro-detalle permite explorar la evolución de tres partidas de interés dentro del presupuesto del MEP: Comedores Estudiantiles, Transporte Estudiantil y el Programa de Infraestructura y Equipamiento, particularmente las transferencias de capital a Juntas Escolares y Juntas de Administración.

En los dos primeros casos, la tendencia presupuestaria sería a la baja con declives que representarían -0,03 puntos para Comedores Estudiantiles y -0,01 puntos para Transporte Estudiantil. Para analizar la evolución de las transferencias de capital del Programa de Infraestructura y Equipamiento, la simulación estimó un decrecimiento de 0,01 puntos del PIB

no obstante ser dichas transferencias un componente del gasto en inversión pública. El problema en este caso se ubica en el recorte propuesto para esta partida en proyecto de ley del Presupuesto Nacional 2025. De esta forma, mientras en el 2024 estas transferencias absorbieron  $\text{¢}20,610$  millones, para el 2025 se ha propuesto un monto por  $\text{¢}11,388$  millones. En caso de materializarse, las transferencias a Juntas bajarían 0,02 puntos del PIB, pero a partir de ese año crecerían de forma persistente. Al final del periodo, las transferencias de capital se habrían recuperado (+0,01 punto respecto a 2025) pero no alcanzarían el nivel del 2024 (que ya eran reducidas).

En términos monetarios reales, lo anterior significaría que entre 2024 y 2029, el presupuesto de Comedores Estudiantiles aumentaría en cerca de  $\text{¢}2,275$  millones únicamente mientras Transporte Estudiantil lo haría en  $\text{¢}157,3$  millones únicamente. Por su lado, las transferencias de capital ya mencionadas caerían  $\text{¢}2,420$  millones.

Gráfico 13  
Evolución presupuestaria de programas seleccionados del MEP, 2024-2029 (% PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en MH y BCCR.

La valoración del efecto que tendrían estos patrones presupuestarios en la cobertura y provisión de prestaciones podría ser muy variado, según los parámetros que se consideren para ello. La menor asignación presupuestaria podría significar, por ejemplo, una menor cantidad de personas receptoras de la prestación o una menor calidad del servicio (i.e. menos

porciones de comida, menos cantidad por porción, menor calidad de ingredientes, rutas menos ventajosas, etc.). Además, el costo de alimentos e insumos para transporte crecen de forma regular, todo lo cual presiona en forma adversa la cobertura del programa.

Un primer abordaje estima la cantidad de personas beneficiarias en un entorno que combina la evolución esperada del presupuesto total de cada programa (Comedores Estudiantiles y Transporte Estudiantil) y el crecimiento de precios que les afecta directamente. Para ajustar por inflación, se toma como referencia el crecimiento promedio diciembre 2020- diciembre 2023 del índice de alimentos y bebidas no alcohólicas (aplicado a Comedores Estudiantiles) y el de transporte (aplicado a Transporte Estudiantil) reportados por INEC para las divisiones de consumo individual. El primero promedió 5,5% por año en tanto el segundo lo hizo a un 5,2%.

Así las cosas, el total de personas beneficiarias de Comedores Estudiantiles podría caer de 874 mil personas a 791 mil en caso de que su presupuesto total creciera según la programación del Ministerio de Hacienda y los precios de los alimentos aumentaran al 5,5% por año según se ha planteado. De forma combinada, esto significa un promedio de 16,635 personas estudiantes menos por año.

Cabe considerar acá, sin embargo, que es muy probable que la reducción masiva del número de estudiantes asistentes a Comedores no sea una alternativa salvo medida de última instancia. De tal forma, es probable que el ajuste se ejecute por la vía de la cantidad de tiempos de alimentación otorgados, el tamaño de las raciones otorgadas o la calidad del alimento brindado en el Comedor.

En el caso de Transporte Estudiantil, la misma combinación de eventos (crecimiento presupuestario según programación fiscal y aumento del costo del transporte) podría implicar una reducción equivalente a 17,762 plazas al 2029, esto en relación con el 2024. Si bien es probable que en este programa el ajuste de precios no se reconozca necesariamente todos los años (para el 2025, por ejemplo, el proyecto de ley del Presupuesto Nacional contempla el mismo monto que el 2024 con más potenciales personas beneficiarias), lo cierto es que de igual manera esto podría afectar la disponibilidad de unidades de transporte en caso de

mantenerse el congelamiento del monto pagado. Además, el riesgo latente de shocks petroleros que eleven aún más el costo de los insumos es una constante en este sector.

#### Cuadro 6

##### Número de personas beneficiarias por programa de Equidad, 2024-2029

Programa	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Comedores Estudiantiles	874,327	842,430	826,349	804,602	798,004	791,151
Transporte Estudiantil	182,989	173,944	171,110	167,082	166,185	165,227

Fuente: Elaboración propia con base en MH, INEC y BCCR.

La otra forma de abordar la situación es estimando la cantidad de personas que podrían haber recibido la prestación o beneficio entre 2025 y 2029 si se hubiera mantenido el nivel de inversión del año 2024 (como porcentaje del PIB). El siguiente cuadro sintetiza esos resultados. Por ejemplo, en cuanto a Comedores Estudiantiles, hacia los años 2028 y 2029 el recorte presupuestario hubiera sido suficiente para incrementar entre 116 mil y 134 mil nuevas personas beneficiarias. Presupuestariamente esto significó un recorte del 16,7% del presupuesto que se pudo asignar en el 2029 de forma que en lugar de percibir ¢133,552 millones hubiera percibido ¢156,179 millones (i.e. ¢22 mil millones menos).

En el caso de Transporte Estudiantil, el decrecimiento presupuestario (equivalente a 18,9%) representaría entre 11,600 y 31,200 personas que hubieran podido percibir el subsidio.

#### Cuadro 7

##### Número de personas beneficiarias afectadas, 2024-2029

Programa	2025	2026	2027	2028	2029
Comedores Estudiantiles	41,838	67,976	99,896	116,782	134,039
Transporte Estudiantil	11,653	17,133	23,845	27,465	31,184

Fuente: Elaboración propia con base en MH, INEC y BCCR.

## ¿Es posible alcanzar el mandato constitucional?

Como se ha afirmado en otros segmentos de esta ponencia, el mandato constitucional del 8% de asignación presupuestaria para el sector educación (7,5% para el MEP, según supuestos

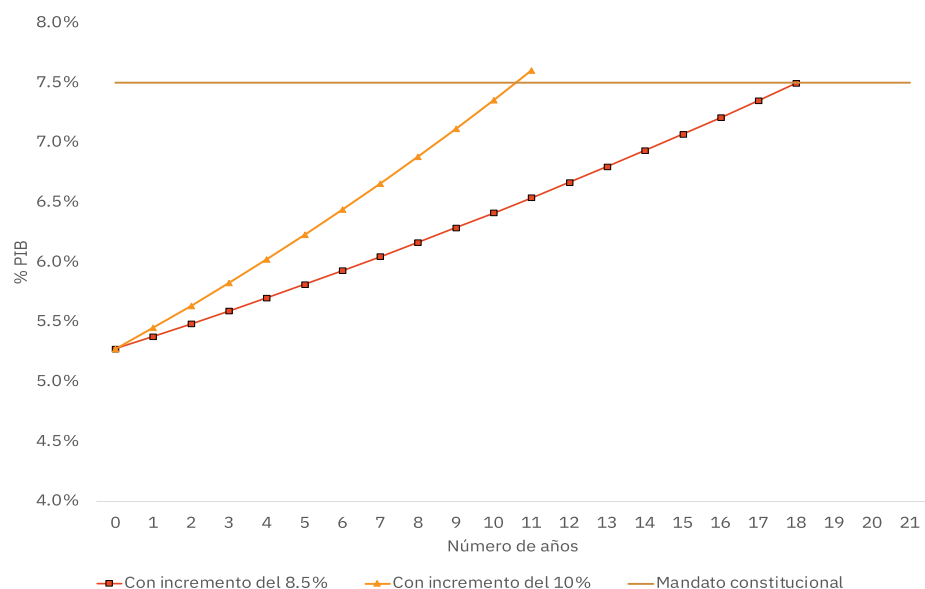
internos) se encuentra cada día más lejos de ser una realidad. Hoy día, con un presupuesto alejado más de 2 puntos de esa meta y en franco descenso, resultado complicado imaginar esa posibilidad. Si bien la Regla Fiscal no establece que todas las instituciones deban crecer al mismo ritmo, sino que es el gasto total el que debe respetar el techo que ella establece, lo cierto es que, si se desea respetar la Regla y elevar la asignación al MEP de forma simultánea, sería necesario hacer recortes sustantivos en otros ministerios para compensar el enorme volumen de recursos que el Ministerio demandaría.

Aun así, el momento se presta para preparar un ejercicio que mida el tiempo que tardaría el país en alcanzar la meta del 7,5% del PIB en caso de que eso fuera factible. Para ello, la investigación asume distintas tasas de crecimiento del presupuesto del MEP, todas por encima del crecimiento de la producción (6,4% anual), y estima su avance año tras año.

Dos tasas fueron simuladas. La primera asume que el presupuesto del MEP crece a un 8,5% por año, cerca de dos puntos por encima del PIB. De iniciar el proceso el próximo año, el presupuesto aumentaría a un ritmo promedio de 0,12 puntos por año para alcanzar tardando 18 años para lograr la meta del mandato. Si la tasa variase al 10% por año, entonces se tardaría 11 años. En corto, cada punto porcentual de reducción de la tasa de crecimiento del presupuesto MEP extiende en 6 años el plazo para lograr el objetivo.

Gráfico 14

Años necesarios para alcanzar mandato constitucional, según tasa de crecimiento



Fuente: Elaboración propia.

## Consideraciones de política pública

En corto, las posibilidades actuales de reactivar el presupuesto en educación son limitadas tanto por el diseño de Regla Fiscal que el país mantiene como por las perspectivas de política fiscal que el Ministerio de Hacienda ha anunciado. Sin embargo, es posible explorar algunas alternativas de política para elevar los recursos al sector.

## Nuevos diseños de regla fiscal

Una alternativa de política para recuperar la senda ascendente del financiamiento educativo es cambiar el diseño de la regla fiscal. El cuadro a continuación muestra los distintos tipos de regla que existen en la literatura, incluyendo la regla de gasto hoy vigente en el país. Todos abren opciones desde distintos frentes, pero todos a la vez tienen alguna limitante que es necesaria tener en cuenta.

Un ejemplo de ello son las *reglas de balance* que establecen un tope al déficit fiscal de forma que el financiamiento educativo se puede extender en la medida que crezcan los ingresos estatales o hasta el punto de que el Gobierno alcance el máximo de déficit posible. Esta segunda opción, sin embargo, usualmente deja pocos grados de libertad para futuras

expansiones al crearse un gasto permanente. Por la vía del aumento de los ingresos, es posible identificar opciones como:

- Incremento de los impuestos generales ya existentes (p.ej. aumentar IVA de 13% a 14%)
- Creación de nuevos ingresos (p.ej. impuesto a las transacciones financieras)
- Reducción de los niveles de evasión
- Reducción de las exoneraciones existentes.

Por el lado del gasto, es posible de igual manera detectar posibilidades como:

- Congelar presupuestos de sectores menos prioritarios desde la visión política del Gobierno de forma que se pueda elevar el gasto en educación.
- Por la vía de los ahorros por eficiencia que permitan mover fondos de un sector a otro o de un programa del MEP a otro.
- Modificar los destinos específicos de FODESAF.

Las reglas de deuda, por su lado, fijan límites al saldo adeudado por parte del Gobierno Central. Si el país se encuentra por debajo de ese tope, es posible elevar el presupuesto del Ministerio de Educación vía endeudamiento (alrededor de 3 puntos del PIB en estos momentos) aunque esta estrategia podría tener una cantidad importante de barreras. Primero, una vez alcanzado el límite, no es posible excederlo con mayores presupuestos educativos. Segundo, es probable que muchos sectores adicionales deseen ver financiados sus programas por esta vía, entrando en una competencia por fondos con el MEP. Tercero, el monto adeudado y el gasto en deuda no son lo mismo porque, además de cancelar el préstamo solicitado, el Gobierno deberá cancelar intereses. Esta obligación financiera reduce los recursos futuros disponibles para educación. Extender el volumen de ingresos de convierte de nuevo en la única forma de hacer crecer el financiamiento del sector educativo.

Finalmente, las reglas de ingreso establecen intervalos de mínimos y máximos en los que puede fluctuar la carga de recursos del Gobierno. Bajo esta alternativa, el presupuesto del MEP puede aumentar en la medida que lo hagan ingresos, esto en aras de no debilitar el balance fiscal o el nivel de deuda. Dependiendo el tope superior establecido por la regla, el gasto educativo podría o no alcanzar la meta establecida por la Constitución.

**Cuadro 8**  
**Tipos de regla fiscal y opciones de financiamiento educativo**

<b>Tipo de regla</b>	<b>En qué consisten</b>	<b>Opciones para financiamiento educativo</b>
<b>Reglas de gasto</b>	El gasto se limita a determinada tasa de crecimiento o a un valor máximo en términos del PIB.	Muy reducidas porque es justo el gasto el sujeto de control de la regla. Alternativas incluyen una posible reconfiguración de la estructura del presupuesto de forma que se congelen o desaceleren algunos rubros en favor de un mayor crecimiento de educación.
<b>Reglas de balance</b>	Define un balance fiscal que el Gobierno no deberá exceder. P. ej. déficit fiscal no podrá ser superior al 3% del PIB.	El aumento del presupuesto educativo puede darse en la medida que 1- el déficit actual sea inferior al déficit-tope o 2- los ingresos crezcan al mismo ritmo que los egresos. Creación de nuevos impuestos, incremento de los actuales, reducción de la evasión o eliminación de exoneraciones entran en la lista de posibles medidas. También es posible

<b>Tipo de regla</b>	<b>En qué consisten</b>	<b>Opciones para financiamiento educativo</b>
		crear espacio fiscal vía movimientos presupuestarios de un sector a otro.
<b>Reglas de deuda</b>	Esta regla establece límites cuantitativos a la deuda pública	El aumento del gasto educativo es posible en la medida que la deuda se mantenga por debajo del tope. Debe considerarse que, además del pago del monto adeudado, el Gobierno deberá pagar intereses que le aumentarán el gasto por muchos años, acelerando el crecimiento de la deuda.
<b>Reglas de ingreso</b>	Estas reglas definen máximos y mínimos para los ingresos fiscales, buscan principalmente potenciar la recaudación y evitar cargas tributarias excesivas.	Poco habituales en el contexto latinoamericano. Por sí solas, evitan hacer controles en deuda o gasto, pero indirectamente obligan a que el presupuesto se mantenga en ciertos rangos, posiblemente siguiendo la tendencia de los ingresos. Incremento de la carga tributaria, endeudamiento y mejora en eficiencia del gasto podría incidir positivamente.

---

Fuente: Adaptado a partir de Barreix y Corrales, 2019.

## **Flexibilización de la Regla Fiscal**

Dos aspectos pueden comentarse sobre la dinámica de la Regla Fiscal en los próximos años. Primero, se se espera, en el siguiente trienio el país habrá reducido el coeficiente de deuda por debajo del 60% del PIB liberando los rubros de infraestructura y equipo de esa restricción. Este espacio permitiría al Gobierno, en línea con las orientaciones de política fiscal establecidas en el Marco Fiscal, expandir el presupuesto de capital de una forma más libre. Un 20% de aumento del presupuesto de bienes duraderos y transferencias de capital en el MEP equivaldría a ¢10,000 mil millones aproximadamente.

Segundo, la actual regla fiscal indica, en su artículo 11(a), que el gasto público podrá crecer al mismo ritmo del PIB (i.e. tendría un factor de ajuste del 100% en lugar del 65% actual) cuando el gasto corriente total alcance el 17% del PIB. Esto es algo que podría suceder en un periodo muy cercano. Al materializarse, se abre un espacio para que el presupuesto del MEP aumente de forma importante. El presupuesto 2026 puede tomarse como ejemplo de lo que eso implica. El presupuesto del Ministerio para el 2025 se aprobó en ¢2,58 billones y el crecimiento promedio del PIB nominal se calcula en 7,75% (2021-2024). Si para el 2026 se aplica un incremento del 65% del crecimiento promedio, entonces el presupuesto crecería en unos ¢130 mil millones. Si, por el contrario, se activa el artículo 11(a) y ahora el gasto puede aumentar un 100% del promedio de crecimiento del PIB, entonces el presupuesto crecería en ¢200 mil millones, una diferencia de ¢70 mil millones entre una y otra situación. Eso sí, debe recordarse que, al llegarse a este punto, el gasto en educación (como porcentaje del PIB) no pasaría del valor que alcance en ese momento y será muy difícil que pueda avanzar hacia el 8%.

## **Reducción de los intereses de la deuda**

La creación de espacio fiscal para fortalecimiento educativo podría también resultar de otras fuentes que requieren una discusión más amplia, pero validar su factibilidad. El caso del pago de intereses de la deuda por parte del Ministerio de Hacienda es uno de ellos. Para el 2025, el presupuesto respectivo (¢2,48 billones) es muy similar al presupuesto del MEP (¢2,58 billones) de forma que el país está asignando una cantidad enorme de recursos al pago de deuda que bien podrían ir destinados a proyectos de mayor impacto socioeconómico. Tanto el control del

déficit como las condiciones en las que se pacta la deuda son claves para que en la próxima década sea posible reasignar recursos públicos de intereses a educación. Algunos países han promovido “auditorías de deuda” para comprender origen, destino y tasas de interés.

### **Otras posibles medidas**

Otras alternativas que podrían ser exploradas incluye:

- **Aumento del presupuesto de Avancemos y Comedores Estudiantiles vía FODESAF.** En vista que el Fondo no se encuentra sujeto a Regla Fiscal, es posible elevar el monto destinado a estos dos rubros por medio de una asignación superior a la hoy establecida.
- **Incrementar el uso de los fondos en Caja Única del Estado.** Tan sólo en infraestructura, la Tesorería Nacional informa que las Juntas de Educación tienen ₡107 mil millones sin utilizar en la Caja Única. Estos fondos ya pueden ser utilizados por tales Juntas sin afectar el presupuesto nacional y su balance financiero, razón por la cual habría que darle prioridad en su ejecución. Cabe recordar que los recursos de Caja Única sólo pueden ser utilizados para gastos de capital.
- **Eximir al MEP, parcial o totalmente, del cumplimiento de la Regla Fiscal bajo el criterio de servicio esencial.** Según el artículo 2 de la Ley de Declaratoria de Servicios Públicos Esenciales, la educación es categorizada como tal. En vista de lo anterior, para el cabal cumplimiento de lo que un servicio esencial es, el país debería garantizar un presupuesto que no sea sujeto de recorte. De hecho, en vista que las necesidades crecientes del sector, el presupuesto debería ir también en esa dirección.

## **Referencias bibliográficas**

- Ardanaz, Martín, Barreix, Alberto y Corrales, Luis Fernando (2019) Las reglas fiscales en América Latina. En: Barreix, Alberto y Corrales, Luis F. (eds) (2019) Reglas fiscales resilientes en América Latina. Washington DC: BID.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1957) Ley N° 2160, Ley Fundamental de Educación. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1965) Ley N° 3481, Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1990) Ley No. 7184, Convención sobre los Derechos del Niño. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2018) Ley No. 9635, Fortalecimiento de las finanzas públicas. San José, Costa Rica.
- Asamblea Nacional Constituyente (1949) Constitución Política de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- CEPAL (2022) Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IMF (2022) Fiscal Rules Dataset. Washington DC: IMF Fiscal Affairs Department.
- Kopits, George and Symansky, Steven (1998) Fiscal Policy Rules. IMF, Washington DC. Occasional Paper 162.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2024) Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2024-2029. Gobierno de Costa Rica.
- OECD (2013) Fiscal Rules. In: Budgeting Practices and Procedures, Government at a Glance 2013. Paris, France.
- Programa Estado de la Nación (2019) Noveno Estado de la Educación 2019. San José, C.R.: CONARE.
- Programa Estado de la Nación (2023) Noveno Estado de la Educación 2023. San José, C.R.: CONARE.

United Nations (2022) Cumbre sobre la Transformación de la Educación. Financiamiento de la educación: Invertir más, de forma más equitativa y eficiente en educación. En: <https://www.un.org/es/transforming-education-summit/financing-education>