

Estado de la Educación

TERCER INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN

Informe final

La Inversión Social Pública en Educación: 2000-2009

Investigador:
Juan Diego Trejos

2010



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

I. INTRODUCCIÓN	3
II. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	4
Cobertura.....	4
Fuente de información	4
Tratamiento de la información.....	5
III. LA MAGNITUD DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA EN EDUCACIÓN	8
Situación global	9
La inversión pública en educación general	11
La inversión en incentivos para estudiar	13
La inversión en educación postsecundaria	15
La inversión en formación profesional	17
IV. CONSIDERACIONES FINALES.....	18

I. INTRODUCCIÓN

Los recursos que el estado costarricense destina a crear capacidades en su población a través de los servicios de educación son claramente una inversión cuyos réditos sustantivos solo se verán cuando esta inversión haya “madurado”, de modo que los beneficios que se disfrutan hoy día son el resultado de inversiones pasadas y del esfuerzo que se realice en la actualidad solo se verán sus resultados en los próximos años.

Estos recursos comprenden recursos humanos, directos como los docentes e indirectos como los que participan en las actividades complementarias y de dirección, los recursos materiales y de infraestructura. Un denominador común de estos recursos es que hay que pagarlos, por lo que el gasto que el Estado realice en esas erogaciones es una buena aproximación, aunque no exacta, de los recursos utilizados en los servicios educativos públicos y en esa medida de la inversión realizada en este campo por el estado pero no por la sociedad en su conjunto. Ello es así, pues no se incluye el gasto de bolsillo de los padres de los estudiantes de los centros públicos, el aporte que hacen las comunidades a través de las juntas de educación y de los patronatos escolares, ni el valor del servicio que presta la infraestructura educativa fruto de inversiones pasadas. Tampoco se computa el gasto de los padres en educación de centros privados para arribar a una estimación del gasto total en educación que realiza el país.

El objetivo de este informe es el de cuantificar y analizar esa inversión pública en la última década, desglosado por nivel educativo. Para ello se estructura este informe en tres secciones adicionales. La siguiente se ocupa de algunas precisiones metodológicas para llegar a estimar la inversión pública en educación. La siguiente muestra y analiza los resultados encontrados, para concluir con una recapitulación de los principales hallazgos.

II. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Para estimar la inversión en educación hay que tomar algunas decisiones sobre su cobertura, fuentes de información y tratamiento de la misma. En esta sección se discuten estos aspectos.

Cobertura

Sobre la cobertura, las estimaciones se circunscriben al gasto dentro del gobierno general, de modo que se excluye lo relativo a entidades financieras, como CONAPE. Aún dentro del gobierno general, que incluye al gobierno central (Ministerio de Educación), sus órganos desconcentrados (FONABE) y descentralizados (FODESAF), las instituciones públicas de servicio (universidades) y los gobiernos locales, no se incluye la totalidad del gasto. Por la fuente principal utilizada, no se contempla el gasto de la Comisión Nacional de Rectores (CONARE)¹, ni el gasto en educación realizado por las municipalidades, ya que estas en su totalidad son asignadas a servicios territoriales.

Fuente de información

La fuente principal de información utilizada es la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP). Esta entidad realiza una consolidación siguiendo un criterio de institucional para la definición de las distintas funciones sociales y registrando el gasto cuando se realiza efectivamente y no cuando se adquiere el compromiso (devengado). Este criterio de registro es el que generaba amplias discrepancias con las estimaciones de la Contraloría General de la República (CGR) en el pasado, aunque con la aprobación y aplicación de la ley de presupuestos públicos en la primera mitad de este decenio, se ha tendido a generalizar el criterio de efectivo. No obstante, se mantienen otras fuentes de discrepancia con los datos de la CGR.

En particular, la CGR utiliza un criterio de asignación por programa, lo cual no genera mayores diferencias en cuanto al gobierno central en el sector de educación, pero si incluye todas las transferencias por becas que realizan las instituciones públicas en este sector y otras transferencias, como subsidios de transporte y comedores escolares pueden estar siendo trasladados al sector de protección social. En particular si el programa AVANCEMOS la CGR lo considera como beca se mantiene en el sector educación en tanto que si lo define como un subsidio, debería estar ubicado en el sector de protección social. Una dificultad con la información de la CGR es que ofrece una estimación agregada para el sector educativo en su conjunto sin mayores posibilidades de conocer lo que se encuentra dentro de él. Otra discrepancia con la

¹ La exclusión de CONARE responde a un acuerdo de negociación del Fondo de Educación Superior (FES), donde se excluyó del control de la Autoridad Presupuestaria, pero que equivocadamente a nuestro entender, se sacó de la consolidación que esta entidad realiza. Tampoco es claro si en la consolidación que realizan, la transferencia que corresponde a CONARE, que está dentro del FES, se mantiene dentro del MEP. En todo caso su gasto es marginal dentro del gasto total del sector.

Contraloría es que incluye el gasto en educación realizado por los gobiernos locales y que las contribuciones sociales las clasifica por función de destino (salud y protección social) y no por el sector que hace la erogación.

Esta fuente de información, la STAP, es complementada con las liquidaciones presupuestarias de instituciones clave como el MEP, FONABE y FODESAF para llegar a estimaciones desagregadas de los programas de incentivos para estudiar (programas de equidad en la jerga oficial) y para desagregar el gasto del MEP por nivel educativo.

Tratamiento de la información

Para arribar a una estimación de la inversión social en educación hay que verificar que estén contempladas todas las entidades participantes y realizar las consolidaciones pertinentes. Aunque la mayor parte del gasto en educación pasa por el presupuesto del MEP (89% como media de la última década), no contempla su totalidad. Entre el 2000 y el 2002, los recursos de FODESAF para los programas de incentivos para estudiar se administraban fuera del presupuesto ordinario del MEP, en la Oficina de Cooperación Internacional para la Educación (OCIE), entidad que desaparece por efectos de la ley de presupuestos públicos. También antes del 2007, los recursos de FONABE se manejaban como un fideicomiso en el BNCR, por lo que no eran parte del presupuesto del MEP ni eran contabilizados por la STAP, excepto las transferencias directas realizadas por el MEP, que en ese período eran prácticamente inexistentes. Del mismo modo, el INA mantiene un presupuesto independiente y si bien la mayor parte del presupuesto de las instituciones de educación terciaria pasan por el MEP, estas cuentan con algunos recursos generados por sus propios medios.² Como se ha señalado, no se incluye el gasto que realizan los municipios al sector educación, el gasto de CONARE, ni las partidas específicas que asignaba en el pasado la Asamblea Legislativa y que se mantenía como un título presupuestario independiente.

Identificadas las instituciones a considerar, se realiza luego una consolidación de las transferencias particularmente entre el MEP y el resto del sector, para evitar la doble contabilización. Esta consolidación la realiza en primera instancia la STAP pero se revisa para identificar posibles faltantes. Además, como se estima el gasto para cada uno de los programas de incentivos para estudiar, que en los últimos años están en el presupuesto del MEP, excepto los recursos de FONABE provenientes del FODESAF, hay que realizar una consolidación al interior del MEP. En particular para arribar al gasto en comedores escolares hay que excluir el gasto dentro de la educación primaria de los recursos del FODESAF (2003 y 2004), identificar el gasto de DANEA y agregarlo (hasta el 2008) y estimar el gasto en las cocineras con plazas en el presupuesto ordinario del MEP, que se pasaron en el 2003 del FODESAF y que no se han incorporado dentro del presupuesto del Programa de Equidad, pese a que a partir del 2009 se crea la Dirección del Programa de Equidad.

² Parte de esos recursos, particularmente por ventas de servicios y por actividades de investigación se manejan a través de fundaciones por lo que se mantienen fuera de la contabilidad aquí realizada.

Un tema álgido en la consolidación es el tratamiento se le dé a las contribuciones a la seguridad social, distintas al ahorro de los trabajadores (fondo de capitalización laboral y régimen obligatorio de pensiones del segundo pilar). Como la mayoría de las contribuciones, excepto las del Banco Popular, van a entidades del mismo gobierno general, si se quiere una consolidación completa y una desagregación del gasto del gobierno general por función, estas contribuciones deberían consolidarse (eliminarse como gasto del sector educación). No obstante, como interesa el gasto en educación como sector, aquí se mantienen las contribuciones sociales sin consolidar, esto es, como parte del gasto o inversión del sector.

El otro procedimiento que hay que aplicar es la separación del gasto del MEP por nivel educativo. El presupuesto del MEP identifica el gasto directo en cada nivel educativo, solo que sin separar el gasto en preescolar del de primaria. Este se separa en proporción a la matrícula de cada nivel lo que implica suponer costos medios iguales. Luego se distribuye el gasto administrativo en proporción al gasto directo para tener una estimación del gasto total en cada sector y bajo el supuesto que el esfuerzo administrativo va en proporción directa a los recursos financieros manejados directamente por cada nivel. No se asigna gasto administrativo a la educación postsecundaria pues se considera que el MEP opera como simple intermediario. Este gasto administrativo, que incluye las transferencias a las juntas de educación, representa en la última década un 9% del gasto en educación general como media y excluyendo el programa de equidad.

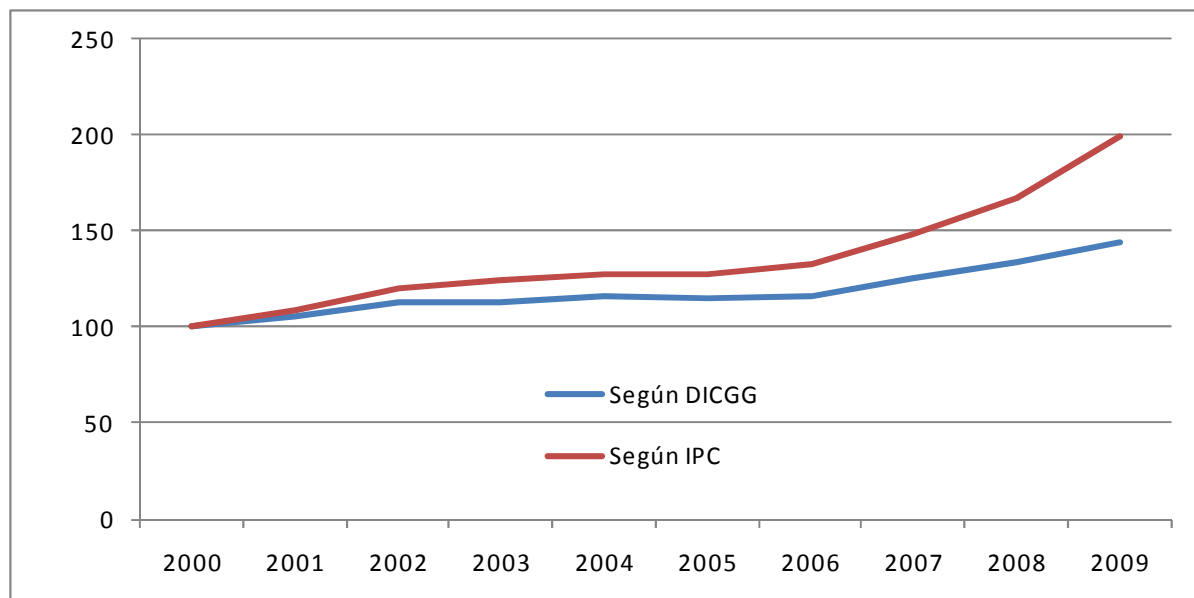
Finalmente, al contar con una estimación del gasto o inversión social en educación en términos corrientes se requiere descontar la inflación para ver su evolución real. Para hacerlo, la práctica oficial es utilizar el índice de precios al consumidor (IPC) como indicador de inflación para deflactar los valores en colones corrientes y en esos términos incluso se negocia el FES. No obstante, el IPC refleja el aumento medio de los precios de una canasta de bienes y servicios que compran los hogares, lo cual no tiene por qué coincidir con la canasta de bienes y servicios que compran las instituciones de educación. Entonces, al deflactar el gasto en educación con el IPC y en tanto este refleje la inflación general, se tendría una aproximación del poder adquisitivo de ese gasto.

No obstante, como la canasta de las instituciones de educación es muy particular y centrada en la compra de servicios laborales, un índice de precios más apropiado, debería mostrar el cambio de los precios de esos servicios laborales, precios que no se incluyen en la canasta del IPC a no ser el salario mínimo de la empleada doméstica y con un peso marginal. Por ello, el deflactor implícito del gasto final de consumo del gobierno general (DIGCFGG) parece una mejor aproximación, aunque lo ideal debería ser un índice que también considere los precios de los gastos en inversión, componente también ausente en la canasta del IPC. De este modo, un aumento en la tasa salarial (precio del trabajo) de los trabajadores del sector no debería aumentar el gasto real aunque este aumento supere al IPC. Al deflactar el gasto en educación por este índice se tendría una aproximación del quantum de servicios ofrecidos por el sector a través de ese gasto. Así un aumento en la tasa salarial, sin cambiar el número de trabajadores

ni la intensidad de su trabajo, no debería modificar el quantum de servicios ofrecidos, aunque probablemente pueda tener alguna repercusión en la calidad del servicio ofrecido y eventualmente en la intensidad del trabajo ofrecido.

Por ello, si bien el gasto en educación deflactado por el índice de precios implícito del consumo del gobierno general, no refleja todo el esfuerzo de las administraciones en mejorar las condiciones salariales de los trabajadores del sector, si es un mejor indicador del quantum de servicios ofrecidos y de su calidad, esto último a través de los gastos no salariales. Este tema del deflactor más adecuado sería irrelevante si ambos indicadores se movieran en forma similar. No obstante y como se muestra en el gráfico 1 este no es el caso

Gráfico 1.
Costa Rica: gasto público real en educación según distintos deflactores. 2000-2009.
(Índice con año 2000 como base)



Nota: 2009 preliminar.

Fuente: elaboración propia con base en información de las instituciones del sector, del Banco Central y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Según el indicador utilizado, el gasto o inversión real en educación se habría duplicado en la última década si se utiliza el IPC y aumentaría solo un poco menos del 50% si se acude al deflactor del consumo del gobierno. Esto es producto de que este último índice creció a un ritmo anual del 15% en tanto que el IPC se expandió a un promedio anual del 11%. Estas diferencias son menores entre el 2002 y el 2006, donde ambos índices evolucionaron de manera más parecida (11,7% el IPC y 13,6% el DIGCFGG) y se observa un estancamiento real en la inversión. En este documento se opta por utilizar el DIGCFGG, con base en el 2000, como indicador para transformar las cifras nominales

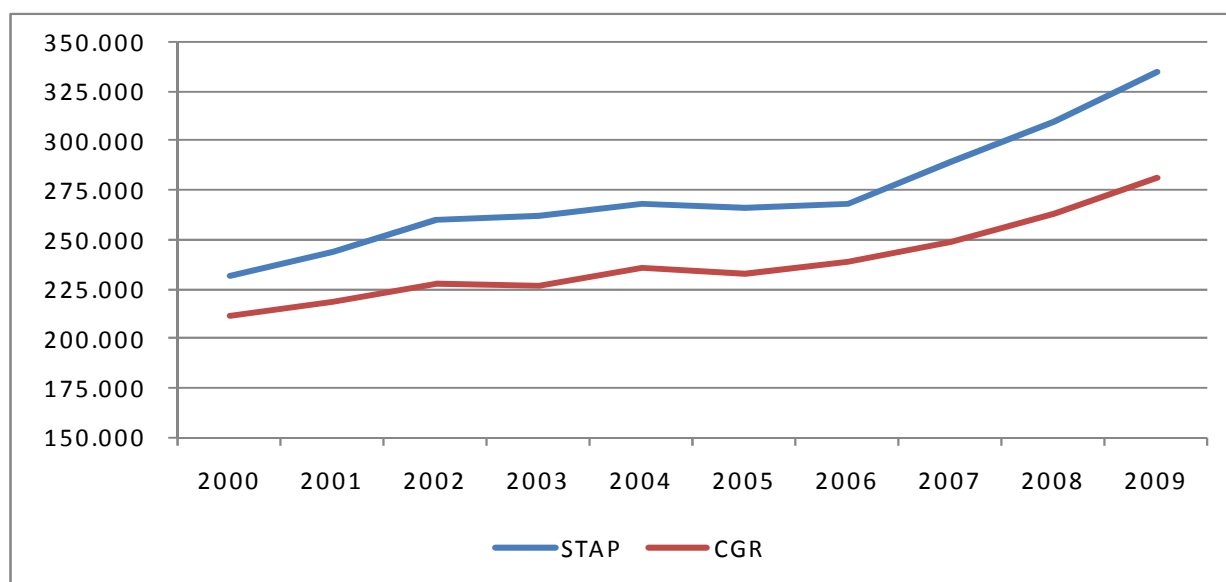
en reales por considerar que ofrece una mejor aproximación a la inversión real del sector educativo.

III. LA MAGNITUD DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA EN EDUCACIÓN

A partir de las consideraciones metodológicas previas, en esta sección se presentan los resultados de la magnitud, composición y evolución de la inversión social pública en educación. Estos resultados surgen como se ha señalado de estimaciones propias y difieren de las que ofrece la CGR y la STAP, ambas con cambios metodológicos y de clasificación a partir del 2006 y la STAP adicionalmente desde el 2002. Por su base de origen, las estimaciones se aproximan más a las que ofrece la STAP, aunque en la tendencia tienden a ser también similares a las que aporta la CGR. Estas últimas son menores principalmente, aunque no exclusivamente, por la no consideración de las cargas sociales (ver gráfico 2).

Gráfico 2.

Costa Rica: inversión social pública en educación según fuente de la estimación. 2000 – 2009 (Millones de colones del 2000, utilizando el DIGCFGG como deflactor)



Nota: 2009 preliminar.

Fuente: elaboración propia con base en información de las instituciones del sector, del Banco Central y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Situación global

El cuadro 1 resume los resultados de la estimación realizada para la última década. En colones del año 2000, la inversión social pública (ISP) en educación pasa de 232 mil millones en el año 2000 a 335 mil millones en el año 2009 para un crecimiento acumulado del 44%. Esto significa un aumento medio anual del 4,2% aunque con diferencias marcadas en el transcurso del decenio. Crece fuertemente los dos primeros años (6% promedio anual), luego se estanca por cuatro años. Pues entre el 2002 y el 2006 solo aumenta un 0,7% anual y con una contracción en el 2005, para luego repuntar en los últimos tres años a un ritmo medio anual del 7,7%.

Cuadro 1.
Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Social Pública Real en Educación. 2000-2009

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	Promedio
Gasto Social en Educación ¹	231.882	244.111	260.364	261.786	267.838	266.512	267.990	289.424	309.438	334.811	273.415
Índice 2000 = 100	100,0	105,3	112,3	112,9	115,5	114,9	115,6	124,8	133,4	144,4	117,9
Variación porcentual anual		5,3	6,7	0,5	2,3	-0,5	0,6	8,0	6,9	8,2	4,2
Estructura del Gasto Educación	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación General	67,9	68,4	68,6	67,2	68,0	66,9	68,3	63,9	59,8	63,0	66,2
Educación postsecundaria	21,1	20,1	19,0	21,9	21,5	21,9	21,5	21,6	23,0	21,0	21,3
Formación Profesional (INA)	5,9	6,2	6,9	6,2	4,9	5,3	4,9	5,4	6,0	5,3	5,7
Incentivos para estudiar	5,0	5,2	5,5	4,7	5,6	5,9	5,3	9,1	11,2	10,6	6,8
Gasto aportado por el MEP (%)	88,6	87,3	84,9	89,5	90,3	91,0	92,4	90,5	87,2	90,6	89,2
Prioridad del Gasto Educación											
Macro (% producción)	4,7	5,2	5,6	5,5	5,4	5,3	5,0	5,2	5,8	7,0	5,5
Fiscal (% gasto del gobierno general)	20,4	20,6	21,6	22,0	22,6	22,4	22,3	23,3	23,9	26,1	22,5
Social (% gasto social del GG)	29,5	29,9	30,6	30,6	31,5	31,6	30,9	31,2	31,3	32,9	31,0
Gasto Educación por habitante ²	59.073	60.902	63.665	62.782	63.043	61.610	60.881	64.652	68.010	72.445	63.706
Índice 2000 = 100	100,0	103,1	107,8	106,3	106,7	104,3	103,1	109,4	115,1	122,6	107,8
Variación porcentual anual		3,1	4,5	-1,4	0,4	-2,3	-1,2	6,2	5,2	6,5	2,3
Gasto Educación por habitante ³											
Educación General	100,0	103,8	108,8	105,2	106,8	102,7	103,6	103,0	101,3	113,8	1,4
Educación postsecundaria	100,0	98,0	96,8	109,9	108,5	108,1	104,9	111,8	125,2	121,9	2,2
Formación Profesional (INA)	100,0	108,9	126,1	110,6	88,4	92,8	85,2	99,3	116,7	110,8	1,1
Incentivos para estudiar	100,0	107,7	117,8	101,0	119,3	123,9	109,9	199,6	258,5	260,3	11,2

*/ Preliminar.

1/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

2/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

3/ Índice del gasto social por habitante real de cada sector con base en el año 2000. El promedio corresponde a la tasa de variación anual media de la década.

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

Este aumento real de la ISP en educación supera el crecimiento de la producción y del gasto del gobierno general, total y social, lo que implica un aumento en la prioridad asignada. En términos de la producción nacional (prioridad macroeconómica), la ISP en educación logra al fin en el 2009 cumplir la norma constitucional de tener al 6% como piso y con independencia de las interpretaciones de si se debe o no incluir al Instituto

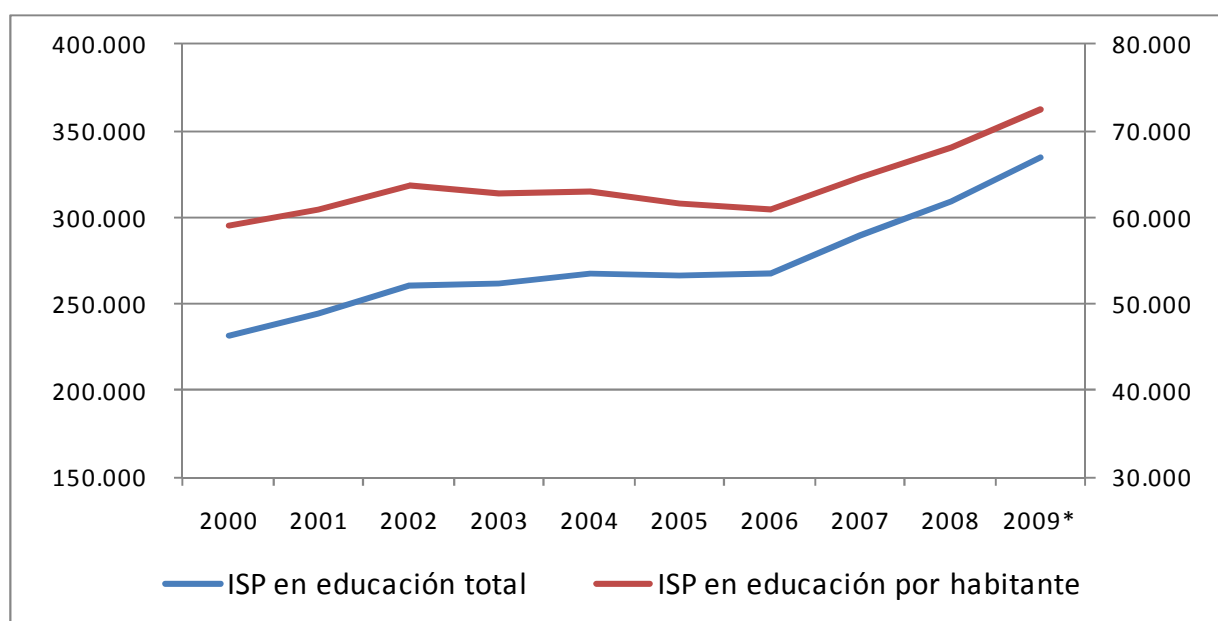
Nacional de Aprendizaje (INA). Así la ISP en educación pasa del 4,7% del PIB en el 2000 al 7% en el 2009, aunque pierde prioridad a mediados de la década.

En términos de la prioridad fiscal (porcentaje del gasto total del gobierno general), esta pasa de una quinta parte en el 2000 a algo más de una cuarta parte (26%) en el 2009, en tanto que la prioridad dentro del gasto social también aumenta, del 29% en el 2000 a cerca de un tercio nueve años más tarde. En ambos casos, las mayores ganancias se observan después del 2006.

Al interior de la ISP en educación, la dirigida al suministro de servicios de educación básica es la dominante, con una media cercana a los dos tercios de la inversión total y sin contar la parte de los incentivos para estudiar. La ISP en educación postsecundaria, se mantiene en torno al 21% del gasto total, en tanto que el gasto en formación profesional (INA) representa cerca del 6% de la ISP en educación. El mayor crecimiento se observa en el gasto destinado a dar incentivos para estudiar, ya que duplican su participación al representar el 5% de la ISP en educación en el 2000 y algo más del 10% en el 2009.

Cuando se ajusta la ISP en educación por el crecimiento de la población, el crecimiento acumulado real es menor (23%) para una media anual del 1,4%. En este caso, el período de estancamiento (2002 a 2006) se convierte en uno de contracción. Al final de período, la ISP en educación por habitante se sitúa en los 72 mil colones del 2000 por persona al año (ver gráfico 3).

Gráfico 3.
Costa Rica: inversión social pública en educación, total y por habitante. 2000 – 2009



*/ Preliminar

Fuente: elaboración propia con base en información de las instituciones del sector, del Banco Central y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

La inversión pública en educación general

La educación general, que comprende la preescolar, la primaria, la secundaria, la especial y sus modalidades abiertas para la población joven y adulta, crece por debajo del promedio durante la década, aunque no incorpora la parte de los incentivos para estudiar. Globalmente se expande un 34% para un ritmo anual del 3,3% y por habitante su expansión acumulada se ubica en torno al 1,4% anual para un acumulado del 14% (ver cuadro 2).

Cuadro 2.
Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Social Pública Real en Servicios de Educación General. 2000-2009

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	Promedio
Gasto en Educación General ¹	157.557	167.068	178.677	175.999	182.175	178.251	182.973	184.998	185.078	211.070	180.384
Índice 2000 = 100	100,0	106,0	113,4	111,7	115,6	113,1	116,1	117,4	117,5	134,0	114,5
Variación porcentual anual		6,0	6,9	-1,5	3,5	-2,2	2,6	1,1	0,0	14,0	3,3
Estructura del Gasto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Preescolar	6,8	8,3	8,6	9,1	9,5	9,7	9,5	8,2	8,7	9,0	8,7
Primaria	52,7	51,5	50,8	50,0	48,4	47,7	47,2	46,8	43,8	44,6	48,4
Secundaria	32,1	32,4	32,1	32,3	32,4	31,4	32,4	33,2	35,1	33,9	32,7
Otra modalidad	8,4	7,9	8,5	8,6	9,7	11,3	10,9	11,9	12,4	12,4	10,2
Prioridad del Gasto Ed. General											
Macro (% producción)	3,2	3,5	3,8	3,7	3,7	3,5	3,4	3,3	3,5	4,4	3,6
Fiscal (% gasto del gobierno general)	13,9	14,1	14,8	14,8	15,4	15,0	15,2	14,9	14,3	16,4	14,9
Social (% gasto social del GG)	20,0	20,5	21,0	20,6	21,4	21,1	21,1	19,9	18,7	20,8	20,5
Gasto Ed. General por habitante ²	40.138	41.681	43.690	42.209	42.880	41.206	41.567	41.325	40.677	45.670	42.105
Índice 2000 = 100	100,0	103,8	108,8	105,2	106,8	102,7	103,6	103,0	101,3	113,8	104,9
Variación porcentual anual		3,8	4,8	-3,4	1,6	-3,9	0,9	-0,6	-1,6	12,3	1,4
Gasto Educación por habitante ³											
Preescolar	100,0	127,0	138,0	141,8	150,0	147,2	145,4	124,3	131,2	151,7	4,7
Primaria	100,0	101,4	105,0	99,7	98,1	92,8	92,7	91,4	84,1	96,4	-0,4
Secundaria	100,0	104,7	108,9	105,9	107,7	100,4	104,7	106,4	110,7	120,2	2,1
Otra modalidad	100,0	97,4	109,5	106,9	123,4	137,3	133,5	144,9	149,3	168,0	5,9

*/ Preliminar.

1/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

2/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

3/ Índice del gasto social por habitante real de cada sector con base en el año 2000. El promedio corresponde a la tasa de variación anual media de la década.

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

Como componente dominante dentro de la ISP en educación, ya que representa cerca de dos terceras partes de esta pero perdiendo participación (63% en el 2009), explica en mucho la evolución global. Por ello, el estancamiento señalado para la ISP total en educación durante el 2002 y el 2006, es más claro en la educación general, aunque la expansión final también es un tanto menor y concentrada en el 2009. Pese a ello

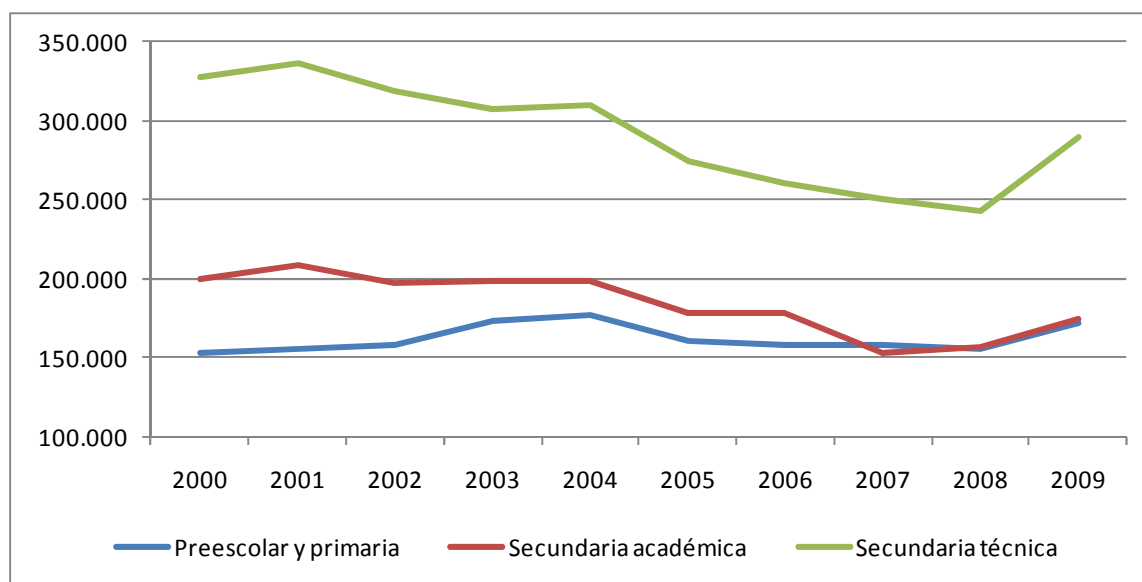
mantiene su participación dentro del gasto social, alrededor del 20% y mejora levemente su prioridad fiscal (del 14% al 16% del gasto público) y su prioridad macroeconómica (del 3,2% al 4,4% del PIB).

Su estructura interna muestra a la educación primaria como dominante con cerca de la mitad de los recursos invertidos, aunque es la que menos se expande y se contrae en términos per cápita. De este modo, utilizaba el 53% de los recursos en el 2000 y para el 2009 solo capta el 45% de ellos. La educación secundaria se mantiene en torno a un tercio de la ISP en educación general, lo que implica que se expande a un ritmo similar al promedio, aunque ligeramente por encima de este y a su interior, los recursos para la secundaria académica crecen más que los destinados a la secundaria técnica.

Esto significa que son la educación preescolar y las otras modalidades las que muestran un mayor dinamismo real. La ISP real en preescolar crece al doble de la ISP real en educación general de modo que su participación aumenta dos puntos porcentuales (del 7% al 9%). Por su parte, las modalidades abiertas y la educación especial son las que muestran una mayor expansión, en particular la educación especial. Eso hace que su participación dentro de la estructura del gasto pase del 8% en el 2000 al 12% en el 2009.

Cuando se ajusta por población, la ISP real en educación general crece a un ritmo anual del 1,4% con claras contracciones en buena parte de la década (2003 a 2008) y con una contracción global en el nivel primario. Se puede argumentar que ello refleja el descenso absoluto de la población en edad escolar y que si la comparación se hiciera con esa población o con la población efectivamente matriculada, que en este nivel son casi iguales, la ISP real en primaria no se reduciría. El gráfico 4, muestra la ISP real directa por estudiante y muestra que efectivamente en primaria no se observa esa contracción global, aunque ello puede estar afectado por incluir la preescolar. Más al contrario, si bien la ISP real per cápita en secundaria, crece a un 2,1% anual, ello no le permite compensar el aumento de matrícula, de modo que el gasto real por estudiante se reduce, aunque en los tres niveles se observa un repunte en el 2009.

Gráfico 4.
Costa Rica: gasto real directo por estudiante y nivel educativo. 2000 – 2009
(Colones del 2000 utilizando al DIGCFGG como deflactor)



Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el Ministerio de Educación Pública.

Aunque la reducción del gasto directo real por estudiante no puede interpretarse directamente como una reducción en la calidad del servicio recibido, pues en secundaria puede estar mostrando una mejor utilización de la infraestructura existente, si llama la atención que el gasto directo real por estudiante en secundaria académica se equipare con el de la educación primaria y preescolar en su conjunto.

La inversión en incentivos para estudiar

Un gasto menos dinámico en la educación general responde al hecho de un mayor esfuerzo canalizado en la atracción y retención de los estudiantes dentro del sistema educativo por la vía del otorgamiento de incentivos monetarios y no monetarios. La ISP real en incentivos para estudiar es la que más se expande durante este período como ya ha sido señalado y como se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3.
Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Social Pública Real en Incentivos para estudiar. 2000-2009

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	Promedio
Gasto en Incentivos estudiar¹	11.571	12.730	14.196	12.420	14.946	15.796	14.257	26.345	34.665	35.460	19.239
Índice 2000 = 100	100,0	110,0	122,7	107,3	129,2	136,5	123,2	227,7	299,6	306,4	166,3
Variación porcentual anual		10,0	11,5	-12,5	20,3	5,7	-9,7	84,8	31,6	2,3	13,3
Estructura del Gasto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Comedor Escolar	63,3	51,0	45,7	46,3	50,6	46,0	47,7	40,8	32,0	31,5	45,5
Transporte Estudiantil	18,4	22,5	22,9	25,5	23,7	25,3	27,2	14,0	9,3	10,9	20,0
Becas y AVANCEMOS	18,3	26,5	31,4	28,2	25,6	28,7	25,0	45,2	58,7	57,6	34,5
Prioridad del Gasto en Incentivos											
Macro (% producción)	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	0,7	0,4
Fiscal (% gasto del gobierno general)	1,0	1,1	1,2	1,0	1,3	1,3	1,2	2,1	2,7	2,8	1,6
Social (% gasto social del GG)	1,5	1,6	1,7	1,5	1,8	1,9	1,6	2,8	3,5	3,5	2,1
Gasto Incentivos por habitante²	2.948	3.176	3.471	2.979	3.518	3.652	3.239	5.885	7.619	7.673	4.416
Índice 2000 = 100	100,0	107,7	117,8	101,0	119,3	123,9	109,9	199,6	258,5	260,3	149,8
Variación porcentual anual		7,7	9,3	-14,2	18,1	3,8	-11,3	81,7	29,5	0,7	11,2
Gasto Incentivos por habitante³											
Comedor Escolar	100,0	86,8	84,9	73,9	95,5	89,9	82,9	128,7	130,7	129,7	2,9
Transporte Estudiantil	100,0	131,9	147,0	140,3	154,4	171,0	163,0	152,6	131,5	153,9	4,9
Becas y AVANCEMOS	100,0	155,9	201,8	155,5	166,7	193,8	149,8	491,6	826,4	817,4	26,3

*/ Preliminar.

1/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

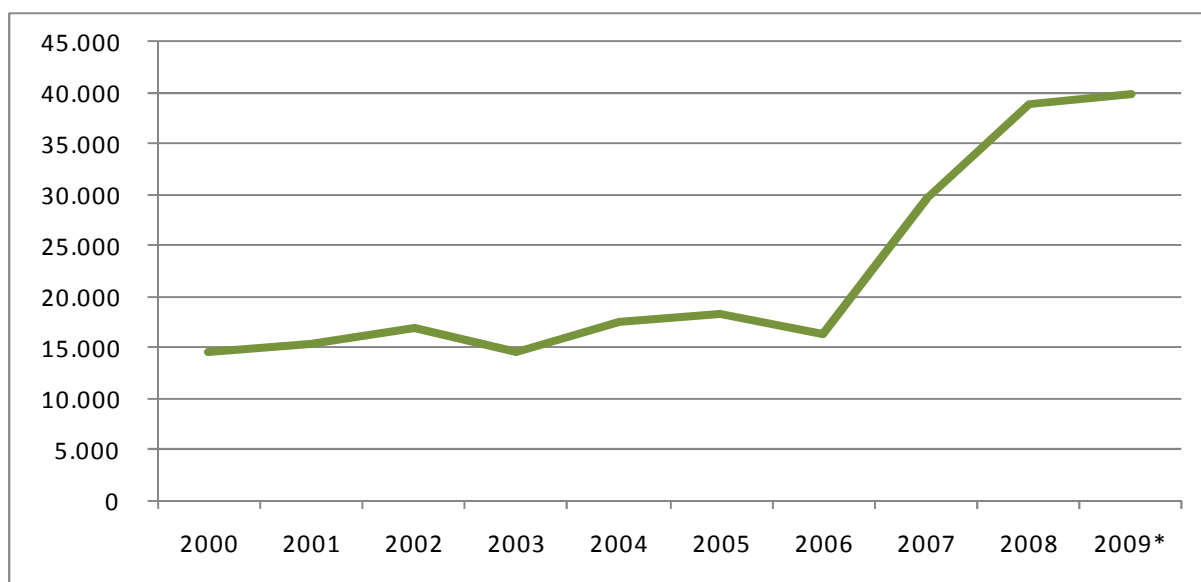
2/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

3/ Índice del gasto social por habitante real de cada sector con base en el año 2000. El promedio corresponde a la tasa de variación anual media de la década.

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

No obstante, esta expansión se concentra en los últimos años, particularmente entre el 2007 y el 2008, pues la crisis del 2009 frena su crecimiento (ver gráfico 5). Esta fuerte expansión se acompaña de un cambio en su composición de incentivos en especie (comedores escolares y servicios de transporte) a incentivos en dinero (becas y Avancemos), Así mientras que en el año 2000, la ISP real en comedores escolares representó dos terceras partes de la ISP real en incentivos para estudiar, cae a la mitad en el 2009, donde las becas absorben el 58% de la ISP en estos rubros, cuando nueve años atrás no llegaba al 20%. Esta pérdida de participación de los comedores escolares no implica una contracción de los recursos reales asignados a ellos pues estos se expanden a un ritmo anual medio del 4,8% (2,9% en términos per cápita).

Gráfico 5.
Costa Rica: inversión social pública real por estudiante en incentivos para estudiar, 2000 – 2009 (Colones del 2000 por estudiante, usando el DIGCFGG como deflactor)



*/ Preliminar

Fuente: elaboración propia con base en información de las instituciones del sector, del Banco Central y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Como se muestra en el gráfico 5, la ISP real por estudiante se mantuvo alrededor de los 16 mil colones del 2000 anuales hasta el 2006 y luego más que se duplica en solo dos años. Esto hace que esta inversión pase del 0,3% del PIB que se mantuvo entre el 2000 y el 2006, al 0,7% del PIB en el 2009. Crecimientos similares se observan con relación al gasto público y al gasto público social.

La inversión en educación postsecundaria

La educación postsecundaria comprende la educación parauniversitaria o colegios universitarios y la universitaria. Como servicio educativo directo, esto es, sin considerar los incentivos para estudiar, es el que muestra un mayor crecimiento en su inversión social. Globalmente muestra un crecimiento real total del 44%, para un promedio anual del 4,1%. No obstante muestra un ciclo distinto al de la educación general, con aumentos importantes en el 2003 y los años 2007 y 2008 (ver cuadro 4). En todo caso aumenta su prioridad macroeconómica del 1% del PIB en el 2000 al 1,5% de este en el 2009. Para el 2009, la ISP real en educación postsecundaria representa algo más del 5% del gasto público, cerca del 7% del gasto público social y el 21% del gasto público social en educación.

Cuadro 4.
Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Social Pública Real en Educación Terciaria. 2000-2009

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	Promedio
Gasto en Educación Terciaria¹	49.040	49.057	49.474	57.255	57.599	58.443	57.661	62.546	71.145	70.397	58.262
Índice 2000 = 100	100,0	100,0	100,9	116,8	117,5	119,2	117,6	127,5	145,1	143,6	118,8
Variación porcentual anual		0,0	0,9	15,7	0,6	1,5	-1,3	8,5	13,7	-1,1	4,1
Estructura del Gasto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Parauniversitaria	3,9	4,0	4,5	3,9	3,7	4,1	4,1	3,7	3,3	3,4	3,9
Universitaria	96,1	96,0	95,5	96,1	96,3	95,9	95,9	96,3	96,7	96,6	96,1
Prioridad del Gasto Ed. Terciaria											
Macro (% producción)	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,3	1,5	1,2
Fiscal (% gasto del gobierno general)	4,3	4,1	4,1	4,8	4,9	4,9	4,8	5,0	5,5	5,5	4,8
Social (% gasto social del GG)	6,2	6,0	5,8	6,7	6,8	6,9	6,6	6,7	7,2	6,9	6,6
Gasto Ed. Terciaria por habitante²	12.493	12.239	12.098	13.731	13.558	13.510	13.099	13.972	15.636	15.232	13.557
Índice 2000 = 100	100,0	98,0	96,8	109,9	108,5	108,1	104,9	111,8	125,2	121,9	108,5
Variación porcentual anual		-2,0	-1,2	13,5	-1,3	-0,3	-3,0	6,7	11,9	-2,6	2,2
Gasto Ed. Terciaria por habitante³											
Parauniversitaria	100,0	101,9	112,0	110,4	104,7	114,0	111,9	105,4	106,8	107,3	0,8
Universitaria	100,0	97,8	96,2	109,9	108,7	107,9	104,6	112,1	125,9	122,5	2,3

*/ Preliminar.

1/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

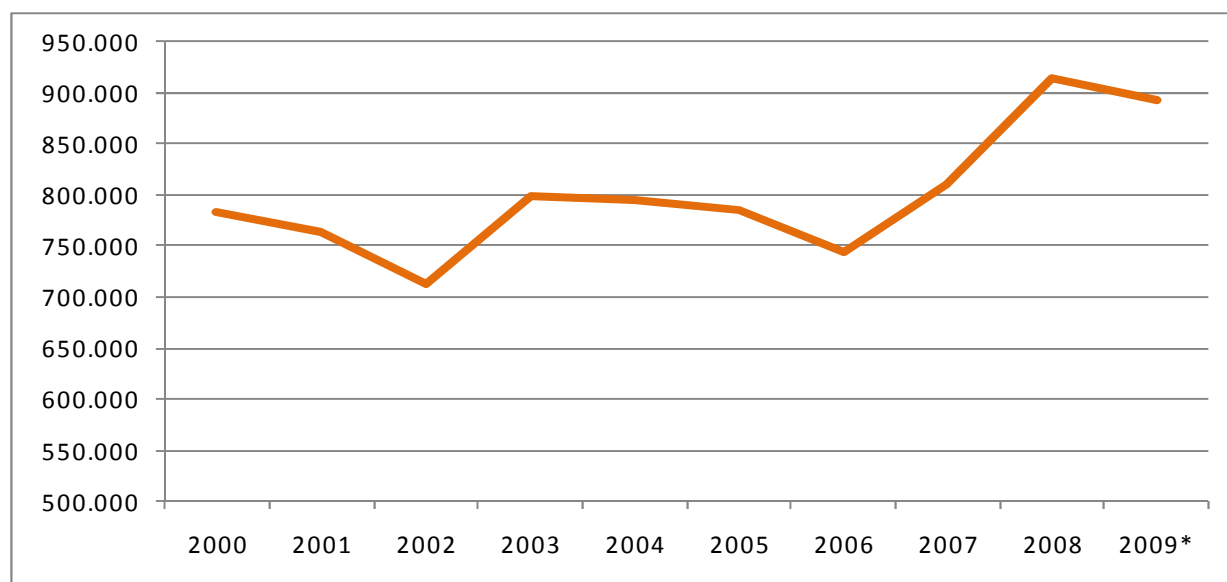
2/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

3/ Índice del gasto social por habitante real de cada sector con base en el año 2000. El promedio corresponde a la tasa de variación anual media de la década.

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

La mayor parte de esta inversión va dirigida a la educación universitaria (96% como promedio del decenio), nivel educativo que también es el que más se expande y explica por lo tanto la evolución de la ISP en este nivel. En términos per cápita, su crecimiento real ronda el 2,2% anual para un acumulado del 22% real en la década, aunque más relevante puede ser el gasto medio por estudiante matriculado. Como se observa en el gráfico 6. Este gasto real por estudiante muestra amplios altibajos: se reduce hacia el 2002, repunta en el 2003 para iniciar una caída hasta el 2006 y luego repunta en los años 2007 y 2008, para luego contraerse en el 2009. Considerando el período en su conjunto, el gasto por estudiante en el 2009 es apenas un 14% más alto que en el 2000 debido a que la matrícula se expandió un 26% en ese decenio.

Gráfico 6.
Costa Rica: inversión social pública real por estudiante en educación universitaria, 2000 – 2009 (Colones del 2000 por estudiante, usando el DIGCFGG como deflactor)



*/ Preliminar

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

La inversión en formación profesional

La formación profesional, del ámbito del INA, constituye el último componente de la ISP en educación. La inversión real destinada a este componente es el que menos expansión muestra y con una fuerte contracción entre el 2003 y el 2006. Pese a ello, la ISP real en el 2009 resulta un 30% superior a la existente en el 2003, para una tasa media anual del 3%. Esta inversión se ha mantenido cercana al crecimiento de la producción de modo que mantiene la prioridad macroeconómica en torno al 0,3% del PIB, esto es, menos de la mitad de lo que en el 2009 se destina para incentivos para estudiar.

Esto significa también prioridades fiscales y sociales bastante estancadas. En efecto, la ISP en formación profesional se mantiene alrededor del 1,3% del gasto público y cerca del 1,8% del gasto público social. Estos valores se encuentran por debajo de los más altos alcanzados en la década y que corresponden al año 2002 (ver cuadro 5).

Cuando se considera la ISP real por habitante, esta crece a un ritmo anual de solo un 1,1% para un acumulado en la década de tan solo un 11% y con gran volatilidad. Al depender sus recursos de la evolución de los salarios y por ende de la evolución de la producción, ello le introduce volatilidad a su evolución, aunque es una institución que muestra superávit estructurales que surgen de las restricciones de gasto impuestas a

través del tiempo, pero también de limitaciones en su gestión. Ello es más clara en la última década, donde la ley de protección al trabajador le quitó las amarras para utilizar el superávit acumulado y limitó al gobierno para ponerle restricciones adicionales de gasto.

Cuadro 5.
Costa Rica: Evolución del Gasto o Inversión Social Pública Real en Formación Profesional. 2000-2009

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	Promedio
Gasto en Formación Profesional¹	13.714	15.256	18.017	16.112	13.118	14.022	13.099	15.535	18.551	17.884	15.531
Índice 2000 = 100	100,0	111,2	131,4	117,5	95,7	102,2	95,5	113,3	135,3	130,4	113,2
Variación porcentual anual		11,2	18,1	-10,6	-18,6	6,9	-6,6	18,6	19,4	-3,6	3,0
Prioridad del Gasto F. Profesional											
Macro (% producción)	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3
Fiscal (% gasto del gobierno general)	1,2	1,3	1,5	1,4	1,1	1,2	1,1	1,3	1,4	1,4	1,3
Social (% gasto social del GG)	1,7	1,9	2,1	1,9	1,5	1,7	1,5	1,7	1,9	1,8	1,8
Gasto F. Profesional por habitante²	3.494	3.806	4.406	3.864	3.088	3.242	2.976	3.470	4.077	3.870	3.629
Índice 2000 = 100	100,0	108,9	126,1	110,6	88,4	92,8	85,2	99,3	116,7	110,8	103,9
Variación porcentual anual		8,9	15,7	-12,3	-20,1	5,0	-8,2	16,6	17,5	-5,1	1,1

*/ Preliminar.

1/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

2/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

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

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La inversión pública social en servicios educativos mostró una expansión real considerable en la última década, aunque se observa un estancamiento de ella hacia la mitad del período. Pese a ello, el crecimiento real se asocia con aumentos en su prioridad macro, fiscal y social, que refleja un compromiso creciente por mejorar los servicios educativos de carácter estatal.

A su interior se observan modificaciones significativas. La ISP real en educación general muestra una menor expansión, donde la prioridad de los últimos años se ha dirigido a aumentar los recursos para los programas que buscan incentivar el acceso y la permanencia en el sistema educativo, en particular de los estudiantes que provienen de hogares con menores recursos económicos y para el nivel secundario. Esto se traduce en un gasto directo por estudiante que tiende a contraerse durante el período bajo análisis, particularmente en el nivel secundario producto de la expansión de la matrícula.

En el sector terciario por el contrario, si bien la ISP real crece en mayor medida que lo que lo hace la ISP real en educación general, esta se ve compensada en parte por la

expansión de la matrícula, de modo que el gasto total por estudiante muestra un crecimiento limitado y concentrado en pocos años. Finalmente, la inversión educativa destinada a la formación profesional no solo es limitada sino que mantiene un crecimiento muy limitado dejando claro que no hay modificaciones en su prioridad, pese al vasto contingente de jóvenes que en el pasado reciente y en la actualidad salen del sistema educativo sin completar sus estudios secundarios y no encuentran opciones formativas en ocupaciones técnicas para mejorar su inserción al mercado de trabajo.