

# Estado de la Educación

## TERCER INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN

Informe final

### LOS PROGRAMAS DE EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN COSTARRICENSE

*Investigador:*  
*Luis Ángel Oviedo C.*

2010



CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

**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.

## Contenido

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>2. DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EQUIDAD .....</b>	<b>3</b>
La Dirección de los Programas de Equidad.....	4
Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) .....	5
Selección de Beneficiarios.....	5
Programa de Transporte Estudiantil .....	7
Selección de los Beneficiarios:.....	8
Fondo Nacional de Becas .....	9
<b>3. PERFIL DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE EQUIDAD SEGÚN LA EHPM 2009.....</b>	<b>13</b>
<b>4. MIRADA A LOS PROGRAMAS DE EQUIDAD DESDE LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>16</b>
Programa Comedores Escolares .....	17
Programa FONABE.....	19
Programa Transporte Estudiantil .....	22
<b>5. CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>23</b>
<b>6. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>24</b>

## **1. Introducción**

A través del tiempo Costa Rica ha buscado incrementar el acceso y la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema educativo por medio del otorgamiento de becas, transporte en zonas rurales, subsidios y alimentación en el centro educativo. Estas acciones se denominan Programas de Equidad y buscan minimizar el efecto de las diversas desigualdades, sobre todo la económica a la hora de brindar el acceso a la educación.

El presente informe tiene como objetivo exponer los principales hallazgos del análisis de los programas de equidad, con un ejercicio de análisis desde una perspectiva de los registros administrativos, lo cual a la fecha es muy poco lo que se ha logrado investigar debido a la carencia de bases de datos accesibles y fiables, que revelen información más concreta sobre la asignación de los recursos de los Programas de Equidad.

Ante este panorama surgen las siguientes dudas: i) ¿cómo se realiza la distribución espacial de la inversión en programas de equidad?; ii) ¿Hay diferencias en la distribución según nivel educativo?. El presente trabajo buscará responder estas interrogantes y otras que surjan mediante el análisis de las bases de datos proporcionadas por el Departamento de Programas de Equidad del MEP.

Es importante indicar que si bien la información obtenida permite desagregación a nivel de centro educativo, para esta investigación se tomara como unidad de análisis el cantón de ubicación de cada centro educativo. De la misma manera, para determinar si el gasto se esta focalizando hacia aquellos cantones con mayores índices de pobreza se utilizará el ingreso promedio de los hogares para poder ordenarlos.

Este informe se estructura en tres capítulos adicionales en los cuales se presenta una descripción de los Programas de Equidad, el perfil de los beneficiarios según la EHPM del 2009 y una mirada a los programas desde los registros administrativos. Finalmente, se presentan las conclusiones obtenidas del análisis documental así como del trabajo con las bases de datos.

## **2. Descripción de los Programas de Equidad**

En este capítulo se realizará una descripción de los programas de equidad en la cual se pretende exponer sobre las principales características de cada programa, su población beneficiaria y los recursos girados durante la presente década.

Inicialmente, se realizará una introducción sobre la Dirección de los Programas de Equidad, la cual es la instancia técnica responsable de reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo, mejorando el acceso y la permanencia de los estudiantes de más bajos ingresos y promoviendo el manejo integral de los distintos programas sociales. Esta dirección ha llegado con el propósito de

organizar de manera más efectiva la articulación de los tres programas que la componen (becas, transporte y comedores) ya que los diagnósticos realizados durante la presente década a los programas de equidad educativa han puesto como parte de sus conclusiones la reducida coordinación entre los programas, minimizando la posibilidad de brindar de manera más eficaz la atención a la población estudiantil de escasos recursos (MEP, 2009).

### **La Dirección de los Programas de Equidad**

En el año 2006 se dio el primer paso hacia la creación de una dirección que tuviera a su cargo los programas sociales que estaban esparcidos en distintas dependencias del Ministerio de Educación Pública. Sin embargo, es a partir del 2007 que esta dirección entra en funcionamiento, siendo hasta el 2008 cuando su estructura queda legalmente establecida. Durante este periodo la labor de la Dirección ha estado enfocada en definir nuevos procedimientos que permitan ejecutar los trámites de una manera más expedita.

La misión que tiene la Dirección de los Programas de Equidad es la siguiente: “Brindar mayores oportunidades a los estudiantes en condición de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, para disminuir la brecha social en el sistema educativo; propiciando el mejoramiento de la calidad de vida de la población estudiantil mediante los Programas de Alimentación y Nutrición, Transporte Estudiantil y apoyo económico con becas, que permitan la permanencia y calidad del aprendizaje de los beneficiarios” (MEP, 2010c).

De la misma manera el Objetivo General consiste en: “Establecer las políticas de distribución y administración de los recursos económicos de los distintos programas sociales que permitan disminuir la brecha socio-económica de los educandos” (MEP, 2010c).

Como principales Objetivos Específicos la Dirección de Programas de Equidad pretende:

- Incrementar el acceso a la educación minimizando el efecto de diversas desigualdades sociales, económicas, étnicas y de discapacidad.
- Retener a los jóvenes de escasos recursos en el sistema educativo

Para lograr los objetivos mencionados se propone asignar recursos de manera prioritaria y oportuna a las zonas más empobrecidas del país o en mayor riesgo social haciendo uso de las ventajas de la plataforma informática.

## **Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA)**

La alimentación de los estudiantes es uno de los factores que más pesa sobre el rendimiento académico de los estudiantes, de ahí que este programa ha sido uno de los principales instrumentos del MEP para propiciar el acceso y la equidad educativa en sectores de mayor vulnerabilidad.

El PANEA además de ofrecer una alimentación complementaria, promueve hábitos alimentarios saludables en la población estudiantil, aprovechando este espacio para ofrecer alimentos nutritivos, reforzar adecuados hábitos de higiene y comportamiento en torno a la alimentación diaria. Es así como, el comedor estudiantil es una valiosa oportunidad para promover los procesos de educación alimentaria nutricional de los educandos.

Los servicios que ofrece el Programa de comedores escolares son:

- a) Subsidio para la compra de alimentos
- b) Subsidio para la contratación de trabajadora del comedor estudiantil
- c) Subsidio para equipar y dar mantenimiento al comedor estudiantil (Ley 6982)
- d) Subsidio para establecer proyectos productivos en centros educativos de la Educación General Básica y Diversificada.
- e) Apoyo con material didáctico y capacitación para el desarrollo de huertas estudiantiles y de la Educación para la Salud en Educación General Básica y Diversificada.

Para los efectos del presente informe se considera únicamente el apartado a) Subsidio para la compra de alimentos, ya que es el único para el que se cuenta con estadísticas que permitan visualizar su evolución y funcionamiento. A continuación se detalla el proceso de selección de beneficiarios para este programa.

### **Selección de Beneficiarios**

El PANEA no es universal, sino que es de carácter social focalizado, por esta razón se establece una priorización de los beneficiarios al servicio de comedor.

Al inicio del curso lectivo cada docente junto con el Comité de Nutrición y el Departamento de Orientación, si existe, debe levantar un listado de su grupo con la selección de beneficiarios del comedor, con base en los siguientes indicadores:

- a) Los estudiantes provenientes de familias con un ingreso económico bajo. (Se puede utilizar para su determinación la ficha socioeconómica del FONABE).
- b) Los estudiantes con problemas en su estado nutricional, tales como bajo peso, desnutrición, sobrepeso, obesidad, anemia u otras deficiencias.

- c) Los estudiantes discapacitados y estudiantes con sospecha de riesgo psicosocial, tales como problemas de violencia, adicciones, abuso, estudiantes embarazadas y estudiantes madres solteras.

Los criterios para priorizar la selección de beneficiarios al comedor son los siguientes:

Prioridad 1: Estudiante con problemas en los tres indicadores (nivel socioeconómico, estado nutricional, discapacitados y sospecha de riesgo psicosocial).

Prioridad 2: Estudiantes con problemas en los indicadores de estado nutricional y nivel socioeconómico.

Prioridad 3: Estudiantes con problemas en su estado nutricional y con sospecha de riesgo psicosocial.

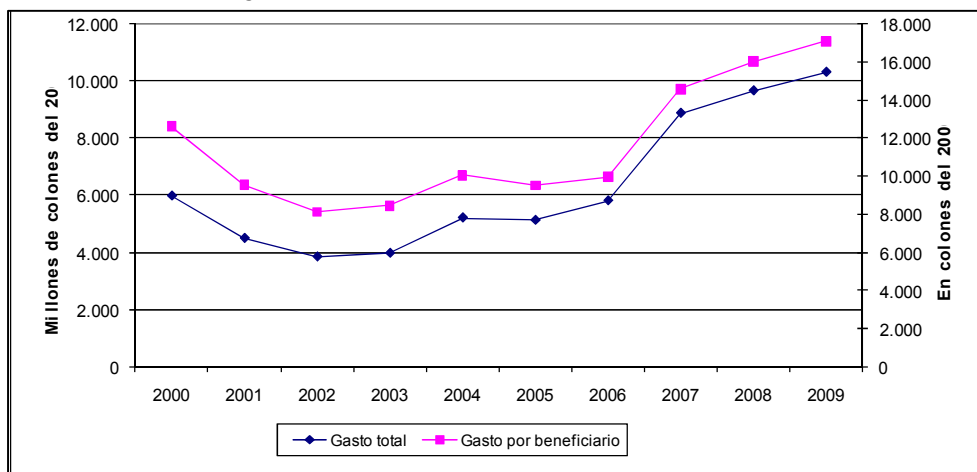
Prioridad 4: Estudiantes únicamente con problemas en su estado nutricional.

Prioridad 5: Estudiantes únicamente con sospecha de riesgo psicosocial.

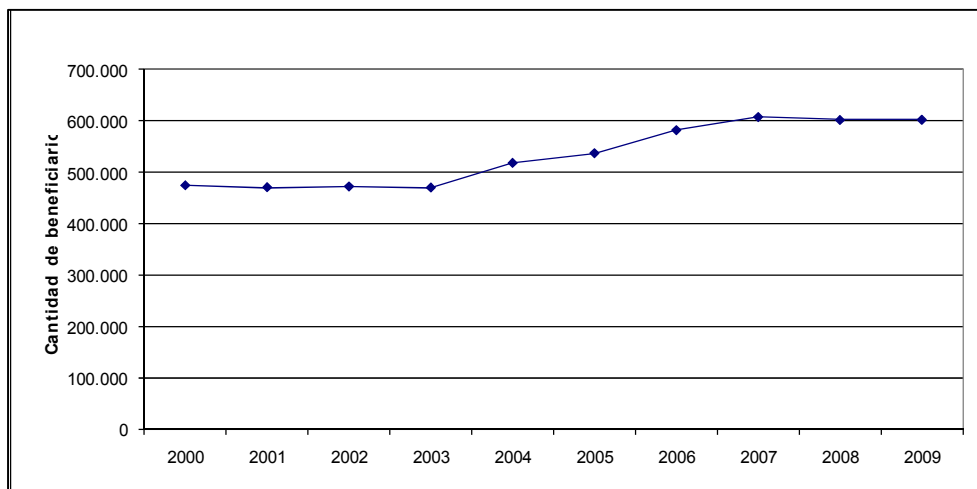
Los beneficiarios que por sus condiciones socioeconómicas y nutricionales así lo requieran, deben recibir adicional al almuerzo un desayuno o merienda, según las posibilidades de la Junta de Educación.

Desde el año 2006 se abordó un proyecto especial dirigido a las poblaciones indígenas mediante el cual se dotó a todas las escuelas indígenas de un subsidio para alimentación y becas. Anteriormente estos centros se encontraban excluidos, pues en los asentamientos no se disponía de infraestructura para los comedores. En el año 2007 se autorizó abrir comedores indígenas los fines de semana en aquellos centros que lo solicitaran, así como, se lleva a cabo un plan piloto de mejora integral que incluye subsidio para construcción de infraestructura; mejorar la calidad del agua; dotación de energía para la conservación de alimentos. Todo ello con el fin de mejorar la calidad de la dieta en esta población estudiantil.

**Gráfico 1.**  
**Gasto de alimentación y nutrición 2000-2009 en colones del 2000**



**Gráfico 2.**  
**Cobertura del programa Alimentación y Nutrición 2000-2009**



El gasto en términos reales del programa de Alimentación y Nutrición para la presente década muestra un comportamiento irregular, decreciendo durante el periodo 2000 al 2003, creciendo durante el año 2004 para luego permanecer estancado hasta el año 2006, a partir del 2007 presenta un incremento importante en su volumen, pasando de 6 mil millones de colones en el 2006 a 10 mil millones de colones en el 2009 (gráfico 1). El mismo comportamiento del gasto total se tiene para el gasto por beneficiario, o estudiante atendido, lo que implica que cuando el gasto real ha bajado, ello se traduce en disminuciones a los montos gastados por la atención de cada estudiante, ya que la cobertura del programa de Alimentación y Nutrición en el periodo 2000-2009 se ha incrementado en aproximadamente 100 mil estudiantes (gráfico 2).

### **Programa de Transporte Estudiantil**

El Programa de Transporte Estudiantil brinda beneficios económicos (tarifas, subsidios, becas) a favor de los estudiantes que por su condición socioeconómica, distancia al centro educativo público y acceso de las comunidades (principalmente en áreas rurales) a los medios de transporte público u otras circunstancias concurrentes se justifique como un mecanismo para garantizar su derecho fundamental a la educación, mediante instrumentos de equidad que permiten avanzar hacia una cobertura universal de acceso y permanencia en el sistema educativo público.

El Programa de Transporte Estudiantil se desarrolla bajo cuatro modalidades:

1. Ruta adjudicada: Contratación administrativa en donde existe un contrato suscrito entre el MEP y el transportista.
2. Subsidio: Traslados de dineros que realiza el Departamento de Transporte Estudiantil a la Junta Administrativa de la Institución.

3. Las Becas de Transporte FONABE: traslados de dinero que se depositan directamente a los estudiantes por medio del FONABE
4. Becas individualizadas para estudiantes con necesidades educativas especiales: subvenciones económicas individualizadas para estudiantes con necesidades educativas especiales que se depositan por medio del FONABE.

Estas cuatro modalidades de prestación del servicio de transporte estudiantil son excluyentes entre si, por lo que un mismo estudiante no puede recibir beneficios de dos modalidades distintas.

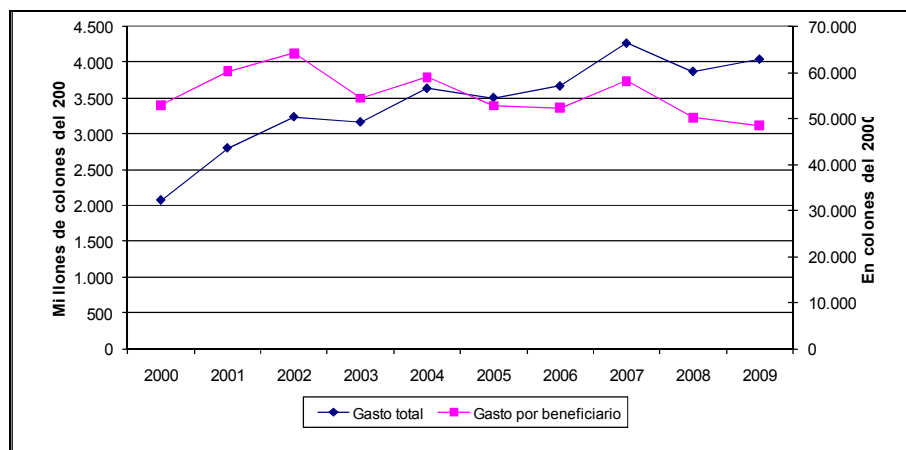
### Selección de los Beneficiarios

Es un programa social de tipo selectivo (no es universal). Es decir, el programa se brinda únicamente a estudiantes que por su condición socioeconómica, la distancia de su domicilio respecto al centro educativo y la ausencia de servicio público remunerado de personas, justifique su prestación. Por lo cual los beneficiarios del Programa de Transporte Estudiantil, deben cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento de Transporte Estudiantil.

A inicios de cada año el Director deberá realizar una reunión con los padres de familia para informar sobre los beneficios, deberes y derechos que tienen los estudiantes como beneficiarios del Programa de Transporte de Estudiantes en sus diferentes modalidades.

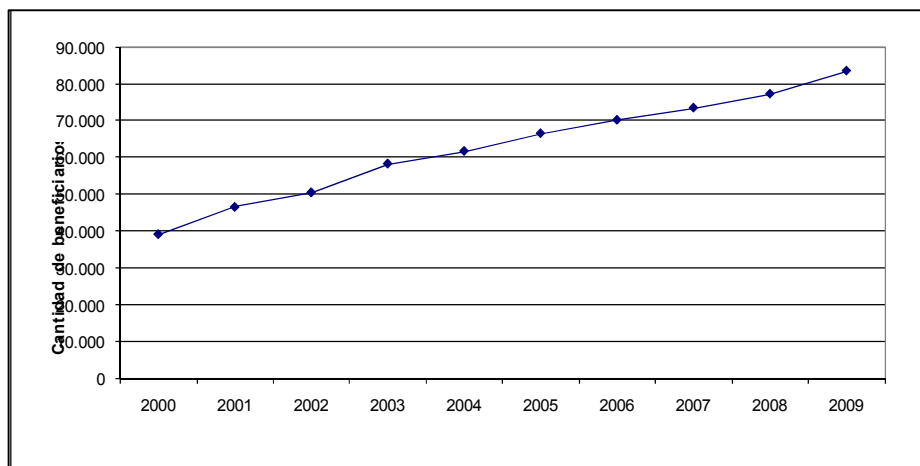
Durante el periodo 2006-2010 se consolidaron las tres modalidades de ejecución del Programa de Transporte Estudiantil diferentes a la contratación de rutas, pasando a ser las principales modalidades en la actualidad y la contratación de rutas que era el principal programa anteriormente pasó a ser la última.

**Gráfico 3.**  
**Gasto en Transporte estudiantil 2000-2009 en colones del 2000**





**Gráfico 4.**  
**Cobertura del programa transporte estudiantil 2000-2009**



El gráfico 3 y gráfico 4 presentan la evolución del gasto en términos reales y la cobertura del Programa de Transporte Estudiantil para el periodo 2000-2009. A través de los gráficos se puede observar como el gasto total prácticamente ha crecido en cada año del periodo, con excepción del año 2008 en que disminuyó. También se observa que el gasto por beneficiario o estudiante matriculado, ha mostrado durante la década una tendencia a la baja conforme van pasando los años. Este hecho se debe a dos situaciones: a) la cobertura del programa se ha duplicado pasando de 39 mil estudiantes en el año 2000 a 83 mil estudiantes atendidos en el año 2009; b) se logró optimizar los recursos del programa al pasar de una modalidad de contratación de ruta a las modalidad de subsidios y becas de transporte, ya que se permite atender mucha más población a un menor costo.

### **Fondo Nacional de Becas**

El Fondo Nacional de Becas (FONABE) se crea mediante la Ley 7658 del año 1997. Es un órgano desconcentrado adscrito al MEP, el cual tiene como su principal objetivo el dar apoyo a los estudiantes provenientes de hogares con bajos recursos económicos (pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad) para que se mantengan en el sistema educativo y puedan concluir sus estudios.

El FONABE mantiene en la actualidad dos tipos de programas:

1. Beca regular: Aporte económico mensual otorgado al estudiante proveniente de un grupo familiar en pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, con el propósito de que financie parte de los costos de permanencia en el sistema educativo.

2. Transporte Estudiantil: Subsidio brindado a estudiantes en el nivel de secundaria que residen a más de 3 km del centro educativo. Estas becas están dirigidas a estudiantes de secundaria de zonas rurales (III ciclo y educación diversificada, académica, técnica y nocturna, CINDEA e IPEC). Vale destacar que estas becas complementan las otras dos modalidades pertenecientes al Programa de Transporte Estudiantil (ruta adjudicada y subsidio), por lo que para efectos de este informe se considerara como parte de dicho programa.

Como parte de las becas regulares se atiende una población con características o situaciones específicas y que tiene vulnerabilidades que hacen más difícil su estadía en el Sistema Educativo. Esta población se atiende bajo el nombre de Proyectos Específicos y que se describen a continuación:

- *Adolescentes y jóvenes madres y padres: ayuda a madres menores de 21 años u hombres menores de 21 años que ejerzan una paternidad responsable.*
- *Niños (as) adolescentes en riesgo social: aplica para menores de edad con medidas de protección del PANI, con antecedentes o presencia de violencia intrafamiliar, receptores de un programa alternativo de protección, en condición de orfandad, víctimas de abuso sexual, presencia de VIH en el solicitante o encargados legales, presencia de prostitución, así como alcoholismo y drogadicción donde existan consecuencias para el/la estudiante.*
- *Niños (as) y adolescentes trabajadores: menores que trabajen recibiendo o no remuneración y que por su situación de vulnerabilidad requieran de apoyo económico para promover su permanencia en el sistema educativo.*
- *Niños (as) y adolescentes con necesidades educativas especiales: asociadas a discapacidad física, mental, auditiva, visual o múltiple, así como enfermedades crónicas o terminales.*
- *Becas para población indígena.*
- *Becas para estudiantes de Educación Abierta.*
- *Apoyo a Programas Educativos de Adaptación Social: se brinda a estudiantes matriculados en el Sistema Educativo Regular o Educación Abierta que se encuentran con medidas alternativas o privados de libertad.*
- *Becas de Postsecundaria: ayuda económica para estudiantes en condiciones de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad que hayan concluido la secundaria y deseen cursar estudios en universidades públicas y privadas, colegios universitarios, parauniversitarios o carreras técnicas.*

A partir del año 2006, la distribución del pago de beneficiarios que antes realizaba FONABE a estudiantes de secundaria, pasó a formar parte el Programa Avancemos. Luego, el Decreto Ejecutivo 34786-MP-S-MEP (del 10 de octubre de 2008), establece al IMAS como único ente responsable de la administración de dicho programa a partir del 2009.

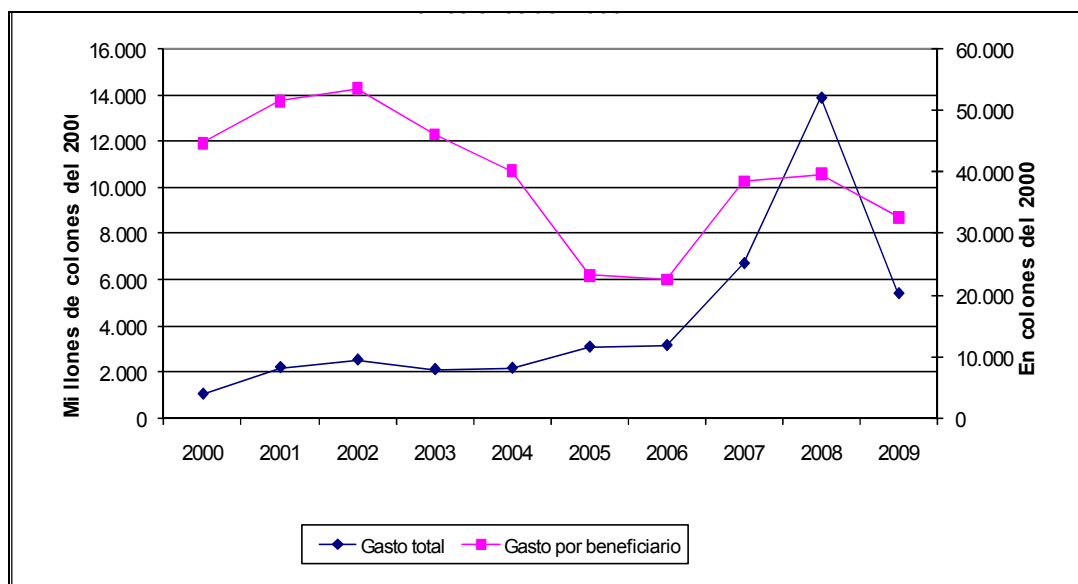
Vale destacar que hasta el año 2007 el FONABE desarrollaba un programa denominado "beca inicial", como un programa aparte a la beca regular, y que consistía en un único aporte económico anual a los estudiantes de primaria

provenientes de grupos familiares en los niveles de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, para que financiaran parte de los costos de inicio de clases. Sin embargo, a partir del año 2008 los recursos de este programa se incorporaron a la beca regular con el fin de tener un mayor impacto ya que de esta manera se apoyaba al estudiante durante todo el año.

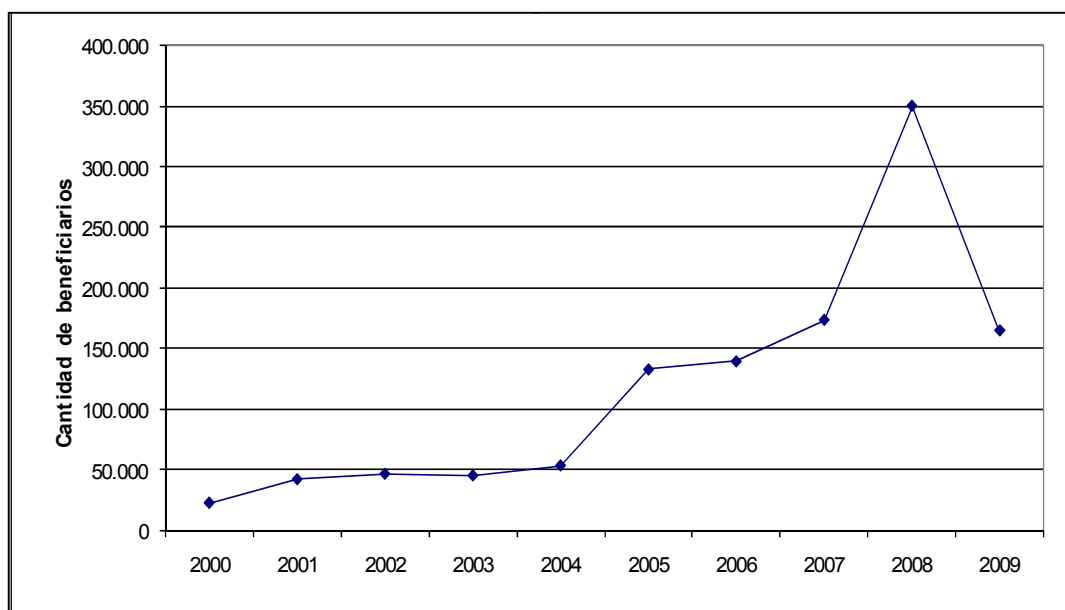
Es importante mencionar también que actualmente se están implementando cambios en la forma de asignación de los subsidios justificados con los resultados de consultorías contratadas para establecer sistemas de costos y efectos de los Programas de Equidad. Una de las conclusiones más importantes está en el informe de Comercio y Desarrollo S.A. 2009 *“Consultoría para diseñar los nuevos sistemas de costos de los Programas de Equidad: Informe componente becas”*. En este informe se propone al FONABE establecer un criterio de Vulnerabilidad con el fin de justificar la asignación de becas a Familias sobre todo considerando que en la Ley de FONABE se hace referencia únicamente a la condición de *“escasos recursos económicos”*. Actualmente FONABE está trabajando en el desarrollo de un Índice de Vulnerabilidad el cual se aplicaría a los casos nuevos que se atiendan a partir del 2011 y con el cual se busca que la focalización del programa sea óptima.

De la misma manera, es importante destacar que las prioridades de entrega de becas deben responder a la gravedad de las situaciones de pobreza que refleja la aplicación de esas mediciones. Así, FONABE debe atender prioritariamente a los estudiantes que forman parte de hogares en situación de pobreza extrema, y una vez que los mismos hayan sido becados en su totalidad, se debe atender a los que se encuentran en situación de pobreza no extrema, y una vez que estos últimos hayan sido becados en su totalidad, atender a los denominados vulnerables. (Comercio y Desarrollo S.A. 2009).

**Gráfico 5.**  
**Gasto en FONABE 2000-2009 en colones del 2000**



**Gráfico 6.**  
**Cobertura del programa Becas FONABE 2000-2009**



El gráfico 5 muestra la evolución del gasto real del Programa de Becas, el cual creció enormemente durante los años 2007 y 2008 debido a la introducción del Programa Avancemos. Sin embargo, como ya se indicó anteriormente en el año 2009 este programa pasó a manos del IMAS, así el FONABE regresó a su función original de otorgar becas regulares. El gasto por beneficiario ha tenido un

comportamiento irregular a lo largo de periodo, debido a que hasta el año 2007 se manejaba un proyecto de beca inicial junto con el de becas regulares lo cual distorsiona la evolución. El gráfico 6 muestra la evolución de la cobertura del Programa de Becas donde se aprecia el efecto de Avancemos, pero también al observar en año antes (2006) y después (2009) el FONABE ha tenido un incremento importante en su cobertura, al pasar de 23 mil estudiantes atendidos en el año 2000 a los 165 mil estudiantes que atiende en el año 2009.

### **3. Perfil de los beneficiarios de los Programas de Equidad según la EHPM 2009.**

Debido a la falta de un registro por beneficiario en los tres programas, algo que está en proceso de desarrollo, pero que actualmente solo lo tiene FONABE. No es posible conocer cuáles son las características de la población atendida por los Programas de Equidad. Es por ello y dada la importancia que tiene conocer el perfil de esta población, que se realizará este ejercicio con los datos proporcionados por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del año 2009. Esta encuesta es de carácter nacional e incorpora un apartado sobre incentivos para la educación (comedor, becas y transporte) que permite conocer las particularidades de cada uno de los beneficiarios de estos programas.

El cuadro 1, presenta el perfil de los beneficiarios de los programas de equidad para el año 2009. Tal y como puede apreciarse la cantidad de beneficiarios que reporta la EHPM es un poco menor a la cobertura reportada por los programas de Comedores Escolares y Transporte Estudiantil, mientras que las Becas de FONABE son mayores debido a que no es posible separarlas de las otorgadas por Avancemos.

Siguiendo con el cuadro 1. El Programa de Comedores escolares no presenta mayores diferencias entre la zona urbana y la zona rural. Si presenta una concentración importante en la región Central, asociada a la presencia de la mayor parte de la población en esta región. No es muy focalizado en cuanto al nivel de pobreza de los beneficiarios, pero vale indicar que el programa de comedores en la práctica busca universalizarse con el fin de no ser discriminatorios. Por nivel educativo los comedores escolares atienden principalmente a la población de primaria (79%).

El programa de Becas del FONABE/Avancemos está llegando según la EHPM mayoritariamente a estudiantes que residen en zonas rurales (61%) y fuera de la región central (57%). Aproximadamente el 58% de quienes lo reciben no son pobres, lo que refleja que si se considera a la población objetivo como aquella población con ingresos insuficientes el programa no está llegando adecuadamente a la población que debe llegar, ya que aún cuando se considera como vulnerables aquellos estudiantes cuyos hogares tienen ingresos cercanos al umbral de pobreza, sigue habiendo un 19% de beneficiarios de becas que pertenecen al

decil 5 o superior de la distribución de ingresos. Por nivel educativo la composición es igual ya que FONABE está dirigido principalmente a estudiantes de Primaria, mientras que AVANCEMOS atiende la población de secundaria.

En cuanto al Programa de Transporte Estudiantil este por sus características está más destinado a estudiantes de zonas rurales (90%), lo cual es claro según la EHPM. El 74% de los beneficiarios residen fuera de la región central del país. Es el menos focalizado de los tres programas ya que el 72% de los beneficiarios provienen de hogares no pobres. Esto quiere decir que priva más el hecho de no contar con servicio de transporte público y las distancias que existen entre el lugar de residencia y el centro educativo que el nivel de ingresos de los beneficiarios.

**Cuadro 1.**  
**Costa Rica: Perfil de los beneficiarios de los programas de Equidad. 2009**

Descripción	Comedores Escolares	Becas Fonabe-Avanceamos	Transporte Estudiantil
<b>Beneficiarios</b>			
Absolutos	<b>470.657</b>	<b>200.344</b>	<b>44.528</b>
Porcentaje	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Zona			
Urbana	47,4	38,6	10,0
Rural	52,6	61,4	90,0
Región	100,0	100,0	100,0
Central	54,6	43,3	26,4
Resto de regiones	45,4	56,7	73,6
Chorotega	10,0	10,1	20,2
Pacífico Central	5,6	7,4	7,1
Brunca	9,0	16,9	23,9
Huetar Atlántica	15,2	15,4	16,3
Huetar Norte	5,6	6,9	6,1
Nivel de pobreza	100,0	100,0	100,0
Pobres	36,4	42,4	28,4
Extrema pobreza	10,7	13,3	6,6
No satisfacen necesidades básicas	25,7	29,1	21,8
No pobres	63,6	57,6	71,6
Decil de ingreso	100,0	100,0	100,0
Decil 1	22,5	27,3	22,0
Decil 2	16,1	20,9	18,4
Decil 3	14,9	16,8	17,7
Decil 4	14,0	15,8	14,1
Decil 5 o superior	32,4	19,2	27,8
Nivel educativo	100,0	100,0	100,0
Preparatoria	4,1	0,5	0,2
Escuela	78,9	49,2	12,8
Colegio	16,4	49,3	86,4

---

Descripción	Comedores Escolares	Becas Fonabe-Avancemos	Transporte Estudiantil
Resto	0,5	1,1	0,6

---

Fuente: INEC, EHMP. 2009

Se presenta también en el cuadro 1. Información sobre la distribución de los beneficiarios de beca inicial o bono escolar. Sin embargo, esta no se analiza ya que estos subprogramas dejaron de existir desde el año 2008.

---

### Recuadro 1.

Con el propósito de profundizar un poco más en la focalización de los Programas de Equidad, utilizando la EHPM del año 2009 se procedió a analizar el impacto del Programa de Becas FONABE/AVANCEMOS. Se analiza únicamente este programa debido a que para efectos de impacto, es el único que aporta monetariamente al ingreso del hogar de los beneficiarios ya que los programas de Comedores escolares y Transporte estudiantil si bien tienen un impacto importante, este no es cuantificable dado que al ser un aporte en especie, no se puede medir claramente.

Tal y como se mencionó anteriormente el 58% de los beneficiarios de Becas, sean estas de FONABE o AVANCEMOS pertenecen a los hogares no pobres del país. Ante lo cual surge la primera interrogante. ¿Será que el ingreso proveniente de las becas, provoca que los hogares en los que algún beneficiario reciba este apoyo salgan de esta situación desventajosa? Para responder a ello, se procedió a realizar el cálculo de la condición de pobreza de los hogares excluyendo del ingreso total del hogar, los ingresos provenientes por becas FONABE/AVANCEMOS. El resultado del cálculo anterior determinó que el aporte de las becas en los ingresos de los hogares, hace posible que 7.173 hogares pasen de ser hogares pobres a formar parte de los hogares no pobres. Sin embargo, en términos porcentuales esta cantidad de hogares representa un 0.6% de los hogares que saldrían de la pobreza gracias al aporte de las becas en los ingresos familiares. Vale indicar que este porcentaje es mayor en la zona rural del país, donde este impacto sería de aproximadamente 1%.

Del análisis anterior se puede determinar que si bien el aporte de las becas tiene un impacto positivo en la medición de la pobreza, la magnitud de este no da para justificar el alto porcentaje de filtraciones que pareciera tener, lo cual nos conduce a otra interrogante ¿Cuánto de la población objetivo (estudiantes de hogares en situación de pobreza extrema y pobreza) está siendo atendida y recibe un apoyo mediante una beca? Según la EHPM del 2009 en Costa Rica hay 268 mil estudiantes de primaria y secundaria que provienen de hogares en condición de pobreza, de los cuales solo el 32% de ellos son beneficiarios de los Programas FONABE/AVANCEMOS. Por nivel académico se tiene que el 41% de los estudiantes de secundaria en condición de pobreza tienen una beca, mientras que para primaria este porcentaje es del 28%.

Si bien los programas como FONABE y AVANCEMOS tienen como población objetivo no solo a los estudiantes provenientes de hogares en condición de pobreza extrema y pobreza, sino que también debe atender a población en condiciones de vulnerabilidad. Lo ideal sería que se atendería prioritariamente al 100% de los estudiantes en condiciones de pobreza y seguidamente a los que presenten mayores condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, hace falta más información para determinar acertadamente el ¿por qué? Ese 68% de estudiantes en condiciones desfavorables no son beneficiarios de becas.

---

#### **4. Mirada a los Programas de Equidad desde los registros administrativos.**

Este trabajo utiliza datos cuantitativos para establecer una caracterización cualitativa de los programas de equidad en cuanto a la asignación de sus recursos a nivel geográfico en el país. Se busca aportar un insumo diferente al tradicional análisis de los gastos por programa y beneficiario a nivel nacional, que permita tener otra mirada a la focalización de cada programa.

Vale indicar que existen algunas dificultades para dar seguimiento a los programas de equidad desde los registros administrativos, entre ellos:

- Existe un doble registro entre los programas de Transporte Estudiantil y FONABE para los beneficiarios de becas de transporte, ya que cada programa los cataloga como su beneficiario.
- Los datos de gasto que aquí se presentan corresponde al gasto presupuestado, ya que en dichos registros no se lleva el gasto efectivo o ejecutado.
- Cada programa tiene un código diferente en sus bases de datos para las instituciones con las que trabaja, lo que hace laborioso querer llegar a ver los beneficiarios de los tres programas en una misma institución.
- Las bases de datos se tienen para un periodo muy corto: Comedores Escolares (2004-2009); Transporte Estudiantil (2007-2009); y FONABE (2005-2009).
- Hay problemas en las bases de datos para poder separar los beneficiarios por niveles educativos, así como, por subprogramas.

Debido a las limitantes expuestas anteriormente y con el fin de homogenizar, la información que se presenta a continuación se separa en dos niveles: preescolar y primaria; y Secundaria. También se presentan los datos únicamente para el año 2009 por ser el más reciente y además porque la tendencia en el resto del periodo analizado es muy similar.

A continuación se presenta la distribución geográfica a nivel cantonal de la inversión en los programas de equidad con el fin de responder a la pregunta planteada inicialmente sobre cómo es que se realiza la distribución espacial de los programas de equidad. Antes es importante aclarar como parte de las consideraciones metodológicas del trabajo realizado, que la unidad de análisis será el cantón. El ingreso medio del cantón corresponde al ingreso medio de los hogares en el cantón (en colones del año 2001) y se utiliza con el fin de ordenar las unidades geográficas según un indicador de desarrollo.

En los gráficos que se presentan a continuación, se muestra la cobertura y la inversión por beneficiario de cada uno de los tres programas de equidad

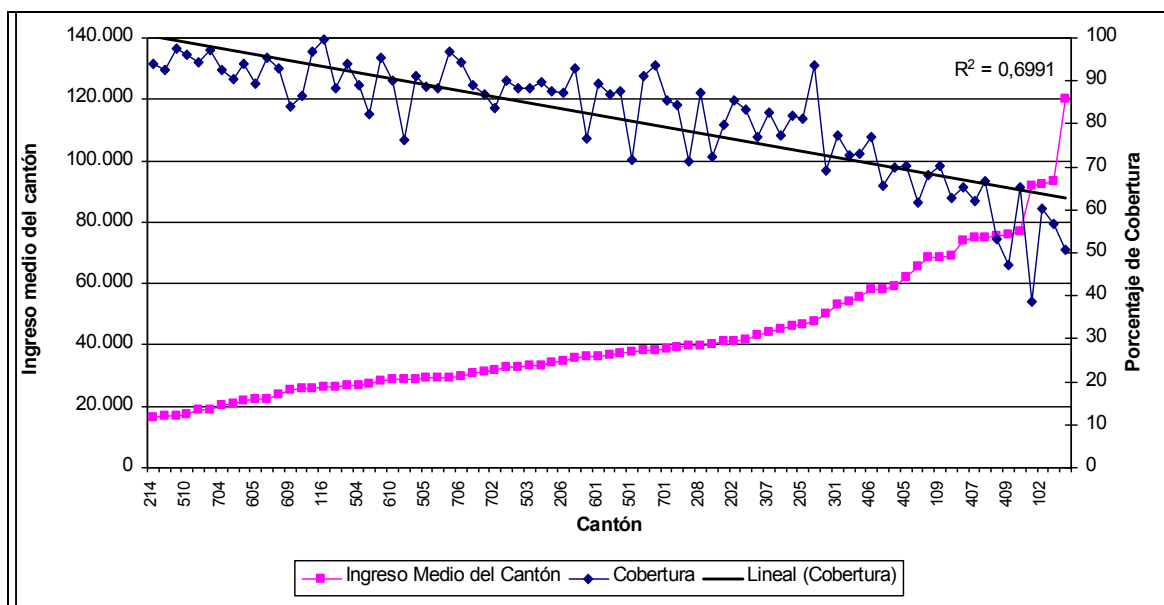


(Comedores Escolares; FONABE y Transporte Estudiantil) durante el año 2009 en cada uno de los cantones del país. Las unidades geográficas son ordenadas de acuerdo al ingreso promedio de los hogares que habitan en él, con un orden ascendente. Es decir, de menor a mayor ingreso, y lo que se busca es encontrar de manera gráfica si existe la tendencia en cada uno de los diferentes programas, de atender en mayor medida a la población estudiantil en condiciones de pobreza que se supone se ubica en los cantones con menores ingresos familiares.

### Programa Comedores Escolares

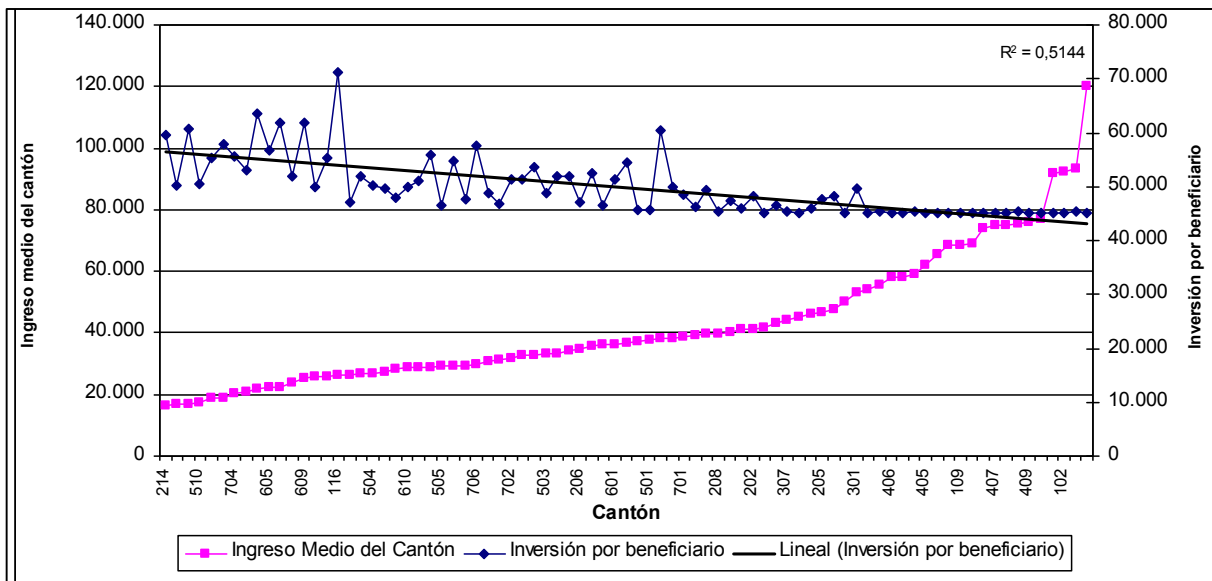
En los gráficos del 7 al 10 se analiza la distribución de la inversión por beneficiario y cobertura del programa de Comedores Escolares, los primeros dos gráficos 7 y 8 corresponden al Nivel de Preescolar y Primaria, y en ellos se aprecia que en los cantones con un ingreso familiar promedio más bajo, el programa tiene una mayor cobertura, alrededor del 90% y conforme se avanza hacia los cantones en los que los hogares tienen un mayor ingreso, la cobertura de este programa tiende a disminuir, cercano al 60%. De la misma manera, cuando se observa la inversión por beneficiario a nivel de cantón se repite, aunque menos fuerte, la tendencia anterior, otorgándose un monto mayor para alimentación por estudiante en aquellos cantones en los que el ingreso de los hogares es más bajo.

**Gráfico 7.**  
**Programa Comedores Escolares (Primaria y Preescolar) 2009**



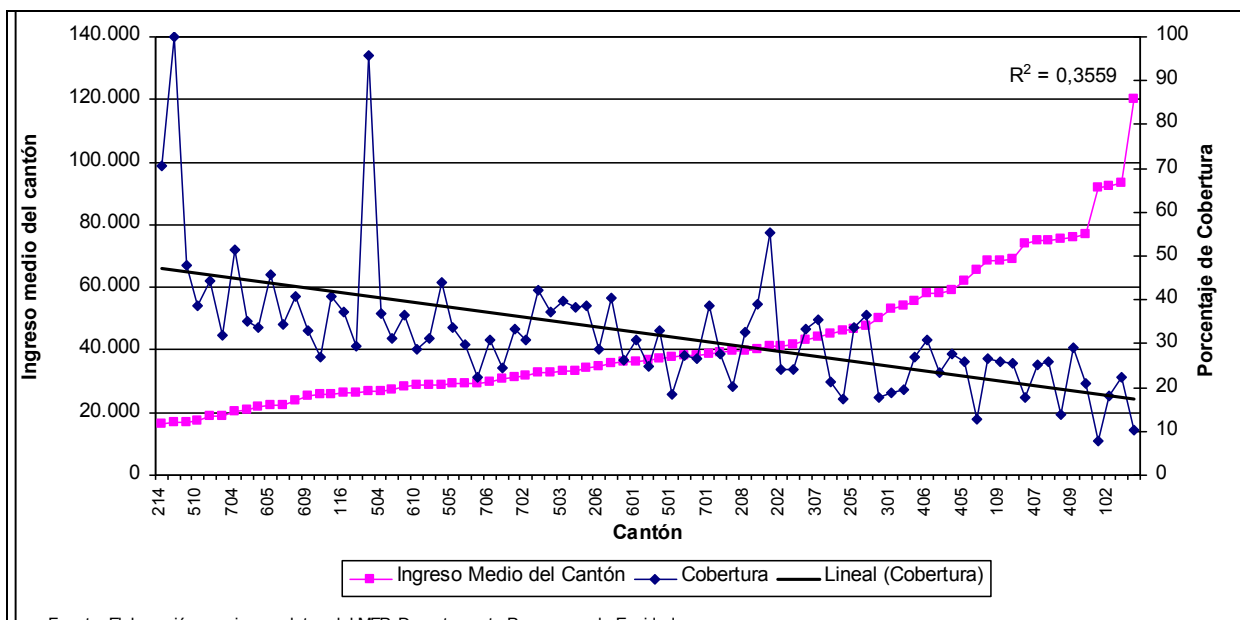
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP, Departamento Programas de Equidad

**Gráfico 8.**  
**Programa Comedores Escolares (Primaria y Preescolar) 2009**



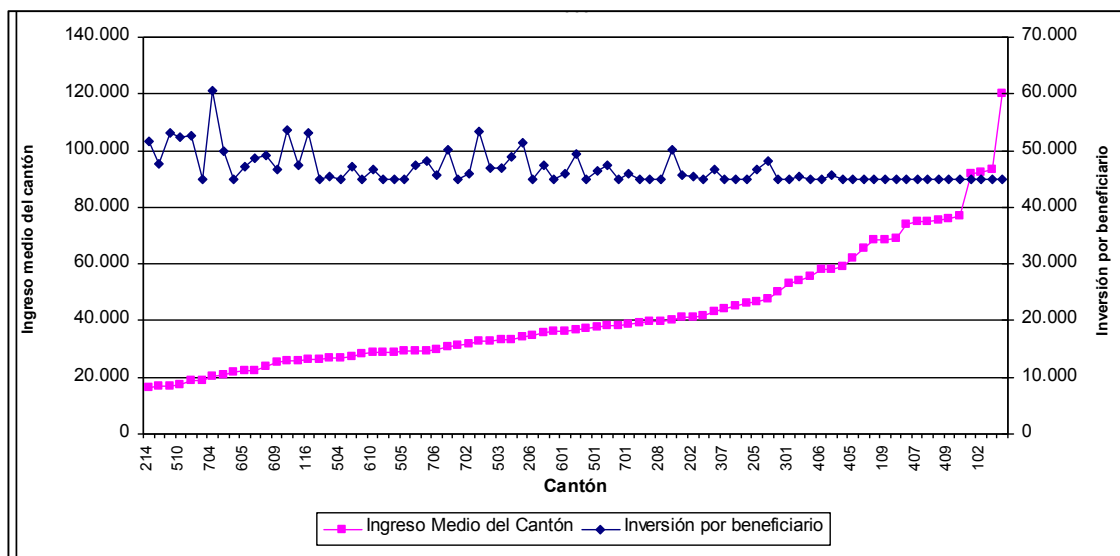
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP, Departamento Programas de Equidad

**Gráfico 9.**  
**Programa Comedores Escolares (Secundaria) 2009**



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP, Departamento Programas de Equidad

**Gráfico 10.**  
**Programa Comedores Escolares (Secundaria) 2009**



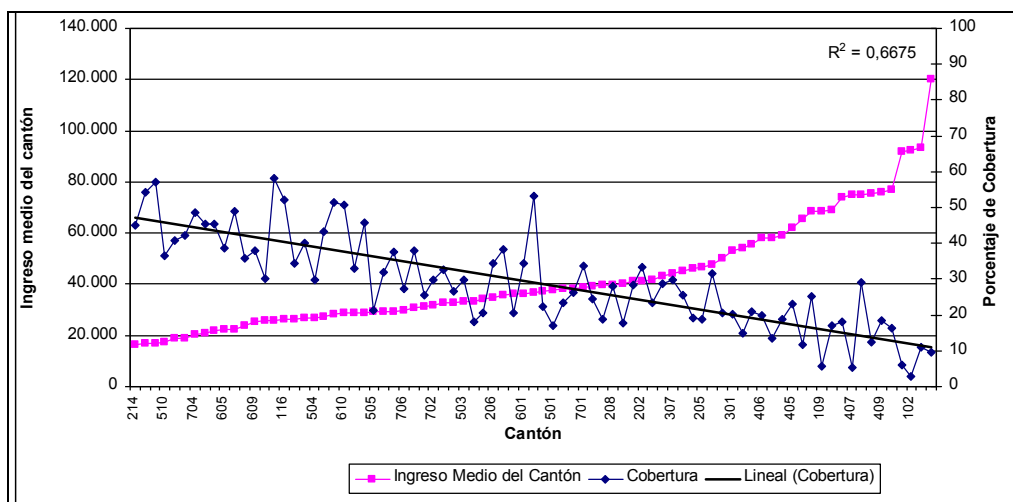
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP, Departamento Programas de Equidad

A nivel de secundaria, gráficos 8 y 9, el programa de Comedores Escolares también tiene una mayor cobertura en los cantones con hogares de menores ingresos y dicha cobertura disminuye conforme los hogares del cantón tienen ingresos familiares superiores. Mientras tanto, la inversión por beneficiario en este nivel, tiende a ser más homogénea.

### Programa FONABE

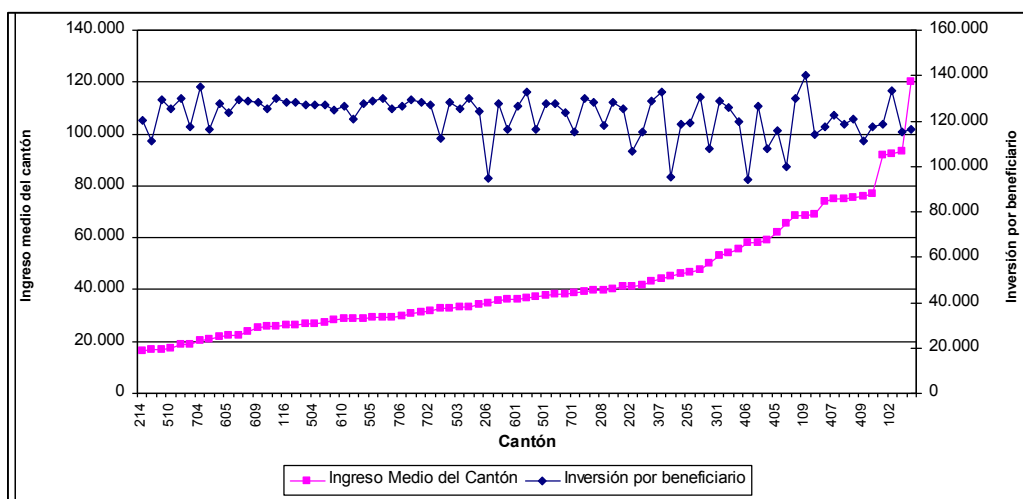
El programa de Becas a nivel de primaria presenta porcentajes de cobertura mayor en los cantones más pobres y porcentajes más bajos en los cantones con familias de ingresos más altos. En términos porcentuales el cambio entre la cobertura del cantón más pobre y la del menos pobre es de 35% (gráfico 11). La inversión por beneficiario es muy homogénea, debido a que no importa el cantón de procedencia del estudiante el monto de la beca es muy similar. Esta situación cambia a partir del 2011 ya que a la población indígena se le otorgará una beca con un 50% adicional.

**Gráfico 11.**  
**Programa Becas (Primaria y Secundaria) 2009**



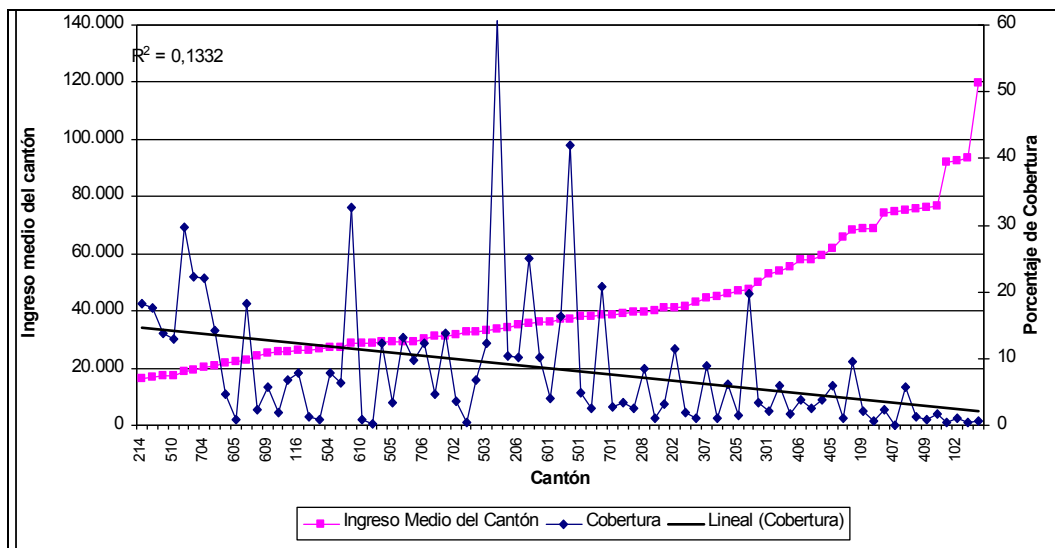
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP, Departamento Programas de Equidad

**Gráfico 12.**  
**Programa Becas (Primaria y Secundaria) 2009**



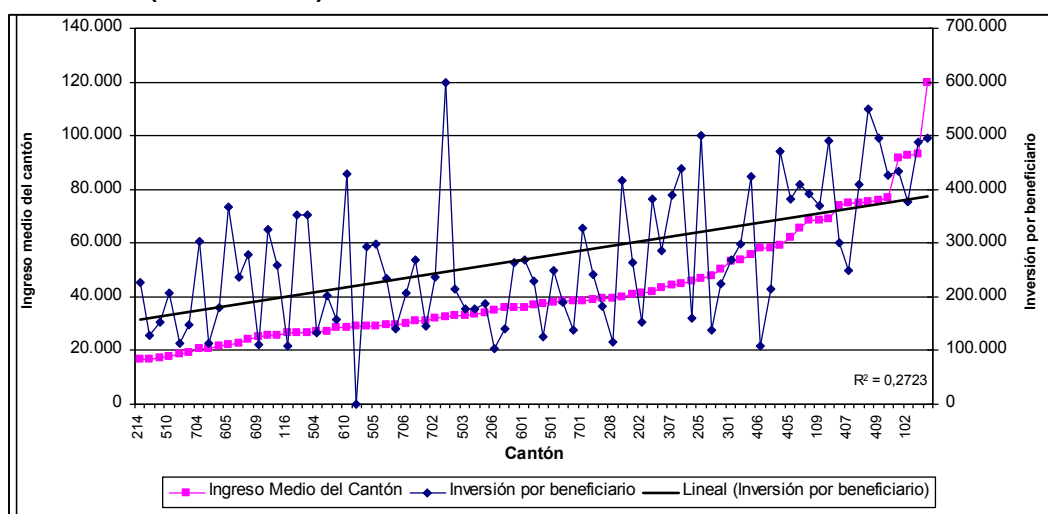
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP, Departamento Programas de Equidad

**Gráfico 13.**  
**Programa Becas (Secundaria) 2009**



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP, Departamento Programas de Equidad

**Gráfico 14.**  
**Programa Becas (Secundaria) 2009**



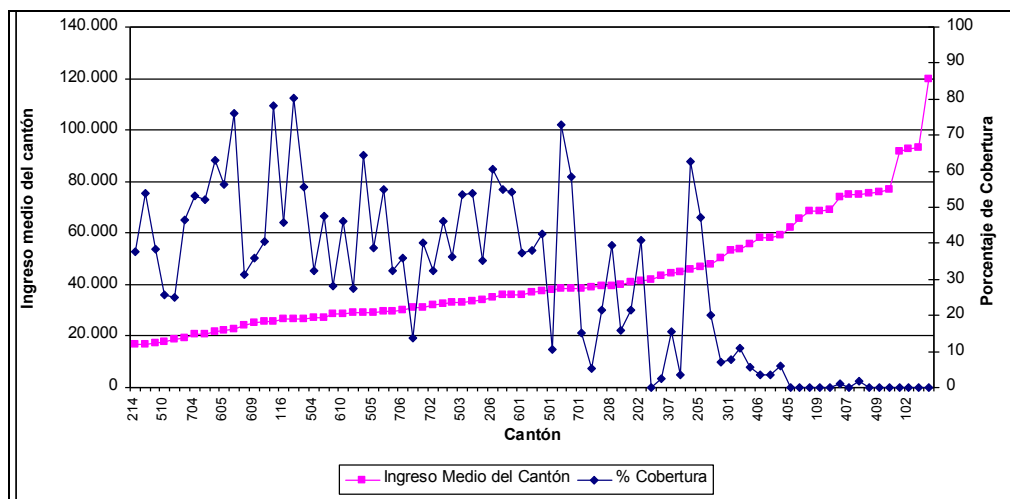
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP, Departamento Programas de Equidad

En secundaria (gráficos 13 y 14) el programa de Becas presenta una inversión por cantón con una leve tendencia a dar mayor cobertura a estudiantes de cantones más desfavorecidos e ir disminuyendo la cobertura conforme el ingreso promedio del cantón es superior. Llama la atención algunos picos que se presentan en la cobertura, esto tiene como justificación la presencia de focos de pobreza (tugurios) en algunos cantones de ingreso medio o alto, lo que se traduce en un aumento de cobertura para apoyar la población estudiantil que reside en ellos. El gráfico 14 muestra un comportamiento diferente al esperado ya que los cantones con ingresos bajos igualmente reciben en promedio una beca menor, mientras que conforme aumenta el ingreso de los hogares en los cantones, estos tienden a recibir montos por beca un poco más altos.

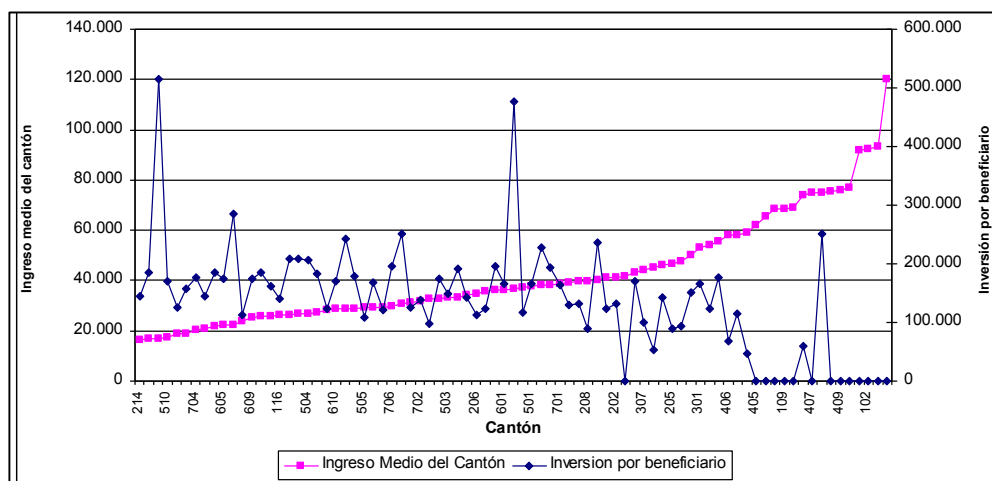
### Programa Transporte Estudiantil

En el programa de Transporte Estudiantil también se observa una distribución favorable a los cantones con menores recursos, tanto desde el punto de vista de cobertura como por la inversión per cápita (gráficos 15 y 16). Sin embargo, esta tendencia está asociada a que los cantones en los que los ingresos de los hogares que los componen son más bajos tienden a catalogarse en zonas rurales, en donde el acceso a los establecimientos educativos es más complicado y por ende el contar con un apoyo como las becas o subsidios de transporte son primordiales.

**Gráfico 15.**  
**Programa Transporte Estudiantil (Secundaria) 2009**



**Gráfico 15.**  
**Programa Transporte Estudiantil (Secundaria) 2009**



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP, Departamento Programas de Equidad

Al igual que el programa de becas en este programa se presentan algunos picos en el gráfico de cobertura y de inversión por beneficiario los cuales pueden estar asociados a la presencia de focos de pobreza en estos cantones que hace que se demande más de este tipo de ayudas.

En términos generales se aprecia que en los tres programas existe cierta focalización en la asignación de los recursos a nivel cantonal, cuando estos son ordenados según el ingreso de los hogares que residen en él, ya que la tendencia es a tener una mayor cobertura y asignaciones mayores para los beneficiarios de cantones más pobres. El programa de Comedores Escolares es quien mejor focaliza sus recursos hacia la población que requiere de ellos, esto sin considerar que en primaria el programa tiende a ser universal, mientras que en secundaria si es más selectivo.

## 5. Consideraciones Finales

A pesar de los logros obtenidos por los tres programas aún hay retos importantes que de cumplirlos lograrían acercar más los recursos a la población objetivo y cumplir así con la tarea de reducir las desigualdades presentes en el sistema educativo. Si la atención se pusiera sobre cada estudiante en situación de pobreza o pobreza extrema, se lograría atender integralmente a cada uno de ellos brindándole un paquete de beneficios que provoque la retención en las aulas y que lo lleve a mejorar el rendimiento obtenido durante el curso lectivo.

Es indispensable mejorar los sistemas de selección de beneficiarios o bien establecer políticas claras de focalización de la inversión para poder llegar al 68% de los estudiantes en condición de pobreza extrema y pobreza según la EHPM, que no cuentan con una ayuda tan importante como es la beca.

A partir del análisis realizado, es claro que el seguimiento de los Programas de Equidad demanda considerar sus distintas características por lo que se hace necesario contar con una base de datos por beneficiario (identificación por número de cédula) para cada uno de los tres programas de manera que se conozca realmente las características de la población atendida.

Una tarea pendiente de analizar es el impacto que han tenido los programas de equidad en indicadores como la deserción y la repitencia, algo a lo que deberían estar apuntando programas como el FONABE y que resultaría no tan complicado considerando, según datos del mismo FONABE, que el 20% de los colegios tiene el 80% de la deserción, por lo que los desertores también están muy focalizados.

## **6. Bibliografía**

Comercio y Desarrollo S.A. 2009. Consultoría para diseñar los nuevos sistemas de costos de los Programas de Equidad: Informe componente becas.

Miranda Blanco Arturo, 1996. Criterios para la inversión social en Educación.

MEP, 2009. Memoria Anual. San José, Costa Rica.

MEP, 2010a. Informe de cumplimiento del Plan Operativo Institucional y Presupuesto del FONABE al 31 de diciembre del 2009. Documento inédito. San José, Ministerio de Educación Pública.

MEP, 2010b. Informe de labores 2006-2010 de la Dirección de Programas de Equidad. Documento inédito. San José, Ministerio de Educación Pública.

MEP, 2010c. Lineamientos de la Dirección de Programas de Equidad. San José, Ministerio de Educación Pública.

SANIGEST 2010. Estudio de los efectos de los Programas de Equidad: Transporte de Estudiantes, Becas y Comedores Escolares. San José, Costa Rica. SANIGEST.

SANIGEST 2010. Informe sobre Estudio Cualitativo de Deserción. San José, Costa Rica. SANIGEST.