

La inversión Pública en Educación 2006-2013

En este boletín se analiza el gasto del Gobierno Central destinado a fines educativos en el periodo comprendido entre el año 2006 y el año 2013, utilizando la información presupuestaria del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera y tomando como base de referencia conceptual los manuales de la UNESCO en materia de estadísticas educativas, particularmente las estadísticas de financiamiento educativo. Los datos de gasto educativo mostrados en este boletín corresponden a precios corrientes, por el objetivo del mismo, por lo que no se presentan tasas de crecimiento real (a excepción del gasto por estudiante). Es importante aclarar que aunque a lo largo del documento se hable de gasto, en realidad los recursos devengados en la educación son vistos como una inversión, que espera genere una rentabilidad en el futuro (mayor bienestar general de la población).

El Presupuesto Público de Costa Rica

El Presupuesto Nacional es el instrumento financiero que contiene las prioridades de Gobierno. Se elabora en el Ministerio de Hacienda y por medio de éste, se asigna el dinero para educación, salud, seguridad, ciencia y tecnología, pensiones, el pago de las deudas, entre otros.

La Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), es la encargada de consolidar el Presupuesto Nacional, el cual busca garantizar los recursos financieros que van a contribuir con el desarrollo económico y social del país. El Presupuesto Nacional indica las prioridades del gasto del Gobierno incluidas en los 18 ministerios del Poder Ejecutivo; así como recursos para el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.

La importancia del Presupuesto radica en que ahí queda plasmada cuál es la política económica y social que lleva cabo el gobierno, ya que tiene rango de Ley y autoriza la utilización de los recursos con fines especificados. Permite saber cuánto dinero se destinará a cada área del gasto público, y dónde estará la prioridad (Ministerio de Hacienda, 2014).

En el caso de la educación, el presupuesto se destina tanto al Ministerio de Educación como a universidades públicas y colegios técnicos; también se incluye transferencias con sustento legal al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas AVANCEMOS, recursos al Fondo Nacional de Becas (FONABE) para el otorgamiento de becas a estudiantes, entre otros; es importante destacar que otras instituciones forman parte del sector educativo, como el INA, y que no están contempladas en este boletín, aunque estimaciones previas muestran que el presupuesto del MEP representa el 90% del presupuesto en el sector educativo (Trejos, 2010).

La fase de formulación y aprobación del Presupuesto Nacional toma cerca de un año completo, y entre el 1° de setiembre y el 29 de noviembre de cada año debe quedar aprobada la Ley de Presupuesto que entrará a regir el año siguiente.

En este boletín será analizada la ejecución de las leyes de presupuesto de los años 2006 al 2013 (8 años).

Los datos provienen de las liquidaciones presupuestarias emitidas por el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF), que es el sistema utilizado por el Ministerio de Hacienda para llevar el control a la ejecución del presupuesto durante cada ejercicio económico, y fueron descargados del sistema por parte del Departamento de Control y Evaluación Presupuestaria de la Dirección Financiera del MEP, y remitidos al Departamento de Análisis Estadístico.

Cabe indicar que el análisis se centrará en la ejecución del presupuesto final, y no del presupuesto inicial.

El presupuesto inicial corresponde al presupuesto aprobado mediante la Ley de Presupuesto respectiva y que comienza a regir en cada ejercicio económico, el primero de enero. Sin embargo, durante el transcurso del ejercicio económico, es usual que se realicen modificaciones al presupuesto inicial, mediante Traslados de Partidas o Presupuestos Extraordinarios, de acuerdo con las necesidades identificadas en cada cartera ministerial. A este presupuesto que incorpora las modificaciones presupuestarias es al que se le conoce como presupuesto final.

La ejecución de este presupuesto final se mide a través de la columna de la liquidación presupuestaria denominada “Devengado”, de la cual serán tomados todos los datos presentados en este boletín.

Como última consideración, es importante tomar en cuenta la fuente mediante la cual es financiada el gasto educativo, ya sea esta interna (ingresos corrientes y colocación de títulos valores) o externa (préstamos internacionales).

Las leyes de Presupuesto de la República únicamente incorporan el presupuesto proveniente de fuentes de financiamiento internas.

En el caso de las fuentes de financiamiento externas, cada año la Contabilidad Nacional emite las certificaciones, remitidas a la Dirección de Presupuesto, que sirven de insumo para la elaboración y publicación del Decreto Ejecutivo de reválidación de saldos de fuentes de financiamiento del crédito público externo, o mediante presupuesto extraordinario son incorporadas al Presupuesto Nacional.

En las siguientes secciones se analizará el gasto en educación que incluye ambos tipos de fuentes de financiamiento (internas y externas).

Financiamiento y gasto en educación

Primero se presentará el gasto en educación según la naturaleza del gasto, de manera consolidada para cada año, y posteriormente se explicará en detalle lo que compone cada tipo de gasto así como su distribución por nivel educativo.

Según se muestra en el cuadro N° 1, el presupuesto ejecutado por el MEP y otras instancias (como universidades y Juntas de Educación y Administrativas) ha crecido en términos nominales en más de 3 veces desde el año 2006 hasta el año 2013, al pasar de ¢536.087 millones a ¢1.702.810 millones en esos años.

Cuadro N° 1

Presupuesto y Gastos Educativo y su relación con el Producto Interno Bruto (en millones de colones corrientes)

Categoría	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Presupuesto MEP	545.440,1	682.081,2	831.438,0	1.086.994,3	1.314.966,9	1.434.513,2	1.592.622,7	1.743.250,5
Gasto Efectivo MEP	536.086,9	643.689,6	792.128,4	1.059.381,1	1.300.149,3	1.379.556,7	1.563.507,5	1.702.810,0
Porcentaje de ejecución	98,3%	94,4%	95,3%	97,5%	98,9%	96,2%	98,2%	97,7%
Presupuesto MEP / PIB	4,7%	5,0%	5,3%	6,5%	6,9%	6,9%	7,0%	7,0%
Gasto Efectivo MEP / PIB	4,7%	4,7%	5,0%	6,3%	6,8%	6,6%	6,9%	6,9%

Fuente: Elaboración propia. Datos del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera, al 31 de diciembre de cada año.

La ejecución del presupuesto del MEP ha sido superior al 95% para el periodo analizado, pero no se ejecuta en su totalidad. Por ejemplo, en el año 2013 no se ejecutó el 2,3% del presupuesto final, que se traduce en más de ¢40 mil millones sin utilizarse.

El cuadro N° 1 muestra además que el presupuesto asignado a educación pasó de un 4,7% del Producto Interno Bruto en el 2006 a un 7% en el 2013.

La tasa de crecimiento promedio interanual del presupuesto gastado durante este periodo es del 18%, donde el aumento en los recursos destinados a las remuneraciones del personal son el principal potenciador de este crecimiento en cada año.

El gasto en *remuneraciones* del personal representa más del 60% de lo presupuestado cada año (según se aprecia en el cuadro N°3, y podría ser más, debido a que el tipo de gasto de *Universidades* también incluye el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), por medio del cuál se cancelan los salarios de los docentes universitarios de las universidades públicas del país, pero debido a que el SIGAF únicamente reporta el giro de los recursos desde el MEP hacia las universidades, no se dispone del detalle del gasto de los recursos del FEES en las universidades.

Los *gastos de capital* no representan ni el 5% del presupuesto ejecutado del MEP, y los *otros gastos corrientes* han oscilado entre un 10% y un 15% del presupuesto total ejecutado en el sector educativo.

Cuadro N° 2

Ejecución presupuestaria del MEP según Tipo del gasto. 2006-2013 (en millones de colones corrientes)

Tipo del gasto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Remuneraciones	366.199,1	404.585,8	488.491,0	658.409,1	796.532,1	891.011,8	970.038,4	1.063.422,8
Otros Gastos corrientes	51.469,5	82.350,7	120.416,6	162.310,3	199.372,3	198.197,2	214.396,1	239.308,4
Gasto de capital	6.230,6	22.165,9	17.653,8	37.527,0	64.787,7	19.424,8	71.251,8	50.750,9
Universidades	112.187,6	134.587,1	165.567,0	201.137,2	239.457,2	270.922,9	307.821,9	349.327,8
Total Gasto en Educación	536.086,9	643.689,6	792.128,4	1.059.383,6	1.300.149,3	1.379.556,7	1.563.508,2	1.702.810,0

Cuadro N° 3

Distribución porcentual de la ejecución presupuestaria del MEP según tipo de gasto. 2006-2013

Tipo del gasto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Remuneraciones	68,31	62,85	61,67	62,15	61,26	64,59	62,04	62,45
Otros Gastos corrientes	9,60	12,79	15,20	15,32	15,33	14,37	13,71	14,05
Gasto de capital	1,16	3,44	2,23	3,54	4,98	1,41	4,56	2,98
Universidades	20,93	20,91	20,90	18,99	18,42	19,64	19,69	20,51
Total Gasto en Educación	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera, al 31 de diciembre de cada año.

A continuación se describe en detalle los componentes de cada tipo de gasto.

El Gasto en Remuneraciones

Como se mencionó, el gasto en remuneraciones del MEP representa más del 60% del presupuesto destinado a la educación cada año, y superó el billón de colones por primera vez en la historia de nuestro país en el año 2013.

A grandes rasgos, este presupuesto destinado a remuneraciones puede ser dividido de acuerdo a la clasificación del personal del Ministerio de Educación: personal administrativo, que trabaja en las oficinas centrales del MEP, Direcciones Regionales de Educación y administrativos de centros educativos, y pertenecen al Título I de los puestos de la Dirección General de Servicio Civil, y personal docente, que trabajan en los centros educativos y que pertenecen al Título II. Cabe indicar que este personal docente no se limita únicamente a los docentes, sino que incluye además a los técnicos docentes y administrativos docentes.

Según se muestra en el cuadro N° 4, más del 95% del presupuesto de remuneraciones se destina al personal docente; sin embargo, año con año se dedica una proporción más alta del presupuesto en salarios al personal administrativo, ya que en el año 2006 un 3,3% del gasto en remuneraciones se dio en puestos administrativos y para el año 2013 el 4,7% del gasto en remuneraciones se destinó a estos funcionarios (ver cuadro N° 5).

Cuadro N° 4
Presupuesto gastado en el pago de Remuneraciones del MEP según tipo de personal. 2006-2013
 (en millones de colones corrientes)

Tipo de personal	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administrativos	12.033,2	13.006,5	17.963,0	28.050,0	38.614,4	43.232,8	46.232,8	49.971,9
Docentes	354.166,0	391.579,4	470.528,0	630.359,1	757.917,7	847.779,1	923.805,6	1.013.450,9
Total	366.199,1	404.585,8	488.491,0	658.409,1	796.532,1	891.011,8	970.038,4	1.063.422,8

Cuadro N° 5
Proporción del presupuesto gastado en el pago de remuneraciones del MEP según tipo de personal. 2006-2013
 (en porcentajes)

Tipo de personal	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administrativos	3,3	3,2	3,7	4,3	4,8	4,9	4,8	4,7
Docentes	96,7	96,8	96,3	95,7	95,2	95,1	95,2	95,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia. Datos del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera, al 31 de diciembre de cada año.

Las remuneraciones no son únicamente los salarios pagados a los funcionarios, sino que incluyen otra serie de rubros, como incentivos salariales, contribuciones patronales y estatales a los seguros de salud y pensiones, entre otros.

La distribución de las remuneraciones según el objeto del gasto tiene como principal componente a los sueldos para cargos fijos o salarios base, tanto para los funcionarios administrativos como para el personal docente, rondando el 40%, según se muestra en los cuadros N° 6 y N° 7.

En el caso del personal administrativo, el segundo componente en importancia en los últimos años es el pago a la dedicación exclusiva o prohibición de sus funcionarios (la restricción al ejercicio liberal de la profesión), subpartida en la cual en el año 2013 fue gastada el 17,6% del total de remuneraciones de los empleados administrativos (debe tenerse en cuenta que no todos los empleados administrativos tienen derecho a este incentivo, sino únicamente los titulados universitarios ubicados en puestos de categoría profesional).

En el caso del gasto en remuneraciones docentes, el segundo componente en importancia es la subpartida denominada Otros Incentivos Salariales, por medio de la cuál se realiza el pago de más de 100 tipos de incentivos que se encuentran a disposición de los docentes, en caso de que les corresponda.

Cuadro N° 6
Distribución del gasto realizado en remuneraciones del personal administrativo del MEP según objeto del gasto
(en porcentajes)

Objeto del gasto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Salarios base	38,2	38,0	40,0	39,5	37,6	38,1	37,4	37,3
Otros incentivos salariales	7,9	7,6	7,1	6,3	6,1	6,1	6,4	6,3
Contribuciones sociales	15,2	14,1	12,3	14,0	17,2	14,4	14,1	14,2
Aguinaldo y salario escolar	11,7	12,2	10,6	10,5	10,8	11,8	12,3	12,2
Anualidades	11,0	11,1	10,8	10,3	9,6	10,4	10,9	11,1
Dedicación exclusiva	14,8	15,0	16,6	17,1	16,9	17,6	17,6	17,6
Otros	1,2	1,9	2,5	2,2	1,8	1,6	1,3	1,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia. Datos del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera

Cuadro N° 7
Distribución del gasto realizado en remuneraciones de los docentes del MEP según objeto del gasto
(en porcentajes)

Objeto del gasto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Salarios base	41,6	41,0	45,3	44,7	44,2	43,2	42,8	42,6
Otros incentivos salariales	22,3	21,9	16,7	16,9	16,6	16,2	16,1	16,3
Contribuciones sociales	15,2	15,2	15,1	15,4	15,4	15,5	15,6	15,5
Aguinaldo y salario escolar	11,6	11,8	11,0	10,8	11,3	11,7	11,7	11,7
Anualidades	7,5	7,6	8,5	8,7	8,9	9,7	10,1	10,4
Dedicación exclusiva	1,3	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8
Otros	0,5	1,1	2,0	2,1	2,0	2,0	1,9	1,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia. Datos del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera

Los cuadros N°6 y N° 7 muestran también que la retribución por años servidos, o incentivo por anualidades, es un componente que ha incrementado su participación relativa en el gasto total de remuneraciones, llegando a un 11,1% para el personal administrativo y a un 10,4% para los docentes, en el año 2013.

El gasto en remuneraciones docentes por nivel educativo

La Ley de Presupuesto del MEP, en el Programa Presupuestario 573 llamado Implementación de la Política Educativa, distribuye el presupuesto asignado al pago de las remuneraciones docentes en cinco subprogramas, a saber: 01-Preescolar y I y II Ciclos; 02-III Ciclo y Educación Diversificada Académica; 03-III Ciclo y Educación Diversificada Técnica; 04-Enseñanza Especial; y 05-Educación para Jóvenes y Adultos.

Si bien esa clasificación permite a la administración un manejo ordenado de los recursos, para efectos de estadísticas educativas no es muy útil, debido a que combina niveles educativos comparables en un mismo subprograma. Por esta razón, los datos que serán presentados a continuación se basan en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE).

La CINE forma parte de la familia internacional de Clasificaciones Económicas y Sociales de las Naciones Unidas, las cuales son empleadas a nivel mundial en la elaboración de estadísticas con el objetivo de acopiar y analizar datos comparables a nivel internacional de manera consistente.

Dentro de estas, la CINE representa una clasificación de referencia que permite ordenar los programas educativos y sus respectivas certificaciones por niveles de educación y campos de estudio. Su elaboración es el resultado de un acuerdo internacional adoptado formalmente por la Conferencia General de los Estados Miembros de la UNESCO.

La aplicación de la CINE facilita la transformación de estadísticas nacionales detalladas sobre participantes, proveedores y patrocinadores de la educación – compiladas sobre la base de conceptos y definiciones nacionales – en categorías agregadas que pueden ser comparadas e interpretadas a nivel internacional.

Con base en los criterios definidos en el manual de la CINE, los niveles educativos aplicables en Costa Rica antes de la educación superior se muestran en el cuadro N°8:

Cuadro N° 8
Clasificación CINE

Código	Descripción
CINE-01	Desarrollo Educación de la primera infancia
CINE-02	Educación preprimaria
CINE- 1	Primaria
CINE- 2	Secundaria baja
CINE- 3	Secundaria alta

De acuerdo con esta clasificación, fueran realizadas algunas estimaciones para poder asignar el presupuesto gastado en remuneraciones a cada uno de estos niveles. El resultado se muestra en los cuadros N°9 y 10:

Cuadro N° 9
Gasto en Remuneraciones Docentes del MEP según nivel educativo. 2006-2013
(en millones de colones corrientes)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primera infancia	4.644,4	5.332,4	6.320,1	8.837,2	10.324,2	11.916,5	13.100,6	16.209,1
Preprimaria	31.876,7	34.871,2	41.167,3	56.270,0	63.876,9	71.331,9	76.779,6	99.146,3
Primaria	178.025,3	193.985,4	231.534,3	303.526,8	365.971,5	401.956,3	432.907,3	445.396,4
Secundaria baja	101.181,6	113.310,2	136.995,8	185.222,1	222.568,0	254.524,2	281.305,6	298.776,1
Secundaria alta	38.437,9	44.080,2	54.510,6	76.503,1	95.177,2	108.050,2	119.712,5	153.923,1
Total	354.166,0	391.579,4	470.528,0	630.359,1	757.917,7	847.779,1	923.805,6	1.013.450,9

Del total de remuneraciones docentes, en promedio un 10% se destina a los docentes que atienden el nivel preescolar, y mientras que en el año 2006 el 50% de los recursos para remuneraciones se destinaban a docentes de primaria y 40% a docentes de secundaria, esta relación cambió a cerca de 44% en cada nivel en el 2013.

Cuadro N° 10
Distribución porcentual del gasto en Remuneraciones Docentes del MEP según nivel educativo. 2006-2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primera infancia	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6
Preprimaria	9,0	8,9	8,7	8,9	8,4	8,4	8,3	9,8
Total Preescolar	10,3	10,3	10,1	10,3	9,8	9,8	9,7	11,4
Primaria	50,3	49,5	49,2	48,2	48,3	47,4	46,9	43,9
Total Primaria	50,3	49,5	49,2	48,2	48,3	47,4	46,9	43,9
Secundaria baja	28,6	28,9	29,1	29,4	29,4	30,0	30,5	29,5
Secundaria alta	10,9	11,3	11,6	12,1	12,6	12,7	13,0	15,2
Total Secundaria	39,4	40,2	40,7	41,5	41,9	42,8	43,4	44,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia. Datos del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera, al 31 de diciembre de cada año.

Nivel educativo con base en el CINE 2011

Las transferencias a las universidades

Hasta el momento se ha hablado del gasto del MEP, particularmente en remuneraciones, como un gasto realizado y comprobado. Sin embargo, hay un tipo de “gasto” que no puede ser tomado estrictamente como tal, y que se refiere a las transferencias.

Una transferencia de recursos asignados en la Ley de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública hacia otra institución es simplemente el traslado de esos recursos hacia la otra institución, y aunque el SIGAF contabilice dicha transferencia como un monto devengado o efectivamente gastado, en realidad le corresponde a esta otra institución el uso de los recursos, y podría darse el caso de que no lo ejecute en su totalidad, aunque para efectos del MEP el presupuesto se contabilice como devengado.

Con esta aclaración presente, a continuación se presentan los montos transferidos a las universidades públicas del país en el periodo analizado:

Recordando que las transferencias a las universidades representan el 20% del presupuesto gastado por el MEP (ver cuadro N° 3), el cuadro N° 11 muestra que la mayoría de estos recursos se canalizan a través del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES).

El FEES es una suma importante de recursos utilizada por las universidades, de acuerdo con decisiones internas, para financiar proyectos de investigación, infraestructura, incremento de cupos de matrícula, pagar salarios de los docentes universitarios, entre otros. Incluye a la Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional (UNA), el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y la Universidad Estatal a Distancia (UNED), las cuales forman parte del CONARE.

Cuadro N° 11
Distribución de las transferencias a las universidades según objeto del gasto. 2006-2013
 (en millones de colones corrientes)

Transferencia	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FEES	108.658,5	129.463,4	160.152,5	195.399,5	224.989,6	251.094,2	282.247,0	318.950,3
UCR	1.391,9	1.384,4	1.467,4	1.584,3	1.962,3	1.662,5	1.878,5	2.004,8
UNA	1.396,0	1.384,4	1.467,4	1.584,3	1.962,3	1.662,5	1.878,5	1.945,5
TEC	695,9	692,3	733,8	792,5	980,7	831,3	939,3	972,8
UNED	45,3	1.662,7	1.745,8	1.701,6	2.241,5	1.662,5	1.878,5	1.945,5
UTN	-	-	-	75,0	7.320,9	14.000,0	19.000,0	23.500,0
Otros	-	-	-	-	-	9,9	-	8,8
Total	112.187,6	134.587,1	165.567,0	201.137,2	239.457,2	270.922,9	307.821,9	349.327,8

Fuente: Elaboración propia. Datos del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera

El monto transferido al FEES en el año 2013, de €318.950 millones, representó el 91% del total de recursos transferidos a las universidades, y aunque disminuyó relativamente con respecto al 2006, cuando representó el 97%, esto se debe a la creación de la Universidad Técnica Nacional, a la cual se le transfirieron recursos desde el año 2009 mediante una transferencia aparte, no incluida dentro del FEES.

Los otros montos transferidos a las universidades, mediante leyes específicas en cada caso, corresponden a gastos varios de operación de las universidades, el proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior (Ley N° 9144), entre otros.

Otros gastos corrientes y de capital

Para efectos de las estadísticas educativas de la UNESCO, el gasto corriente (distinto a la remuneración del personal) incluye el gasto en textos escolares y materiales didácticos, en servicios auxiliares (como comedores, servicios de salud, alojamiento, transporte, entre otros) y en gastos de administración y otras actividades (actividades de apoyo a la educación no directamente relacionadas con la enseñanza o con el apoyo directo de estudiantes, tales como la gestión escolar, la administración en oficinas ministeriales y regionales, entre otros).

Para el caso de Costa Rica, el gasto corriente (distinto a la remuneración del personal) representó el 14% del gasto total en educación en el año 2013. Se encuentra principalmente formado por las transferencias a las Juntas de Educación y Administrativas, a FONABE y otros órganos descentralizados, según se muestra en el cuadro N° 12:

Cuadro N° 12

Distribución porcentual del gasto corriente distinto de remuneraciones según objeto del gasto. 2006-2013

Descripción	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Transferencias a Juntas de Educación y Administrativas	56,7	61,1	53,7	73,9	74,9	71,6	72,2	70,7
Transferencias a FONABE y otros órganos	7,7	15,0	26,1	9,6	9,9	10,5	11,0	10,0
Indemnizaciones	2,6	1,3	0,4	0,4	1,0	0,9	2,1	2,7
Prestaciones legales	5,7	5,1	2,9	0,7	1,1	1,3	2,3	2,5
Transferencias corrientes a fundaciones	4,1	3,0	2,6	1,8	1,5	1,6	1,5	2,3
Viáticos dentro del país	11,6	6,7	4,8	2,6	2,1	2,1	1,9	1,6
PROMECE	0,1	-	0,2	0,7	0,6	2,4	0,8	1,6
Alquiler de edificios, locales y terrenos	1,3	1,2	1,0	0,9	1,1	1,3	1,4	1,4
Otros	10,3	6,6	8,3	9,2	7,8	8,5	6,9	7,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia. Datos del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera

Por su parte, el gasto de capital, que no representa ni el 5% del gasto total en educación, se destina particularmente a las transferencias de capital hacia las Juntas de Educación y Administrativas y a la Fundación Omar Dengo, y en menor medida a la compra y adquisición de bienes duraderos como maquinaria, equipo, edificios y terrenos. Sin embargo, es importante recordar que las transferencias de capital hacia las Juntas de Educación son destinadas a la mejora o creación de infraestructura, aunque no se dispone del detalle del uso que le da cada Junta.

Cuadro N° 13

Distribución porcentual del gasto de capital según objeto del gasto. 2006-2013

Descripción	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bienes duraderos	0,1	0,0	0,0	3,6	6,5	28,1	2,1	1,1
Transferencias a Juntas de Educación y Administrativas	99,9	100,0	100,0	71,4	81,1	31,2	86,4	87,2
Fundación Omar Dengo	0,0	0,0	0,0	25,0	12,4	40,8	11,6	11,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia. Datos del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera

La inversión en educación por nivel educativo

Para intentar aproximar la inversión que realiza el Estado costarricense en la educación de sus jóvenes que asisten a preescolar, primaria y secundaria, es necesario primero estimar esta inversión por nivel educativo.

Como se mencionó anteriormente, la liquidación presupuestaria del SIGAF no es la base de datos más apropiada para poder llevar esta contabilidad por nivel, por lo que para la estimación se debe recurrir a técnicas de aproximación del gasto en cada nivel.

De acuerdo con el Cuadro N° 1, un 80% del presupuesto público para educación se dedica a los tres niveles que atiende el Ministerio de Educación Pública, y un 20% se transfiere a las universidades públicas del país.

Si nos quedamos únicamente con el presupuesto que se destina a preescolar, primaria y secundaria, en el Cuadro N° 9 ya se encuentra distribuido por nivel el 83% (en promedio durante el periodo) de ese presupuesto que excluye a las universidades y que corresponde a remuneraciones, por lo que falta ubicar en cada nivel educativo el 17% restante, que incluye las remuneraciones del personal administrativo, otros gastos corrientes y de capital.

En el caso de las remuneraciones del personal administrativo, al no ser gastos directos en los centros educativos resulta difícil el poder distinguir para cuál nivel educativo trabaja cada funcionario administrativo, por lo que se recurre a distribuir el monto anual de acuerdo con la proporción de matrícula en cada nivel, según recomendación de la UNESCO (Manual de Instrucciones, Encuesta de Educación Formal, Instituto de Estadísticas de la UNESCO, 2013).

Una buena parte de los gastos corrientes y de capital corresponden a transferencias, la mayoría de las cuales tienen un destino específico: por ejemplo, Juntas de Educación (nivel de primaria), Juntas Administrativas (secundaria), para la construcción de gimnasios en colegios (secundaria), entre otras descripciones. A estas transferencias se les asignó el nivel directamente, y a las que no se les pudo asignar un nivel de manera directa, se les clasifica como “no distribuibles por nivel”, aunque son pocos casos.

Por último, el resto de gasto corriente y de capital que no corresponde a transferencias, se distribuyó en proporción a la matrícula de cada nivel educativo, para intentar aproximar la inversión que se realiza en cada nivel.

Al hacer esto, la inversión total por nivel educativo sería la que se muestra en el Cuadro N° 14:

Cuadro N° 14

Gasto en Educación por nivel educativo. 2006-2013 (en millones de colones corrientes)

Nivel Educativo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primera infancia	5.620,3	6.371,5	9.427,8	11.664,4	14.734,9	16.307,9	18.153,9	21.739,3
Educación preprimaria	34.108,1	36.912,4	46.204,2	61.335,9	71.398,9	78.393,7	84.542,0	107.464,1
Primaria (I y II Ciclos)	214.883,6	254.569,9	317.023,2	441.618,5	550.370,1	548.166,9	616.928,5	628.476,7
Secundaria baja (III Ciclo)	118.198,3	146.518,5	176.644,9	236.649,7	289.691,6	318.449,2	367.157,2	386.861,0
Secundaria alta (Diversificada)	45.887,3	58.471,1	72.030,0	98.811,3	124.823,9	135.803,5	155.876,5	192.377,3
No distribuible por nivel	5.201,8	6.259,0	5.231,2	8.166,6	9.672,7	11.512,5	13.028,1	16.563,6
Total	423.899,3	509.102,5	626.561,4	858.246,4	1.060.692,1	1.108.633,8	1.255.686,3	1.353.482,1

Cuadro N° 15

Distribución del gasto en Educación por nivel educativo. 2006-2013 (en porcentajes)

Nivel Educativo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primera infancia	1,3	1,3	1,5	1,4	1,4	1,5	1,4	1,6
Educación preprimaria	8,0	7,3	7,4	7,1	6,7	7,1	6,7	7,9
Total Preescolar	9,4	8,5	8,9	8,5	8,1	8,5	8,2	9,5
Primaria (I y II Ciclos)	50,7	50,0	50,6	51,5	51,9	49,4	49,1	46,4
Total Primaria	50,7	50,0	50,6	51,5	51,9	49,4	49,1	46,4
Secundaria baja (III Ciclo)	27,9	28,8	28,2	27,6	27,3	28,7	29,2	28,6
Secundaria alta (Diversificada)	10,8	11,5	11,5	11,5	11,8	12,2	12,4	14,2
Total Secundaria	38,7	40,3	39,7	39,1	39,1	41,0	41,7	42,8
No distribuible por nivel	1,2	1,2	0,8	1,0	0,9	1,0	1,0	1,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera, al 31 de diciembre de cada año. Excluye el presupuesto transferido a las universidades públicas

Del total del presupuesto que se le asigna al Ministerio de Educación en la Ley de Presupuesto de la República, excluyendo las transferencias a las universidades públicas, cerca de la mitad se invierte en los dos primeros ciclos de la Educación General Básica, y en promedio un 40% se ha destinada a la Educación Secundaria y un 10% a la Educación Preescolar.

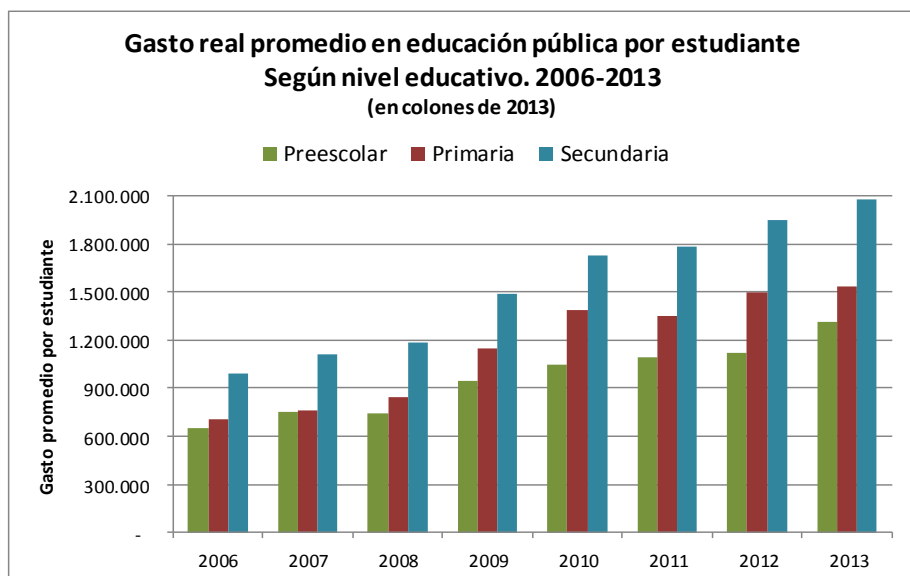
Con esta información, y utilizando la información de la matrícula en cada nivel es posible realizar una estimación del costo promedio por estudiante en cada nivel educativo. Sin embargo, es importante recordar que esta estimación es simplemente una aproximación a ese costo promedio por estudiante, dado que las bases de datos disponibles no permiten realizar un análisis exacto del gasto en cada nivel educativo.

El gasto real total por estudiante, que se obtiene de dividir la totalidad de los recursos entre toda la matrícula (sin importar el nivel), ha pasado de ¢793 mil en el 2006 a ¢1.7 millones en el 2013 (ver anexo N°1). Esta estimación es similar a la obtenida por Jiménez (2014).

Además, fue posible realizar una aproximación del gasto anual por estudiante en cada nivel educativo. A pesar de que el nivel de Primaria es al cuál se le dedica la mayor cantidad de recursos (46% en el 2013), es también el nivel en el que hay más estudiantes matriculados, y por esto el gasto promedio por estudiante en este nivel es inferior a la Educación Preescolar y la Educación Secundaria.

El gráfico N°1 muestra que el gasto real por estudiante ha crecido en los últimos años, llegando a ser de ¢1.3 millones en la Educación Preescolar, ¢1.5 millones en la Educación Primaria, y de ¢2 millones en el nivel de Secundaria.

Gráfico N° 1



Referencias:

Dirección General de Presupuesto Nacional (2014). **El Presupuesto Nacional en Costa Rica 2015**. Publicación en internet del Ministerio de Hacienda disponible en http://www.hacienda.go.cr/docs/5405f856eea45_Folleto%20Presupuesto%20Nacional%202015a.pdf

Jiménez, Ronulfo (2014). **Educación Pública en Costa Rica: Políticas, Resultados y Gasto**. Academia de Centroamérica.

Ministerio de Educación Pública (varios años). **Expansión del Sistema Educativo Costarricense**. Departamento de Análisis Estadístico. Dirección de Planificación Institucional.

Trejos, Juan Diego (2010). **La inversión Social Pública en Educación: 2000-2009**. Tercer Informe del Estado de la Educación.

UIS (2009). **Global Education DIGEST 2008**. Instituto de Estadística de la Unesco. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura.

UIS (2011). **Clasificación Internacional Normalizada de la Educación: CINE 2011**. Instituto de Estadística de la Unesco. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura.

UIS (2012). **Manual de instrucciones para completar los cuestionarios sobre estadísticas de educación: encuesta 2012**. Instituto de Estadística de la Unesco. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura.

UIS (2012). **Construyendo estadísticas de financiamiento educativo: lecciones de la experiencia de tres países de América Latina**. Instituto de Estadística de la Unesco. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura.

UIS (2013). **Manual de instrucciones: Encuesta de educación formal**. Instituto de Estadística de la Unesco. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura.

Anexo N° 1
Gasto real promedio anual en educación por estudiante según nivel educativo, 2006-2013
(en colones de 2013)

Nivel Educativo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Educación preescolar	646.196	751.063	746.921	943.124	1.046.266	1.089.007	1.119.259	1.314.981
Primaria	701.750	765.436	847.173	1.147.104	1.382.733	1.348.647	1.501.690	1.530.090
Secundaria	986.866	1.114.784	1.187.709	1.484.925	1.727.307	1.787.141	1.953.273	2.074.450
Total promedio	793.877	886.792	952.122	1.246.909	1.472.502	1.482.930	1.630.022	1.717.127

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera, al 31 de diciembre de cada año.
 Deflactado mediante el índice de precios al consumidor

Nota Técnica:

El gasto en remuneraciones incluye tanto todas las subpartidas presupuestarias de la Partida 0: Remuneraciones de la Ley de Presupuesto del Título 210: Ministerio de Educación Pública, como las subpartidas 60103 en los IP (identificadores presupuestarios) 200 y 202, referidas a la contribución estatal al seguro de pensiones y de salud de la C.C.S.S.

En el caso del personal administrativo, incluye los programas presupuestarios 570, 571, 572, 574, 573-06 y 573-07, para los años 2006 a 2008, y a los programas presupuestarios 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557 y 558 del año 2009 al 2013.

En el caso del personal docente para todos los años corresponde al programa presupuestario 573, subprogramas 01, 02, 03, 04 y 05.

La subpartida 00504 en la cual se imputa la transferencia de recursos a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) y que se encuentra en el programa 551 después del 2008 y en el programa 572 del 2006 al 2008, se distribuyó proporcionalmente el monto devengado cada año de acuerdo con la proporción de sueldos para cargos fijos que se pagaron cada año para personal administrativo y para personal docente.

La información de este boletín es la fuente utilizada para completar los Cuestionarios de Financiamiento Educativo de la UNESCO.

A.F.F.A

Teléfono: 2258-0764 Fax: 2256-8451 Correo Electrónico: estadistica@mep.go.cr
Edificio Rofas, calle 16, entre avenida Primera y Paseo Colón.
San José, Costa Rica