



Propuesta de mejora para la atención de brechas en la asignación de recursos financieros en la educación secundaria pública costarricense.

Informe Final



Investigadores

**Carlos Ulloa Guzmán
Erika Rojas Chaves**

2025



379.1153

UL42p

Ulloa Guzmán, Carlos Enrique

Propuesta de mejora para la atención de brechas en la asignación de recursos financieros en la educación secundaria pública costarricense / Ministerio de Educación Pública, Viceministerio de Planificación y Coordinación Regional, Dirección de Planificación Institucional, Departamento de Estudios e Investigación Educativa; Carlos Enrique Ulloa Guzmán, Erika Rojas Chaves. – 1a. ed. -- San José, Costa Rica: Ministerio de Educación Pública, 2025.

210 páginas; 21 cm.; peso 2,99 megabytes.

ISBN:978-9977-60-589-0 (digital)

1. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN 2. EDUCACIÓN SECUNDARIA
3. DESIGUALDAD SOCIAL 4. PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN
5. GESTIÓN EDUCACIONAL 6. COSTA RICA. I. TÍTULO.



Tabla de Contenidos

Índice de Tablas	6
Índice de figuras	7
Siglas y acrónimos	8
Presentación	10
Resumen Ejecutivo.....	11
Capítulo I. Introducción.....	13
1.1 Ubicación del tema y cómo surge.....	13
1.2 Antecedentes del tema.....	15
1.2.1 Antecedentes internacionales	15
1.2.2 Antecedentes nacionales.....	17
1.3 Justificación de la investigación.....	19
1.4 Planteamiento del problema	20
1.5 Objetivos de la Investigación	22
1.5.1 Objetivo general	22
1.5.2 Objetivos específicos	22
1.6 Alcance o delimitación.....	23
Capítulo II. Marco de referencia.....	24
2.1 La educación secundaria.....	24
2.2 Financiamiento de la Educación en Costa Rica.....	26
2.3 Presupuesto del MEP	27
2.4 Organización del gasto: partidas y programas MEP	37
2.5 Remuneraciones	42
2.6 Infraestructura Educativa.....	43
2.7 Las TMC.....	44
2.8 Transporte estudiantil	47
2.9 Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA)	49



Capítulo III. Marco metodológico.....	52
3.1. Tipo de estudio y alcance.....	52
3.2. Fuentes de información.....	53
3.3 Técnicas e instrumentos de recolección de información.....	55
3.4 Técnicas de análisis de la información.....	57
3.5 Definición de categorías de análisis.....	59
Capítulo IV. Análisis de información.....	69
4.1 Análisis documental.....	69
4.1.1 Resultados de aprobación: un indicador clave del desempeño educativo en la educación secundaria pública.....	70
4.1.2 Brechas Estructurales.....	74
4.1.2.1 Brecha en Gestión Institucional.....	74
• Evidencias en Remuneraciones.....	75
• Evidencias en Infraestructura Educativa.....	78
• Evidencias en TMC.....	79
• Evidencias en Programas de Equidad.....	81
Factores que limitan la atención de la brecha en gestión institucional.....	84
4.1.2.2 Brecha en Gestión Presupuestaria.....	87
• Evidencia en Remuneraciones.....	88
• Evidencia en Infraestructura Educativa.....	89
• Evidencia en TMC.....	90
• Evidencia en Programas de Equidad.....	92
Factores que limitan la atención de la brecha en gestión presupuestaria.....	95
4.1.2.3 Brecha en Sistemas de Información.....	98
• Evidencias en Remuneraciones.....	98
• Evidencias en Infraestructura Educativa.....	100
• Evidencias en TMC.....	101
• Evidencias en Programas de Equidad.....	103
Factores que limitan la atención de la brecha en sistemas de información.....	106



4.2 Análisis de las entrevistas grupales.....	109
4.2.1 Brecha en Gestión Institucional	110
• Remuneraciones	110
• Infraestructura Educativa	115
• TMC.....	119
• Programas de equidad.....	123
4.2.2 Brecha en Gestión Presupuestaria	125
• Remuneraciones.....	125
• Infraestructura Educativa	129
• TMC.....	133
• Programas de Equidad	137
4.2.3 Brecha en Sistemas de Información	141
• Remuneraciones	141
• Infraestructura Educativa	145
• TMC	148
• Programas de Equidad.....	151
Capítulo V. Conclusiones	153
Capítulo VI. Propuesta de mejora para la mitigación de brechas	155
Referencias	173
ANEXOS	180



Índice de Tablas

Tabla 1. Ramas en que se divide la Educación Secundaria en Costa Rica.....	25
Tabla 2. Distribución de Partidas Presupuestarias MEP	37
Tabla 3. Número de entrevistas grupales y participantes según recurso financiero	57
Tabla 4. Matriz operativa con las categorías y subcategorías de análisis según objetivos de estudio, 2025	60
Tabla 5. MEP: Reclamos administrativos 2021-2023, cantidades y millones de colones .	76
Tabla 6. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en gestión institucional, componente remuneraciones.....	156
Tabla 7. para la mitigación de la brecha en gestión institucional, componente infraestructura educativa	158
Tabla 8. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en gestión institucional, componente TMC	159
Tabla 9. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en gestión institucional, componente programas de equidad.....	160
Tabla 10. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en gestión presupuestaria, componente remuneraciones.....	161
Tabla 11. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en gestión presupuestaria, componente infraestructura educativa	163
Tabla 12. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en gestión presupuestaria, componente TMC	165
Tabla 13. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en gestión presupuestaria, componente programas de equidad.....	167
Tabla 14. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en sistemas de información, componente remuneraciones.....	169
Tabla 15. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en sistemas de información, componente infraestructura educativa	170



Tabla 16. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en sistemas de información, componente TMC 171

Tabla 17. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en sistemas de información, componente programas de equidad..... 172

Índice de figuras

Figura 1. Principales rubros que contiene el presupuesto del MEP..... 28

Figura 2. Distribución de Programas Presupuestarios MEP..... 39

Figura 4. Requisitos para optar por el programa Avancemos..... 45

Figura 5. Principales funciones del Comité Institucional del Programa Avancemos 47

Figura 6. Principales funciones del Comité de Transporte Estudiantil institucional..... 48

Figura 7. Requisitos para el beneficio de Transporte Estudiantil 49

Figura 8. Prioridad en la asignación del recurso de PANEA..... 51

Figura 9. Fuentes de información secundarias..... 53

Figura 10. Dependencias participantes 54



Siglas y acrónimos

CGR	Contraloría General de la República
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
COG	Clasificador por Objeto del Gasto
CONAPDIS	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CSE	Consejo Superior de Educación
CTP	Colegio Técnico Profesional
DAE	Departamento de Análisis Estadístico
DEIE	Departamento de Estudios e Investigación Educativa
DGSC	Dirección General de Servicio Civil
DGTH	Dirección de Gestión del Talento Humano
DIE	Dirección de Infraestructura Educativa
DPE	Dirección de Programas de Equidad
DPI	Dirección de Planificación Institucional
DRE	Dirección Regional de Educación
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONABE	Fondo Nacional de Becas
GAM	Gran Área Metropolitana
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
IBAN	Internacional Bank Account Number (Número de Cuenta Bancaria Internacional)
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDS	Índice de Desarrollo Social
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
MDHIS	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
MEP	Ministerio de Educación Pública
MH	Ministerio de Hacienda



MICITT	Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones de Costa Rica
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PANEA	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente
PEN	Plan Estratégico Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PISA	Programme for International Student Assessment (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes)
SABER	Sistema de Administración Básica de la Educación y sus Recursos
SIGAF	Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera
SIGRH	Sistema de Información Gerencial de Recursos Humanos
SINIRUBE	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
UPRE	Unidad para la Permanencia, Reincorporación y Éxito Educativo



Presentación

La educación pública es un pilar esencial para el desarrollo social y económico del país y un derecho humano garantizado por la Constitución Política de Costa Rica. Sin embargo, persisten desigualdades estructurales que limitan la equidad y la calidad del servicio educativo, especialmente en el nivel de secundaria.

En este contexto, el Ministerio de Educación Pública (MEP), a través del Departamento de Estudios e Investigación Educativa (DEIE) de la Dirección de Planificación Institucional, desarrolló el presente estudio con el propósito de analizar las brechas en la asignación de recursos financieros en la educación secundaria pública y proponer acciones que favorezcan una distribución más equitativa y eficiente del gasto educativo.

La investigación se elaboró en atención a la Auditoría efectuada por la Contraloría General de la República mediante Informe DFOE-CAP-IAD-00003-2024, que insta al MEP a fortalecer la gestión del gasto y reducir desigualdades en el uso de los recursos públicos. Los hallazgos evidencian limitaciones en la gestión institucional, presupuestaria y de información en cuatro componentes clave del gasto educativo: remuneraciones, infraestructura educativa, transferencias monetarias condicionadas (TMC) y programas de equidad.

Natalie Pickering Méndez
Jefatura
Departamento de Estudios e
Investigación Educativa

María Fernanda Durán López
Directora
Dirección de Planificación Institucional



Resumen Ejecutivo

El presente informe, elaborado por el Departamento de Estudios e Investigación Educativa (DEIE) de la Dirección de Planificación Institucional del Ministerio de Educación Pública (MEP), tiene como propósito analizar las brechas estructurales que afectan la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos financieros de la educación secundaria pública, y proponer estrategias de mejora para su atención.

La investigación surge a partir de las disposiciones de la Contraloría General de la República en el Informe de Auditoría sobre la Eficiencia y Eficacia del Servicio de Educación Secundaria Académica Diurna (DFOE-CAP-IAD-00003-24, 2024), las cuales instan al MEP a definir acciones que fortalezcan la eficiencia del gasto educativo y reduzcan desigualdades en su uso. Por ello, este estudio adquiere relevancia al evidenciar la necesidad de mejorar la equidad y la eficacia en el uso de los fondos públicos destinados a la educación secundaria, cuyas brechas presentan efectos transversales que también repercuten en otras ofertas del sistema educativo costarricense.

El estudio se centra en tres grandes áreas de análisis: gestión institucional, gestión presupuestaria y sistemas de información, y en cuatro componentes clave del gasto educativo: remuneraciones, infraestructura educativa, transferencias monetarias condicionadas (TMC) y programas de equidad.

Con un enfoque cualitativo y alcance descriptivo, la investigación se desarrolló en dos fases complementarias: un análisis documental de informes nacionales e internacionales emitidos entre 2018 y 2025, y entrevistas grupales con 25 funcionarios de instancias clave del MEP. Los resultados revelan brechas persistentes relacionadas con la limitada capacidad técnica y humana, la falta de articulación entre dependencias, la rigidez



normativa en los procesos presupuestarios y la fragmentación de los sistemas de información. Estas condiciones, a su vez, afectan la atención de las necesidades de los centros educativos, generan inequidades entre regiones y modalidades, repercuten en la calidad del servicio educativo y los resultados de aprendizaje y constituyen factores que reducen la eficiencia del gasto y dificultan la toma de decisiones basadas en evidencia.

En respuesta, el informe plantea una propuesta de mejora integral articulada en las tres áreas de análisis, orientada a fortalecer la planificación, ejecución y evaluación del gasto educativo. En particular, las líneas de acción propuestas buscan promover una gestión educativa más eficiente, transparente y orientada a resultados, asegurando una distribución más equitativa de los recursos financieros en la educación secundaria pública costarricense.

En conclusión, este estudio constituye un insumo clave para la toma de decisiones institucionales y para avanzar hacia una gestión educativa basada en evidencia, equidad y sostenibilidad.



Capítulo I. Introducción

Este capítulo presenta la ubicación del tema y su origen, los antecedentes, justificación, planteamiento del problema, objetivos de la investigación y el alcance o delimitación.

1.1 Ubicación del tema y cómo surge

En Costa Rica, la educación secundaria es administrada por el Ministerio de Educación Pública (MEP) y está conformada por dos niveles: el III Ciclo (de séptimo a noveno año) y la Educación Diversificada (de décimo a undécimo o duodécimo, según la rama del colegio: académica, técnica o artística). Su objetivo es brindar conocimientos y desarrollar habilidades que permita a las personas avanzar hacia estudios superiores, así como adquirir competencias claves para la vida en sociedad y el mundo laboral.

Para el MEP, es imperativo garantizar el derecho a una educación de calidad y equitativa para todos los habitantes del país. En este sentido, la inversión presupuestaria que se destina cada año a esta oferta educativa es considerable, ya que debe cubrir el financiamiento de los recursos necesarios para su funcionamiento.

Un reciente informe emitido por la Contraloría General de la República (CGR) titulado “Informe de Auditoría sobre la Eficiencia y Eficacia del Servicio de Educación Secundaria Académica Diurna 2024” (DFOE-CAP-IAD-00003-24), destaca brechas estructurales que limitan la eficiencia en el uso de los recursos financieros, lo cual afecta directamente la calidad del servicio brindado y requiere una intervención inmediata para fortalecer el valor público de esta oferta educativa.



Los hallazgos y disposiciones de este informe son del conocimiento de la Dirección de Planificación Institucional (DPI), instancia que, mediante oficio DVM-PICR-DPI-0039-2025, solicitó al Departamento de Estudios e Investigación Educativa (DEIE) la elaboración de un estudio que brinde insumos para que el MEP dé respuesta a dos disposiciones:

4.4. Definir, divulgar e implementar acciones que atiendan las brechas identificadas en los resultados de aprobación y de desarrollo de habilidades y competencias obtenidos por los estudiantes de los centros educativos considerados en el alcance de la auditoría.

4.5. Definir, divulgar e implementar acciones que atiendan las brechas identificadas en el costo por alumno de los centros educativos considerados en el alcance de la auditoría (Contraloría General de la República, 2024, p. 35).

Estas disposiciones tienen como objetivo fortalecer la equidad y la eficiencia del sistema educativo, enfocándose en dos aspectos fundamentales: la calidad del aprendizaje y el uso adecuado de los recursos financieros en la educación secundaria. Su implementación eficaz beneficiará tanto la gestión institucional como a las personas estudiantes.

Como parte del proceso de búsqueda de información y en concordancia con las disposiciones anteriores, se identificaron diversos documentos, informes y auditorías que señalaron brechas vinculadas con la gestión institucional, la gestión presupuestaria y los sistemas de información que inciden en la asignación y uso de los recursos financieros destinados a la educación secundaria pública. El análisis documental se enfocó en cuatro componentes estratégicos del gasto educativo: remuneraciones, infraestructura educativa, transferencias monetarias condicionadas (TMC) y programas de equidad. Este diagnóstico



constituyó la base para orientar la siguiente fase del estudio, que incorporó la perspectiva de actores clave con el fin de diseñar una propuesta de mejora que promueva una distribución presupuestaria más equitativa y eficiente, enfatizando que abordar dichas brechas no solo es urgente, sino también esencial para garantizar el derecho a una educación de calidad y promover una distribución más equitativa de los recursos financieros en la educación secundaria pública.

1.2 Antecedentes del tema

1.2.1 Antecedentes internacionales

En el contexto global, la asignación equitativa, eficiente y basada en evidencia de los recursos financieros en educación, ha sido objeto de múltiples análisis y recomendaciones por parte de organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Estas entidades destacan la importancia de garantizar el derecho a la educación mediante mecanismos de financiamiento que no solo amplíen la cobertura, sino que también mejoren la calidad del proceso educativo, fortalezcan la gestión institucional y aseguren condiciones laborales dignas para el personal docente.

Según la OCDE (2017), un sistema de financiamiento educativo efectivo debe vincular directamente los recursos asignados con los resultados de aprendizaje, tomando en cuenta criterios de equidad horizontal y vertical. La equidad horizontal, implica asignar recursos equivalentes a servicios similares, mientras que la vertical contempla necesidades diferenciadas según las características del estudiantado. Esta última cobra especial



relevancia en contextos con brechas estructurales, pues supone asignar más recursos a quienes enfrentan mayores desventajas sociales, económicas o territoriales.

Asimismo, se enfatiza la necesidad de fortalecer la capacidad institucional para planificar, asignar y ejecutar el presupuesto con un enfoque orientado a resultados, mediante marcos normativos claros, autonomía responsable y sistemas de información confiables e interoperables que permitan la rendición de cuentas.

En línea con estas recomendaciones, el informe de la OCDE sobre la educación en Costa Rica (2023), destaca que la eficiencia del gasto público es clave para cerrar las brechas de infraestructura, reducir la exclusión educativa y mejorar la calidad docente. Además, propone focalizar la inversión en etapas tempranas del ciclo educativo, reforzar el sistema de formación técnica y vocacional y alinear la asignación presupuestaria con las necesidades del mercado laboral y de los sectores más vulnerables.

Por otra parte, el informe regional coordinado por Bonilla-Molina (2021) para el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), subraya que las condiciones laborales del personal docente en América Latina se han deteriorado debido a la precarización laboral, la ausencia de negociación colectiva y la presión por estandarizar los sistemas educativos. Este documento plantea que, el fortalecimiento de la profesión docente debe ir acompañado de una inversión sostenible y equitativa que garantice salarios dignos, estabilidad laboral y formación continua, reconociendo el saber pedagógico como base de la práctica profesional. Desde esta perspectiva, el financiamiento educativo no puede desvincularse del enfoque de derechos ni de los principios de justicia social.

Asimismo, investigaciones realizadas en instituciones educativas públicas en América Latina, como el estudio de Montaña et al. (2020), evidencian cómo una gestión



financiera deficiente a nivel local puede comprometer la planificación, ejecución y control de los recursos asignados. Estos estudios coinciden en la necesidad de implementar estrategias de gestión orientadas a resultados, que reduzcan la dependencia de ingresos a corto plazo y mejoren la capacidad de respuesta de las escuelas ante necesidades emergentes.

Estos antecedentes reflejan un consenso internacional sobre la urgencia de articular políticas educativas que fortalezcan las capacidades institucionales, optimicen la gestión presupuestaria y desarrollen sistemas de información integrados y confiables, como condiciones esenciales para garantizar la equidad, la calidad y la sostenibilidad financiera en la educación secundaria pública, particularmente en contextos caracterizados por desigualdades estructurales y limitaciones en la gestión del sistema.

1.2.2 Antecedentes nacionales

La educación secundaria pública en Costa Rica ha sido objeto de múltiples análisis por parte de los Informes del Estado de la Educación, elaborados por el Programa Estado de la Nación. Estos estudios han identificado importantes brechas en la asignación de recursos financieros, las cuales inciden directamente en la equidad y calidad del sistema educativo.

Desde el Quinto Informe del Estado de la Educación (2015), se destacó la existencia de marcadas desigualdades en las condiciones de infraestructura y en el acceso a recursos, especialmente en las zonas rurales. También se señaló que, aunque se habían logrado mejoras salariales para el personal docente, estas coexistían con una estructura de recargos e incentivos desvinculada del desempeño, lo que limitaba la eficiencia en el uso de los recursos.



El Sexto Informe (2017), reafirmó que los avances en cobertura educativa no necesariamente se tradujeron en una mejora sustantiva de los aprendizajes y subrayó que la gestión por resultados seguía siendo limitada, especialmente en los niveles de educación diversificada. Asimismo, se evidenció una compleja estructura de asignación de incentivos al personal docente que requería una revisión.

El Séptimo Informe (2019), insistió en la necesidad de fortalecer la estructura y la gestión curricular, al tiempo que se señalaba la falta de coherencia entre la distribución de recursos y las necesidades reales de las comunidades educativas. También se documentaron disparidades en la implementación de programas y en la disponibilidad de recursos tecnológicos, lo que amplió las brechas existentes.

El Octavo Informe (2021) expuso cómo la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, visibilizó con mayor fuerza las brechas que ya se habían identificado en años anteriores. Las limitaciones tecnológicas, la falta de conectividad y la insuficiencia de mecanismos institucionales para mitigar el impacto, fueron más evidentes en los centros educativos con menores recursos. El informe subrayó que la contracción del presupuesto educativo afectó especialmente a los programas de equidad, como el transporte estudiantil y el programa de alimentación y comedores escolares.

Finalmente, el Noveno Informe (2023) reafirma la gravedad del llamado “apagón educativo” y su vínculo directo con la baja inversión sostenida en el sector educativo. Advierte sobre un retroceso de una década en términos de financiamiento educativo y señala la necesidad urgente de mejorar los procesos de planificación presupuestaria y asegurar una asignación más estratégica de los recursos.



Estos antecedentes evidencian que, a pesar de los esfuerzos realizados, la disparidad en la asignación de recursos financieros continúa siendo una barrera estructural para garantizar una educación de calidad.

1.3 Justificación de la investigación

La educación secundaria pública desempeña un papel crucial en el desarrollo social y económico de cualquier país, al constituir una etapa formativa en la que los jóvenes adquieren conocimientos, habilidades y valores fundamentales para su vida personal y profesional. No obstante, uno de los principales desafíos que enfrenta este nivel educativo, es la persistencia de brechas en la asignación y gestión de los recursos financieros, evidenciadas en el informe de la CGR que dio origen a este estudio.

Estas brechas no se limitan a la distribución presupuestaria, sino que se extienden a deficiencias en los sistemas de información y en la gestión institucional, lo que dificulta la planificación, ejecución y evaluación de políticas educativas efectivas. Para dimensionar esta problemática, el análisis se enfocó en cuatro componentes clave del gasto educativo: remuneraciones, infraestructura, TMC y programas de equidad (alimentación y transporte).

La investigación partió de la necesidad urgente de examinar estas brechas en los últimos años, considerando como punto de partida 2018, periodo que define el alcance del análisis documental, reconociendo que una distribución presupuestaria eficiente y equitativa en la educación secundaria pública constituye una condición esencial para garantizar oportunidades educativas justas para toda la población. Este tema cobró especial relevancia en un escenario donde la transparencia y la eficiencia en el uso de los fondos públicos han sido objeto de cuestionamientos constantes por parte de diversos actores sociales e institucionales.



Este estudio se apoyó en un análisis documental riguroso y en la participación directa de informantes clave para identificar factores limitantes y diseñar una estrategia de mejora. Mediante la identificación de las brechas existentes y de los factores que han dificultado su adecuada atención -tanto desde el análisis documental como desde la perspectiva de los actores involucrados-, la investigación buscó aportar insumos para diseñar una estrategia de mejora que proponga alternativas viables orientadas a una asignación más justa y orientada a resultados.

El estudio resultó pertinente por abordar un problema estructural con implicaciones directas en la calidad y la equidad del sistema educativo. Su aporte se fundamentó en la posibilidad de incidir en la toma de decisiones institucionales, fortaleciendo la gestión financiera y administrativa mediante propuestas basadas en evidencia. De esta forma, la investigación se proyectó como un insumo para la formulación de políticas públicas más inclusivas y sostenibles, orientadas al cierre efectivo de las brechas financieras y a la mejora continua de la educación secundaria pública.

1.4 Planteamiento del problema

En el sistema educativo costarricense, la educación secundaria pública constituye una etapa estratégica para garantizar la continuidad educativa y la formación integral de las personas estudiantes. Sin embargo, enfrenta desafíos estructurales que afectan su calidad y equidad, entre ellos, la gestión y asignación de los recursos financieros.

A pesar de los esfuerzos institucionales por asegurar una distribución presupuestaria justa, múltiples evidencias apuntan a la existencia de brechas que limitan la capacidad del sistema para atender adecuadamente las necesidades de la población estudiantil, generando inequidades y afectando la eficiencia del gasto público.



Los componentes del gasto educativo analizados en este estudio fueron remuneraciones, infraestructura educativa, TMC y programas de equidad (alimentación y transporte estudiantil). La selección de éstos responde a su coincidencia con las áreas priorizadas por la CGR en el Informe N° DFOE-CAP-IAD-00003-24, donde se les reconoce como áreas críticas para mejorar la equidad y la eficiencia del sistema educativo. Además, el análisis documental confirmó que las brechas se concentran principalmente en estos cuatro componentes, los cuales tienden a perpetuarse en contextos de alta vulnerabilidad social, donde resulta fundamental garantizar el derecho a una educación de calidad.

Un elemento transversal que limita la atención de estas brechas es la existencia de deficiencias estructurales en los sistemas de información y en la gestión institucional del MEP, que dificultan la planificación, monitoreo y evaluación efectiva de la asignación presupuestaria.

El estudio se fundamentó en un análisis documental complementado con entrevistas grupales a actores clave, que permitió explorar en profundidad los factores limitantes y diseñar propuestas contextualizadas.

La información contenida en informes institucionales, auditorías y documentos de planificación educativa de los últimos siete años, sugiere que no se ha logrado una articulación efectiva que asegure una asignación equitativa de los recursos financieros en el nivel de secundaria. Asimismo, se identificaron factores administrativos, técnicos y políticos que dificultan la atención eficaz de dichas brechas y que requieren ser abordados mediante propuestas concretas y contextualizadas.

En consecuencia, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son las principales brechas en la asignación de recursos financieros en la educación secundaria



pública, qué factores limitan su atención efectiva y qué acciones pueden emprender las dependencias encargadas para superarlas y avanzar hacia una gestión más eficiente, equitativa y basada en evidencia?

1.5 Objetivos de la Investigación

1.5.1 Objetivo general

Analizar las brechas en la asignación de recursos financieros en la educación secundaria pública para el diseño de una propuesta de mejora que permita una distribución presupuestaria equitativa.

1.5.2 Objetivos específicos

- Clasificar las brechas presentes en la asignación de recursos financieros para la educación secundaria pública, según la información contenida en las fuentes documentales de revisión.
- Explorar los factores que limitan la atención de las brechas identificadas en la asignación de los recursos financieros de la educación secundaria.
- Diseñar una estrategia para la mitigación de brechas desde los informantes clave con el fin de mejorar la equidad en la distribución presupuestaria de los recursos financieros en la educación secundaria pública.



1.6 Alcance o delimitación

La investigación analizó las brechas en la asignación de recursos financieros en la educación secundaria pública diurna de Costa Rica, con énfasis en cuatro componentes: remuneraciones, infraestructura educativa, TMC y programas de equidad (transporte estudiantil y alimentación escolar).

La selección de estos componentes respondió a su alta incidencia en la estructura de gasto del MEP y a su reconocimiento como elementos prioritarios para la eficiencia y equidad del sistema educativo, según el Informe de Auditoría sobre la Eficiencia y Eficacia del Servicio de Educación Secundaria Académica Diurna (2024) de la CGR.

El análisis abarcó el periodo 2018-2025 y se sustentó en informes institucionales, documentos de planificación educativa, auditorías de la CGR y los informes del Estado de la Educación. Este análisis documental se complementó con entrevistas grupales a actores institucionales, permitiendo identificar factores que dificultan la asignación equitativa de los recursos y aportar insumos para el diseño de propuestas de mejora.

Se buscó generar un análisis integral y contextualizado que visibilizara las inequidades en la distribución de los recursos financieros en la educación secundaria y proponer alternativas viables desde una perspectiva técnica y crítica. Este estudio no incluyó la evaluación del impacto directo de los recursos en el rendimiento académico individual, ni un análisis del presupuesto nacional, ya que dichas tareas fueron desarrolladas por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) mediante una consultoría solicitada por el MEP en 2023.



Capítulo II. Marco de referencia

2.1 La educación secundaria

La educación secundaria en Costa Rica es una etapa crucial del sistema educativo, cuyo objetivo es formar ciudadanos íntegros, críticos y con las habilidades necesarias para integrarse a la vida social y laboral, así como para continuar sus estudios superiores. Esta etapa comprende dos ciclos (III Ciclo de la Educación General Básica y la Educación Diversificada), ambos son gratuitos y obligatorios y se divide en tres ramas (académica, técnica y artística), lo que permite a los estudiantes orientar su formación según sus intereses personales, talentos, metas profesionales y la rama educativa disponible en su región o comunidad, al tiempo que adquieren competencias clave para enfrentar los desafíos del mundo actual. A continuación, el detalle de cada una de ellas:



Tabla 1. Ramas en que se divide la Educación Secundaria en Costa Rica

RAMA	ACADÉMICA	TÉCNICA	ARTÍSTICA
Características Generales	<ul style="list-style-type: none"> Es la modalidad más común en los colegios públicos y privados del país. Está diseñada principalmente para preparar a los estudiantes para ingresar a la educación superior (universidades). Se enfoca en áreas del conocimiento como las ciencias, humanidades y matemáticas. Engloba 23 modalidades de centro educativo, cada una de ellas tiene una duración, un enfoque pedagógico diverso y su respectivo plan de estudio. 	<ul style="list-style-type: none"> Combina la formación académica con formación técnica profesional. Tiene un enfoque práctico y orientado al mundo laboral, sin dejar de lado la posibilidad de continuar estudios superiores. Se imparte en Colegios Técnicos Profesionales (CTP). Culmina con un título de Técnico Medio, que permite ingresar al mundo laboral o continuar estudios universitarios o técnicos superiores. 	<ul style="list-style-type: none"> Orientada al desarrollo de habilidades en áreas de expresión artística. Tiene un enfoque más creativo, pero también incluye formación académica. Se imparte en colegios artísticos como el Conservatorio de Castilla o el Colegio de Artes y Letras. También permite continuar estudios superiores en disciplinas artísticas.
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> Comprende dos ciclos: La Educación General Básica (séptimo, octavo y noveno año) y Educación Diversificada (décimo y undécimo año). Se otorga el título de Bachiller en Educación Media, si el estudiante cumple con los requisitos de aprobación (incluyendo las pruebas FARC o sus equivalentes). 	<ul style="list-style-type: none"> Dura tres años: décimo, undécimo y duodécimo año. Al finalizar, el estudiante obtiene dos títulos: el Técnico Medio en la especialidad cursada; y el Bachiller en Educación Media (si aprueba los requisitos académicos correspondientes). 	<ul style="list-style-type: none"> Al igual que la técnica, puede incluir tres años: décimo a duodécimo. Se combinan cursos artísticos prácticos con asignaturas académicas tradicionales. Se puede obtener tanto el Bachillerato como una certificación artística.
Áreas de estudio/ formación	<ul style="list-style-type: none"> Se imparten asignaturas teóricas como matemáticas, ciencias, estudios sociales, etc. En décimo y undécimo se profundiza en materias como Física, Química, Biología, Filosofía y una segunda lengua extranjera. 	<ul style="list-style-type: none"> Esta rama cuentan con 3 modalidades: Comercial y de Servicios, Industrial y Agropecuaria. Cada una de ellas ofrece especialidades técnicas. Algunos colegios técnicos aplican el modelo de educación dual, donde los estudiantes alternan entre el aula y la empresa, ganando experiencia laboral real. 	<ul style="list-style-type: none"> Música (instrumento, teoría, coro). Danza (ballet, danza contemporánea). Teatro, artes plásticas (dibujo, pintura, escultura) Audiovisuales y otras disciplinas artísticas.

Nota. Elaboración propia, DEIE. 2025, con información del Compendio de Ofertas y Servicios del sistema educativo costarricense (MEP, 2023).

A lo largo del tiempo, la educación secundaria ha evolucionado en cobertura y acceso experimentando transformaciones que se han adaptado a los cambios sociales, económicos y tecnológicos tanto a nivel nacional como global, con el fin de responder de manera eficaz a las demandas de una sociedad en constante evolución. Sin embargo, aún enfrenta desafíos que deben ser atendidos, como el abandono escolar, brechas geográficas y de acceso, problemas de infraestructura educativa (incluidas órdenes sanitarias), bajos resultados académicos e inequidad financiera.



El compromiso del Estado y la sociedad con la mejora continua del sistema educativo es fundamental para garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos los jóvenes costarricenses. Es indispensable que cada estudiante tenga las mismas oportunidades de aprendizaje, desarrollo personal y avance en su trayectoria académica y profesional.

Una adecuada distribución de los recursos financieros desempeña un papel clave para reducir las brechas entre las instituciones educativas, mejorar las condiciones de enseñanza y asegurar el acceso a materiales, infraestructura y personal capacitado. Una asignación justa y eficiente del presupuesto en educación es esencial para que todos los centros educativos, independientemente de su ubicación o condición socioeconómica, puedan ofrecer las mismas oportunidades de éxito a sus estudiantes.

2.2 Financiamiento de la Educación en Costa Rica

El financiamiento de la educación es un componente fundamental del sistema educativo costarricense, ya que coadyuva en el acceso, la permanencia y la calidad educativa para todos los estudiantes. La principal fuente de financiamiento proviene del Estado, a través de la asignación de recursos en el presupuesto nacional, complementada por contribuciones del sector privado, incluidas empresas y organizaciones no gubernamentales.

En relación con las fuentes de financiamiento para el gasto en educación, no se puede omitir el papel de las Juntas de Educación (escuelas) y las Juntas Administrativas



(Colegios)¹, ya que ambas desempeñan un rol crucial en la gestión y administración de los recursos presupuestarios dentro de cada institución educativa, lo que incluye la contratación de personal, la compra de materiales y recursos educativos, y el mantenimiento de infraestructuras, entre otras tareas. Además de los recursos transferidos por el MEP, las juntas también reciben fondos de las Municipalidades y de instituciones autónomas como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), entre otras.

La Constitución Política de Costa Rica establece en su artículo 78 que el Estado debe destinar al menos un 8% del Producto Interno Bruto (PIB) a la educación pública. Sin embargo, a pesar de este mandato legal, no siempre se ha alcanzado dicho porcentaje, lo que ha generado amplios debates en el ámbito público y político. En este contexto, la correcta asignación y distribución de los recursos financieros adquiere especial relevancia, sobre todo en la educación secundaria, donde convergen diversas modalidades (académica, técnica y artística) y demandas específicas que requieren una gestión eficiente y equitativa del presupuesto para reducir brechas, mejorar la calidad de la enseñanza y preparar a las nuevas generaciones para enfrentar los retos del siglo XXI.

2.3 Presupuesto del MEP

La elaboración del presupuesto del MEP es un proceso integral y dinámico mediante el cual se definen las asignaciones financieras necesarias para cubrir los costos relacionados con el funcionamiento del sistema educativo costarricense, desde la

¹ Las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas están integradas por la comunidad y padres de alumnos, ejercen funciones administrativas y presupuestarias, recibiendo recursos del gobierno central, transferencias de los municipios y aportes de la comunidad.



educación preescolar hasta la educación superior. Según el CICAP (2023), los principales rubros que contiene este presupuesto son los siguientes:

Figura 1. Principales rubros que contiene el presupuesto del MEP



Nota. Elaboración propia, DEIE. 2025, con información de la Consultoría para la revisión del gasto público en Educación Preescolar, Primaria y Secundaria en Costa Rica (CICAP, 2023).

Tal y como se refleja en la ilustración anterior, son cinco los rubros que conforman el presupuesto del MEP; el propósito de asignar estos recursos es garantizar una educación universal y de calidad para toda la población del país.

En su elaboración anual, el MEP debe seguir varios pasos clave: primero define y estructura el contenido presupuestario de acuerdo con las políticas educativas y las necesidades de los centros educativos. En esta fase de formulación se identifican prioridades y se establece el monto requerido para cumplir con los objetivos institucionales.



Posteriormente, el presupuesto se distribuye entre los distintos programas y proyectos del MEP, asignando fondos a áreas específicas como salarios, infraestructura educativa, recursos pedagógicos, formación docente, entre otros.

Una vez formulado el anteproyecto de presupuesto, éste es revisado internamente y enviado al Ministerio de Hacienda (MH). Finalmente, se incluye en el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional que presenta el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa para su discusión y aprobación. Tras esto, el presupuesto es distribuido entre los diferentes programas, proyectos y actividades del MEP, quien lo ejecuta durante el año fiscal para asegurar el funcionamiento del sistema educativo. A lo largo del proceso, se monitorea el uso de los recursos y el cumplimiento de los objetivos establecidos, realizando ajustes si es necesario, para asegurar la efectividad del gasto.

Cabe destacar que el proceso de formulación, programación, ejecución y seguimiento del presupuesto del MEP está regulado por leyes nacionales como la Ley de Presupuesto Nacional (se aprueba anualmente para cada año fiscal) y la Ley General de la Administración Pública (Ley 6227 aprobada en 1978), así como por documentos internos del MEP (reglamentos, manuales específicos) y directrices del MH o de la Dirección General de Presupuesto. Esta planificación debe alinearse con las necesidades reales del sistema educativo, pues de lo contrario, se generan brechas entre lo asignado y lo requerido para satisfacer la demanda del servicio educativo.

El análisis de las brechas en la asignación de recursos financieros se fundamenta en factores estructurales ampliamente documentados en la literatura especializada que afectan la eficiencia y equidad del sistema educativo. Las brechas estructurales según Pareyón (2019), se definen como “la diferencia entre la situación actual en áreas del



desarrollo como ingresos, salud, educación, pobreza, entre otros y las necesidades que deben cubrirse en esas mismas áreas” (p. 50).

Entre las principales brechas estructurales identificadas se encuentran la gestión institucional, la gestión presupuestaria y los sistemas de información, las cuales se interrelacionan y afectan de manera integral la gestión educativa.

Estas brechas reflejan desafíos en aspectos como la capacidad técnica y humana, la resistencia sistémica al cambio, la coordinación interinstitucional, así como en la gestión normativa, operativa y estratégica. Comprenderlas y abordarlas es fundamental para lograr una asignación eficiente y equitativa de los recursos en la educación secundaria.

La gestión institucional comprende elementos vinculados a la capacidad técnica y humana del sistema educativo, la resistencia sistémica a la innovación, la coordinación interinstitucional, así como la gestión normativa, operativa y estratégica. Estos aspectos impactan directamente en la capacidad del MEP para planificar, ejecutar y supervisar las políticas educativas, influyendo en la calidad administrativa y el cumplimiento de los objetivos institucionales.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014) identifica una serie de condiciones institucionales que pueden limitar la eficiencia organizacional, tales como la escasez de personal capacitado, la alta rotación, la falta de espacios de formación continua y la carencia de perfiles técnicos especializados. Atender estas situaciones es clave para fortalecer el desempeño institucional y optimizar el uso de los recursos disponibles.



Respecto a la resistencia sistémica, Kaufman (2003) la describe como un conjunto de barreras estructurales -políticas, burocráticas o culturales- que dificultan el cambio institucional y la atención oportuna de problemas como la mejora presupuestaria. Estas barreras perpetúan la ineficiencia y retrasan la implementación de reformas necesarias.

En cuanto a la coordinación interinstitucional, Rondinelli (2001) la define como un proceso continuo de colaboración entre diferentes instituciones públicas, en distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), para alcanzar metas comunes. Este autor destaca que una coordinación efectiva es clave para el desarrollo exitoso de políticas públicas y proyectos que requieren esfuerzos conjuntos. Cuando esta coordinación es limitada, puede presentarse duplicidades de funciones, inconsistencias en la distribución de recursos y como resultado, una disminución de la eficiencia de los servicios educativos.

Estos factores no solo representan fallas administrativas, sino barreras que restringen las condiciones necesarias para que estudiantes y docentes puedan desarrollar plenamente sus capacidades en igualdad de oportunidades. Enfrentar estas brechas, por tanto, no es solo una tarea de eficiencia institucional, sino un imperativo de justicia social.

La gestión presupuestaria incluye la formulación y administración financiera del presupuesto, la distribución eficiente y equitativa de los recursos, los niveles adecuados de inversión y el gasto por estudiante. Esta brecha implica retos en la asignación efectiva de fondos para responder a las necesidades reales de la educación secundaria, asegurando la suficiencia, transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos.

Según Mikesell (2014), las brechas presupuestarias pueden definirse como "las diferencias entre lo planificado y lo realmente asignado o ejecutado, las cuales pueden generar desequilibrios en el cumplimiento de las políticas públicas y la satisfacción de las



necesidades sociales" (p. 142). Estas discrepancias inciden directamente en la calidad, equidad y cobertura de los servicios educativos; superarlas es fundamental para asegurar una asignación eficiente de los recursos y para que las políticas educativas logren sus objetivos.

En este contexto, los niveles de inversión en educación y el gasto por estudiante constituyen indicadores estratégicos de equidad y suficiencia financiera. Una inversión adecuada, sostenida y proporcional al tamaño y diversidad de la población estudiantil, contribuye a garantizar condiciones mínimas de calidad en los centros educativos. Informes del Estado de la Nación (2019, 2023), señalan que persisten diferencias en la distribución del gasto entre regiones y modalidades educativas, lo cual evidencia retos estructurales en el diseño presupuestario del MEP. Evaluar estos indicadores no solo permite monitorear la eficiencia del gasto, sino también orientarlo hacia las poblaciones más vulnerables, con el fin de cerrar brechas históricas.

Los sistemas de información abarcan la disponibilidad, calidad, desagregación y confiabilidad de los datos educativos, esenciales para una toma de decisiones informada y oportuna. La ausencia de sistemas integrados y estandarizados, junto con la fragmentación y desactualización de la información, limita la capacidad del MEP para identificar necesidades, evaluar resultados y diseñar intervenciones basadas en evidencia. Asimismo, dificulta la elaboración de diagnósticos precisos, la identificación de inequidades reales entre regiones o modalidades educativas y la toma de decisiones informadas.

Según el Estado de la Nación (2023), la fragmentación de las fuentes de información y la falta de criterios homogéneos de reporte, dificultan tanto el seguimiento del gasto como la evaluación de sus impactos en el aprendizaje. Por ello, contar con



sistemas de información integrados, accesibles y desagregados por nivel, modalidad y contexto social es una condición clave para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia de las políticas públicas en educación.

Superar estos obstáculos requiere una mirada integral y flexible que impulse una gestión eficiente y transparente de los recursos financieros, alineada con las necesidades reales del sector educativo. Sólo así será posible garantizar un uso óptimo del presupuesto, avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y mejorar la calidad de los servicios públicos, contribuyendo al bienestar social y al fortalecimiento de la educación costarricense.

Estas condiciones estructurales tienen un impacto directo en las tasas de aprobación del estudiantado, lo que compromete el cumplimiento de los objetivos educativos y limita sus oportunidades de aprendizaje, como advierten diversos autores (Sen, 2000; Grindle, 1999; Lipsky, 1986; Fullan, 2008; Ostrom, 2011).

Desde una mirada más humana, la propuesta de Amartya Sen (2000), originalmente publicada en 1999, permite comprender que las brechas en la educación no son solo fallas técnicas, sino limitaciones que impiden que estudiantes y docentes desarrollen plenamente su potencial. Cuando el presupuesto no se gestiona adecuadamente, no es posible ofrecer igualdad de oportunidades de aprendizaje para todos, lo que afecta con mayor fuerza a quienes viven en situaciones más vulnerables.

El enfoque de capacidades propuesto por Sen va más allá de la provisión de recursos: se centra en lo que las personas pueden hacer y llegar a ser a partir de ellos. Bajo este enfoque, una distribución presupuestaria equitativa en educación no implica asignar lo mismo a todos, sino garantizar que cada estudiante y docente cuente con las



condiciones necesarias para aprender, crecer y alcanzar metas significativas en sus vidas. Por ello, las políticas públicas -incluidas las presupuestarias-, deben adaptarse a las realidades concretas de las personas, especialmente aquellas que enfrentan desigualdades por razones geográficas o socioeconómicas.

Se advierte que tratar a todas las personas por igual, sin considerar sus contextos reales, puede profundizar las desigualdades, ya que no todos los estudiantes parten del mismo punto: algunos enfrentan barreras como la falta de recursos, dificultades de acceso o entornos familiares complejos. Por eso, para alcanzar una verdadera equidad, es necesario ajustar el apoyo según las necesidades de persona, de forma que todos tengan oportunidades reales de aprender y desarrollarse.

Por ello, el análisis de las brechas en la asignación de recursos financieros a la educación secundaria debe enfocarse en cómo estas afectan el desarrollo de capacidades fundamentales, como la alfabetización, el pensamiento crítico, la participación ciudadana y la inserción laboral. Este enfoque es clave para diseñar estrategias de redistribución presupuestaria más sensibles a las desigualdades estructurales, en concordancia con el objetivo general de esta investigación.

Otros enfoques teóricos complementan esta visión integral de las brechas, que incluye la gestión institucional, presupuestaria y de información, mostrando cómo limitaciones en liderazgo, coordinación y gobernanza afectan el sistema educativo en su conjunto. Michael Fullan (2008) sostiene que la mejora educativa sostenida exige liderazgo pedagógico compartido, estructuras que apoyen el aprendizaje organizacional y sistemas continuos de retroalimentación. Por su parte, Michael Lipsky (1986) advierte que los funcionarios responsables de implementar las políticas educativas enfrentan tensiones



constantes entre las normas formales y condiciones reales del entorno, lo que impacta directamente en la efectividad de la asignación presupuestaria.

Ostrom (2011) subraya que una buena gobernanza en sistemas complejos como el educativo, requiere reglas claras, monitoreo constante y mecanismos efectivos de rendición de cuentas, especialmente cuando se trata de garantizar la equidad en el acceso a bienes públicos como la educación.

Merilee Grindle (1999) sostiene que una de las claves para mejorar el desempeño de los sistemas públicos en contextos de desarrollo, es fortalecer las capacidades institucionales. Su enfoque advierte que las reformas estructurales o normativas no son suficientes si no se acompañan de esfuerzos sostenidos para desarrollar competencias técnicas, asegurar recursos adecuados y establecer mecanismos eficaces de coordinación dentro del sector público. En el ámbito educativo, esto implica que las transformaciones sostenibles requieren visión estratégica, liderazgo comprometido y una gestión enfocada en resultados, particularmente en sectores marcados por desigualdades persistentes.

Estos enfoques amplían la comprensión de las brechas institucionales, evidenciando que no se trata únicamente de dificultades técnicas, sino de limitaciones sistémicas que deben abordarse desde una perspectiva colaborativa, contextualizada y orientada al cambio.

En definitiva, la forma en que el MEP organiza y ejecuta su presupuesto no es solo un ejercicio técnico, sino también una expresión de decisiones políticas y estratégicas sobre cómo se priorizan los recursos frente a los principales desafíos del sistema educativo.



A partir de los marcos conceptuales expuestos, esta investigación organizó el análisis de las brechas en la asignación de recursos financieros mediante tres categorías analíticas definidas a partir del análisis documental y la revisión teórica: gestión institucional, gestión presupuestaria y sistemas de información. Su definición conceptual y operativa se presenta en la matriz operativa, donde se detalla su aplicación en el análisis documental y en las entrevistas grupales con informantes clave.

La Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) se presenta como un marco relevante para fortalecer la rendición de cuentas, la efectividad del gasto público y la calidad de los servicios educativos. Según el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, 2016), se trata de “una estrategia de gestión que se centra en el logro de los objetivos para el desarrollo y los resultados (productos, efectos e impactos)”, orientada por principios como la eficacia, calidad, transparencia, integralidad, participación ciudadana, continuidad y fomento del aprendizaje (p. 15).

Aplicar este enfoque en el ámbito educativo permitiría al MEP vincular de forma más directa, los recursos asignados con resultados concretos en calidad educativa y equidad, promoviendo decisiones fundamentadas en evidencia, reforzando la transparencia y contribuyendo a una gestión más eficiente y centrada en las necesidades reales de la población. MIDEPLAN actúa como la principal autoridad técnica y rectora en la implementación de este modelo en Costa Rica.

En conclusión, fortalecer la gestión pública mediante un enfoque orientado a resultados no solo permite optimizar el uso de los recursos financieros, sino que también, constituye un pilar esencial para avanzar hacia una educación secundaria más equitativa y de calidad en Costa Rica. Desde esta comprensión integral, el análisis de brechas no



solo adquiere un sustento técnico, sino también un compromiso ético con la equidad educativa.

2.4 Organización del gasto: partidas y programas MEP

Para garantizar un uso eficiente y transparente de los recursos destinados a la educación secundaria, el MEP organiza su presupuesto mediante partidas presupuestarias y programas específicos.

Las partidas presupuestarias son las líneas generales que definen en qué se gasta el dinero. Para su clasificación, se utiliza el sistema Clasificador por Objeto del Gasto (COG), el cual, según el MH (2018), “consiste en un conjunto de cuentas de gastos, ordenadas y agrupadas de acuerdo con la naturaleza del bien o servicio que se esté adquiriendo o la operación financiera que se esté efectuando” (p. 2).

En este sentido, el primer dígito del código presupuestario se utiliza para diferenciar la partida, que representa el nivel más agregado de clasificación dentro del gasto público. A continuación, se presentará la distribución de las siete partidas incluidas en el presupuesto del MEP, junto con su código identificador, el rubro correspondiente y una breve descripción.

Tabla 2. *Distribución de Partidas Presupuestarias MEP*

Código	Rubro	Descripción
0	Remuneraciones	Esta partida incluye el pago de salarios, incentivos salariales, dietas, cargas sociales, aguinaldos, cesantías, horas extra, entre otros; tanto del personal docente como del administrativo.
1	Servicios	Son aquellas obligaciones contraídas por la institución para la contratación de servicios como, por ejemplo, alquileres, servicios básicos (agua, electricidad, vigilancia), servicios de mantenimiento, limpieza y reparación de equipo y mobiliario, de gestión y apoyo, gastos de viaje y transporte, capacitación y protocolo, entre otros.



2	Materiales y Suministros	Contempla la compra de libros, materiales, artículos, productos de limpieza y suministros cuya principal característica es su corta durabilidad, es decir, que se utilizan en el lapso de un año. Algunas veces se incluyen bienes de mayor duración debido a su bajo costo. Aquí entran la compra de productos químicos y conexos, alimentos y productos agropecuarios, materiales y productos de uso en la construcción y mantenimiento, herramientas, repuestos y accesorios, bienes para la producción y comercialización entre otros.
3 ²	Intereses y Comisiones	Esta partida está destinada a cubrir: -Intereses por deuda pública, tanto interna como externa. -Comisiones bancarias u otros cargos financieros relacionados con la gestión de préstamos o financiamiento estatal.
5	Bienes Duraderos	Comprende la adquisición de bienes duraderos nuevos o ya existentes como por ejemplo maquinaria, equipo y mobiliario, construcciones, adiciones y mejoras que agregan vida útil al bien tales como: demolición, señalización, demarcación, movimientos de tierras y otras obras, entre otras.
6	Transferencias Corrientes	Son distribuciones que se destinan a satisfacer necesidades públicas de diversa índole. Se destina a personas, entes y órganos del sector público, privado y externo para financiar para cubrir gastos por donaciones, subsidios, subvenciones, prestaciones, pensiones, becas, indemnizaciones, reintegros o devoluciones, entre otros. Estas se rigen por las disposiciones jurídicas que las autoricen.
7	Transferencias de Capital	Implican la transferencia de propiedad de un activo (que no sea efectivo o inventario) de una unidad institucional pública a otra, o la transferencia de efectivo para que el receptor pueda adquirir otro activo. Puede darse de capital a personas, a entidades sin fines de lucro, a empresas privadas y al sector externo.
9	Cuentas Especiales	Incluyen gastos de diversa índole que por su naturaleza no pueden ser clasificados en los grupos anteriores y que son destinados para atender los gastos confidenciales de jefes de instituciones públicas, así como para reflejar el equilibrio presupuestario.

Nota. Elaboración propia, DEIE. 2025, con información del Ministerio de Hacienda (2018).

² En términos generales, esta partida sí existe en el presupuesto nacional, pero el MEP usualmente no la utiliza de forma significativa, ya que no es una institución encargada directamente de manejar deuda pública. La gestión de intereses y comisiones corresponde principalmente al Ministerio de Hacienda. Sin embargo, puede aparecer en el presupuesto del MEP si se da algún tipo de gasto financiero asociado a sus operaciones (por ejemplo, si tiene convenios con financiamiento externo específico).



Además de las partidas, el presupuesto MEP se organiza en programas presupuestarios, que agrupan recursos financieros y físicos según objetivos específicos orientados a mejorar la calidad, equidad y cobertura del sistema educativo.

Actualmente, el presupuesto del MEP cuenta con nueve programas presupuestarios, que abordan aspectos como gastos operativos, funcionamiento de Direcciones Regionales de Educación (DRE), infraestructura educativa, equipos informáticos, programas de equidad, entre otros, como a continuación se muestra:

Figura 2. Distribución de Programas Presupuestarios MEP



Nota. Elaboración propia, DEIE. 2025, con información de Bastos (2021).

De acuerdo con la lustración anterior, cada uno de los programas presupuestarios del MEP está identificado con un número específico. Todos ellos, además de atender las necesidades educativas en los distintos ciclos y ofertas, cumplen un rol clave en la mejora



continua del sistema educativo costarricense. De acuerdo con Bastos (2021), estos programas son:

- **Programa 550. Definición y Planificación de la Política Educativa:** Se centra en el apoyo a la gestión educativa. La mayoría de sus recursos están destinados a cubrir la Educación Superior mediante transferencias a universidades, colegios universitarios, institutos y otras entidades.
- **Programa 551. Servicios de Apoyo a la Gestión:** Enfocado en gastos operativos y administrativos que respaldan el funcionamiento institucional del sector educativo. Las unidades ejecutoras involucradas son la Dirección de Servicios Generales, la Dirección de Recursos Humanos (hoy DGTH -Dirección de Gestión del Talento Humano-), la Dirección Financiera y la Proveduría Institucional.
- **Programa 553. Desarrollo Curricular y Vínculo al Trabajo:** Este programa tiene como objetivo el diseño, mejora y actualización de programas curriculares, así como el fortalecimiento de la oferta educativa orientada al mundo laboral. Entre las unidades ejecutoras destacan el Consejo Superior de Educación (CSE), la Dirección de Desarrollo Curricular, Vida Estudiantil, Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras, Educación Privada y el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano.
- **Programa 554. Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo:** Abarca los gastos destinados a la construcción de obra nueva, mantenimiento y equipamiento (mobiliario) de los centros educativos públicos. La unidad responsable de su ejecución es la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo.
- **Programa 555. Aplicación de la Tecnología a la Educación:** Cubre los gastos asociados con la integración de tecnologías en el proceso de enseñanza-aprendizaje y en la labor docente, así como la producción de recursos digitales educativos. Participan



la Dirección de Informática de Gestión y la Dirección de Recursos Tecnológicos en Educación.

- **Programa 556. Gestión y Evaluación de la Calidad:** Dirige sus recursos a la evaluación del sistema educativo en todos sus niveles y modalidades. Busca retroalimentar a los diferentes actores educativos y responsables de la toma de decisiones, con el fin de mejorar los indicadores de calidad, garantizando una educación accesible, pertinente y de alto nivel. La unidad ejecutora es la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad.
- **Programa 557. Desarrollo y Coordinación Regional:** Atiende los gastos relacionados con la articulación de actividades educativas a nivel regional, permitiendo la ejecución y el seguimiento de la política educativa en aspectos técnicos, curriculares y administrativos. Es ejecutado por la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional. Al igual que los programas presupuestarios 550 y 551, este programa cumple una función de apoyo a la gestión de los demás programas.
- **Programa 558. Programas de Equidad:** Dirige sus recursos a iniciativas que promueven la equidad en el acceso y la calidad educativa, especialmente para estudiantes en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social. Su objetivo es reducir brechas sociales y mejorar la calidad de vida del estudiantado. La unidad responsable es la Dirección de Programas de Equidad.
- **Programa 573. Implementación de la Política Educativa:** Comprende los recursos destinados a garantizar el servicio educativo en los distintos niveles y modalidades, ejecutado directamente en las escuelas y colegios del país. Este programa se organiza en cinco subprogramas presupuestarios, cada uno correspondiente a un nivel educativo específico. La unidad ejecutora es la Dirección de Recursos Humanos (hoy DGTH), responsable de gestionar el personal docente y administrativo en los centros educativos.



Generalmente, el presupuesto de este programa se concentra en dos partidas: Partida 0 “remuneraciones” y la Partida 6 “transferencias corrientes”.

Para efectos de la presente investigación se consideraron los recursos destinados a infraestructura educativa (Programa 554), remuneraciones (Programa 573 en la partida 0) y programas de equidad y TMC (Programa 558). La explicación e implementación de estos recursos, se detalla a continuación.

2.5 Remuneraciones

El presupuesto destinado a remuneraciones se puede dividir según la clasificación del personal del MEP de la siguiente manera:

- Por un lado, el personal administrativo, que labora en las oficinas centrales del MEP, en las DRE y como personal administrativo en los centros educativos. Este grupo pertenece al Título I de los puestos regulados por la Dirección General de Servicio Civil (DGSC).
- Por otro lado, el personal docente, que trabaja directamente en los centros educativos y forma parte del Título II. Este grupo no solo incluye a los docentes, sino también a los técnicos docentes y administrativos docentes.

Es importante destacar que los salarios devengados por los funcionarios de ambos títulos varían significativamente. Con la aprobación de la Ley Marco de Empleo Público en 2022 (en vigor desde 2023), Costa Rica introdujo dos esquemas salariales para regular la remuneración en el sector público: el salario compuesto y el salario global. Estos esquemas buscan establecer una estructura salarial más equitativa y transparente dentro de la administración pública.



El salario compuesto se aplica a los funcionarios contratados antes de la entrada en vigor de la ley. Está conformado por un salario base más pluses o incentivos adicionales. El salario global es un monto único asignado a cada puesto, sin componentes adicionales, y se aplica a nuevos nombramientos (funcionarios que ingresan al servicio público después de la implementación de la ley) y a movimientos de personal (cuando un funcionario se reincorpora al servicio público tras una interrupción laboral de más de un mes y ocupa un puesto regulado por este esquema y/o un funcionario recibe un ascenso).

2.6 Infraestructura Educativa

La infraestructura escolar es un pilar fundamental del desarrollo educativo, de la calidad del aprendizaje y de las condiciones de enseñanza, lo cual impacta directamente en los resultados académicos de las personas estudiantes.

La Dirección de Infraestructura Educativa (DIE, 2011) menciona que las necesidades en infraestructura educativa (tanto en los centros educativos existentes como con la creación de las nuevas instituciones) deben estar en favor de un mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la educación, por lo cual un entorno educativo adecuado mejora el rendimiento estudiantil, la motivación y el bienestar de docentes y estudiante. Además, se menciona que “toda nueva política educativa va a tener una influencia directa en las necesidades de la infraestructura educativa” (DIE, 2011, p. 5), lo cual refuerza la idea de que la calidad y disponibilidad de infraestructura moderna y bien mantenida impacta el desarrollo educativo y el uso de metodologías actuales, aspectos donde se ve reflejada la gestión presupuestaria.

Uno de los primeros aspectos que hay que tener en cuenta es que, “las salas de clases deberán tener capacidad proporcionada al número de alumnos, que deben contener



suficiente luz y ventilación, y serán dispuestas de modo que los niños no puedan distraerse con lo que pasa en el exterior” (DIE, 2011, p. 3). Estos lineamientos demuestran la importancia de que los centros educativos estén contruidos con espacios que permitan una mayor atención y concentración como parte de los procesos de aprendizaje.

Además de lo anterior, para los centros educativos de III Ciclo y Educación Diversificada, la DIE (2011) menciona “como norma general se ha manejado que para estos centros educativos se utilice el índice de 15m² por alumno” (pág. 113), lo cual marca un parámetro para el espacio que debe tener cada colegio.

Con respecto al tamaño general del centro educativo de secundaria y los 15m² por estudiante, va a depender de la malla curricular y el plan de estudios que se aplique, tomando como línea base:

- Aulas académicas
- Baterías de servicios sanitarios
- Aulas especiales: Música, Religión, Educación Física, Artes Plásticas, Educación Especial
- Espacios complementarios: Planta Administrativa, laboratorio de cómputo, comedor escolar, biblioteca, talleres, laboratorios, gimnasios o salones multiusos (DIE, 2011, p. 124)

2.7 Las TMC

Las TMC “deben promover la permanencia en el sistema educativo, cuyo propósito se encuentra orientado a reducir la exclusión y el bajo logro escolar, así como prevenir el

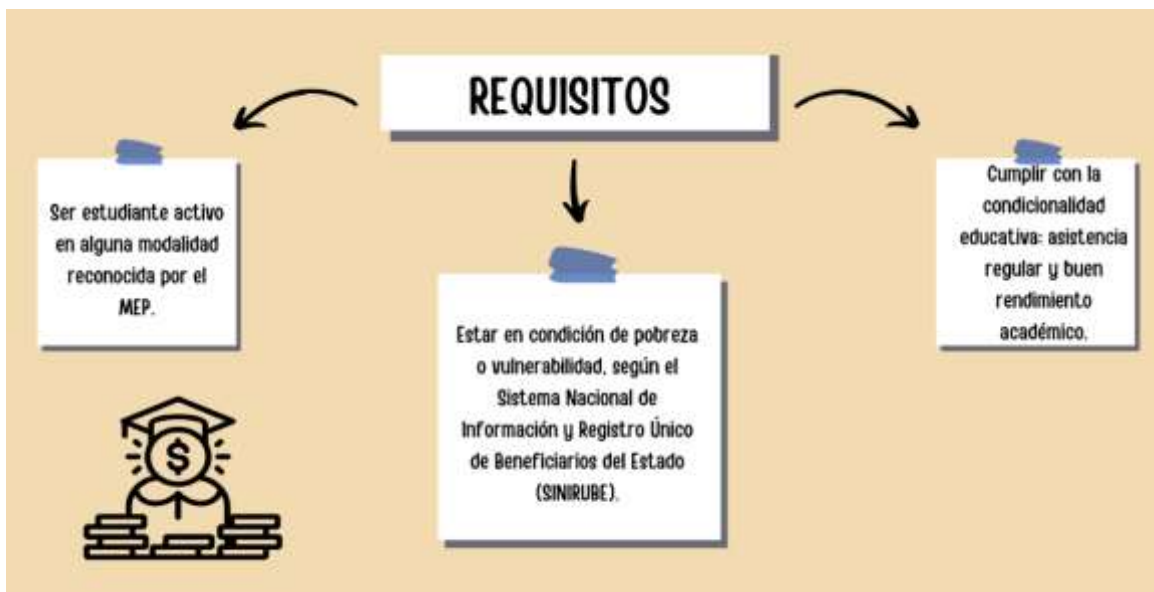


trabajo infantil, especialmente entre las poblaciones más vulnerables y excluidas” (CGR, 2024E, p. 28).

Dentro de estas transferencias se encuentra el programa de becas Avancemos, el cual es administrado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), con presupuesto del MEP y tiene entre sus objetivos el otorgar TMC a personas estudiantes en condición de pobreza o vulnerabilidad, desde la primera infancia hasta la secundaria. Además, busca fomentar la recuperación académica y la alfabetización digital (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2021).

Para que las personas estudiantes puedan acceder a este beneficio, se requieren una serie de requisitos que se muestran en la siguiente figura:

Figura 3. *Requisitos para optar por el programa Avancemos*



Nota. Elaboración propia, DEIE. 2025, con información de Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2021).



Por otro lado, se establecen varias instituciones estatales encargadas tanto de la organización presupuestaria como de la ejecución y seguimiento del programa. Estas son:

- **IMAS:** Administra y ejecuta el programa, identifica a las personas beneficiarias, gestiona las transferencias y capacita a las personas funcionarias.
- **MEP:** Verifica la asistencia de las personas beneficiarias, coordina con los centros educativos y supervisa la condicionalidad educativa.
- **Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF):** Provee el financiamiento necesario para la continuidad del programa.
- **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social (MDHIS):** Brindan apoyo en la implementación y articulación del programa (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2021).

Para el cumplimiento de las funciones a cargo del MEP se establece un Comité Enlace Regional en cada DRE y un Comité Institucional del Programa Avancemos en cada centro educativo, encargados de coordinar la ejecución y seguimiento del programa (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2021). Entre las principales funciones que debe realizar el Comité Institucional del Programa Avancemos en cada centro educativo, se encuentran:



Figura 4. Principales funciones del Comité Institucional del Programa Avancemos



Nota. Elaboración propia, DEIE. 2025, con información de Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2021)

2.8 Transporte estudiantil

Según el Departamento de Transporte Estudiantil (2025), el programa de Transporte Estudiantil tiene como finalidad:

brindar beneficios económicos mediante la asignación de subsidios diarios a favor de estudiantes que requieren trasladarse al Centro Educativo Público en el que cursarán sus estudios. Dicha ayuda asiste al estudiantado al cual se le dificulta su



traslado a la institución educativa, debido a factores como distancia, complejidades geográficas, falta de acceso a los medios de transporte público, entre otros (p. 4).

Además, dicha ayuda social se dirige a estudiantes cuyos grupos familiares se encuentren en condición socioeconómica de pobreza extrema, pobreza básica o vulnerabilidad y no cuenten con recursos para costear el transporte. Para gestionar este beneficio desde el centro educativo, la persona directora debe de conformar el Comité de Transporte Estudiantil con personal idóneo, el cual tiene las siguientes funciones:

Figura 5. Principales funciones del Comité de Transporte Estudiantil institucional



Nota. Elaboración propia, DEIE. 2025, con información de Departamento de Transporte Estudiantil (2025).

Para realizar el proceso de solicitud, las personas estudiantes deben cumplir con una serie de requisitos, que se detallan a continuación:



Figura 6. Requisitos para el beneficio de Transporte Estudiantil



Nota. Elaboración propia, DEIE. 2025, con información de Departamento de Transporte Estudiantil (2025).

Si la persona estudiante cumple con los requisitos solicitados, su encargado legal debe llenar el formulario correspondiente. Luego, el centro educativo verifica los requisitos y confirma la información en el sistema RegistraTE. Finalmente, el Departamento de Transporte Estudiantil revisa la solicitud y emite la aprobación o rechazo según la normativa (Departamento de Transporte Estudiantil, 2025).

2.9 Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA)

Este programa se brinda en el sistema educativo público y tiene como finalidad ofrecer una alimentación complementaria, además de promover 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 (Dirección de Programas de Equidad (DPE), 2012, p. 8).



Entre los servicios que ofrece este programa se encuentran:

- Subsidio para compra de alimentos para los comedores escolares.
- Subsidio para contratación de personal de los comedores estudiantiles.
- Subsidio para equipamiento y mejoras en infraestructura de comedores.
- Subsidio para proyectos productivos como huertas estudiantiles.
- Capacitación y apoyo técnico en educación para la salud y nutrición.

Así las cosas, dentro del subsidio de alimentos para comedores escolares, la DPE plantea una prioridad para la asignación de recursos del programa, colocando como primera opción:

las instituciones educativas ubicadas en distritos con índices altos de rezago social y económico o en riesgo social, catalogadas como de pobreza y pobreza extrema (según Índice de Desarrollo Social -IDS-). Se atienden en esta prioridad a los centros educativos Indígenas, Multigrado, Telesecundarias, Liceos Rurales, Direcciones Uno (con menos de 100 estudiantes matriculados), centros ubicados en zonas urbano-marginales, centros que atienden poblaciones de estudiantes con necesidades educativas especiales y centros educativos que trabajan con horario ampliado y tercera jornada (DPE, 2012, p. 9).

Si en el centro educativo de secundaria se brinda el programa de PANEA, se debe hacer una escogencia de la población estudiantil, ya que no es de cobertura universal, sino que es de carácter social focalizado. Esta escogencia se debe realizar según la DPE (2012), siguiendo una serie de indicadores, como lo son:



- Estudiantes provenientes de familias con un ingreso económico bajo.
- Estudiantes con problemas en su estado nutricional, tales como bajo peso, desnutrición, sobrepeso, obesidad, anemia u otras deficiencias.
- Estudiantes con necesidades educativas especiales, embarazadas, madres solteras y estudiantes con sospecha de riesgo psicosocial, tales como problemas de violencia, adicciones, abuso, entre otros (p. 9).

Esta serie de indicadores tiene un nivel de priorización, que debe ser tomado en cuenta por el centro educativo, tal y como se muestran a continuación:

Figura 7. Prioridad en la asignación del recurso de PANEA



Nota. Elaboración propia, DEIE. 2025, con información de DPE (2021).



Capítulo III. Marco metodológico

3.1. Tipo de estudio y alcance.

El estudio se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, que según Hernández et al. (2014), se basa en “describir, comprender e interpretar los fenómenos, a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias” (p. 11).

Su alcance fue descriptivo, el cual, según Ramos (2020), busca describir las representaciones subjetivas que emergen en un grupo humano sobre un determinado fenómeno. Este enfoque permitió caracterizar las brechas en la asignación de recursos financieros en la educación secundaria pública y comprender los factores que limitan su atención, a partir de dos momentos:

- **Análisis documental**, orientado a sistematizar los hallazgos provenientes de investigaciones, informes y consultorías sobre la asignación de recursos financieros en la educación secundaria pública durante los últimos siete años, considerando los componentes definidos para este estudio.
- **Entrevistas grupales**, dirigidas a recoger la perspectiva de actores institucionales involucrados en la toma de decisiones financieras, para identificar factores que inciden en la atención de las brechas detectadas.



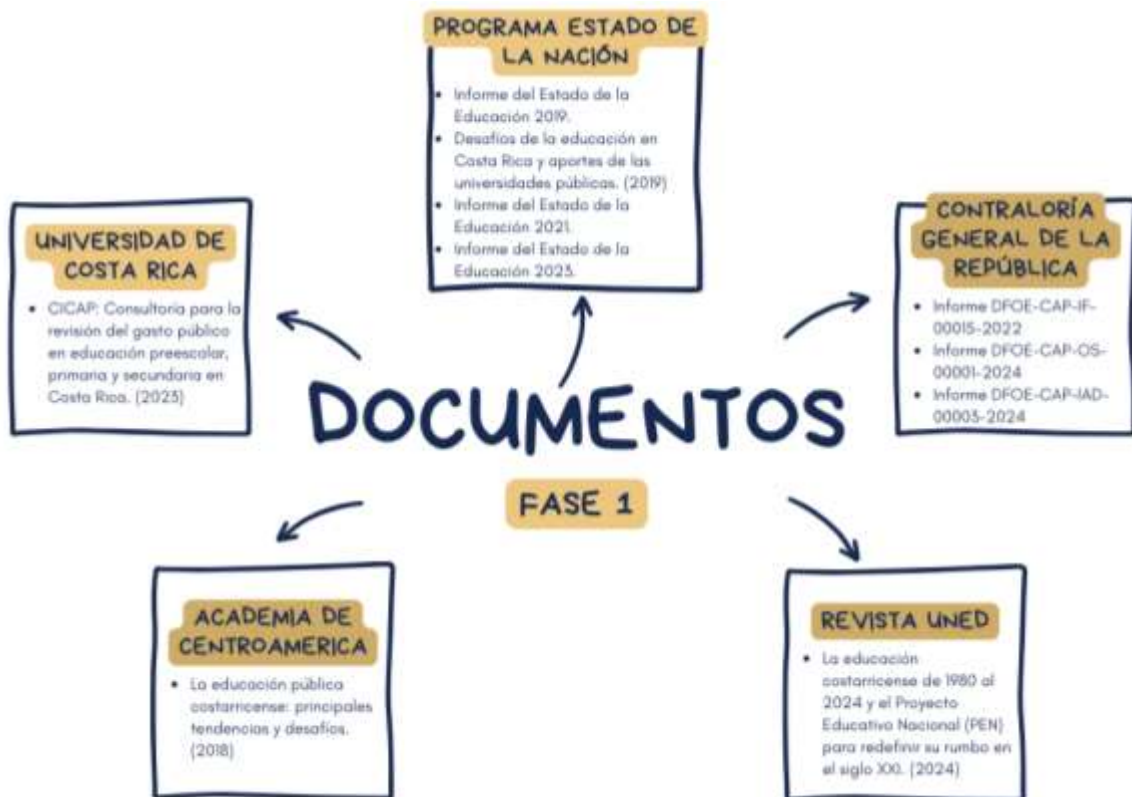
3.2. Fuentes de información

El estudio se desarrolló en dos fases:

Fase 1: Revisión documental

Se utilizaron fuentes secundarias conformadas por investigaciones, informes y consultorías elaboradas por dependencias nacionales y organismos internacionales que han analizado la gestión y asignación de recursos financieros en la educación secundaria, generando conclusiones y recomendaciones relacionadas con este tema. A continuación, el detalle:

Figura 8. Fuentes de información secundarias



Nota. Elaboración propia, DEIE. 2025

Fase 2: Entrevistas grupales

Posterior al análisis documental, que permitió identificar brechas en la asignación de recursos financieros en tres grandes áreas -gestión institucional, gestión presupuestaria y sistemas de información-, se diseñaron y aplicaron entrevistas grupales utilizando como criterio de selección que fuesen personas claves que laboren en las instancias responsables de la gestión de los cuatro recursos financieros contemplados en el estudio y que además estuvieran involucradas en la toma de decisiones del tema en cuestión.

Este proceso buscó contrastar los hallazgos documentales y profundizar en la comprensión de los factores que limitan la atención efectiva de las brechas, para establecer una propuesta de mejora que considere el accionar específico de cada instancia involucrada. Las dependencias participantes fueron las siguientes:

Figura 9. Dependencias participantes



Nota. Elaboración propia, DEIE. 2025.



3.3 Técnicas e instrumentos de recolección de información

Para cumplir con los objetivos propuestos y recopilar la información necesaria, se aplicaron dos técnicas principales: revisión de documentos y entrevistas grupales.

➤ **Revisión documental**

Se realizó un proceso sistemático de exploración, identificación y análisis de fuentes documentales impresas y electrónicas, con el propósito de obtener información relevante bajo tres criterios fundamentales:

- a) **Pertinencia:** se seleccionaron documentos relacionados con la educación secundaria pública; algunos se enfocaron exclusivamente en este nivel, lo que facilitó un análisis específico. Otros, aunque abordaban el sistema educativo en general, se consideraron pertinentes por aportar datos sustantivos sobre los componentes definidos en esta investigación -remuneraciones, infraestructura educativa, TMC y programas de equidad (transporte estudiantil y alimentación escolar)- y por contribuir a la comprensión de prácticas y criterios institucionales que inciden en la asignación de recursos.
- b) **Localización:** la búsqueda se realizó mediante palabras clave como “recursos financieros”, “remuneraciones”, “infraestructura educativa”, “programas de equidad” y “transferencias condicionadas”, consultando informes y publicaciones emitidas por instancias nacionales e internacionales reconocidas. Se utilizaron buscadores académicos como Google Académico, Redalyc y SciELO, entre otros.



- c) **Parámetros:** los textos debían estar comprendidos dentro del período 2018-2025, aportar evidencia suficiente para sustentar el estudio y cumplir con criterios de rigor metodológico y confiabilidad.

Una vez aplicados estos filtros, la información se sistematizó mediante fichas bibliográficas, instrumento que permitió organizar las ideas extraídas de cada fuente y evitar la pérdida de información clave. Cada ficha incluyó el nombre del autor, el título y el año de publicación (Alazraki, 2007). Además se incluyen las citas textuales con el número de página donde se recopiló la información.

A partir de estas fichas, se elaboró un esquema analítico que permitió identificar las brechas en los cuatro componentes priorizados, constituyéndose en un insumo clave para la construcción de las guías de entrevistas grupales.

➤ **Entrevistas grupales**

Esta técnica permitió recoger opiniones diversas en torno a un mismo tema, asegurando heterogeneidad discursiva, es decir, la representación de perspectivas variadas según los sectores institucionales involucrados en el objeto de estudio (Iñiguez, 2008).

- **Diseño y validación de la guía:** la guía se elaboró a partir de los objetivos de la investigación y los hallazgos de la fase documental. Posteriormente, fue validada internamente por la jefatura y un par designado del DEIE, así como por un experto externo al departamento: Reynaldo Ruíz Brenes, jefe del Departamento de Formulación Presupuestaria del MEP. Este proceso garantizó la claridad, pertinencia y comprensión de las preguntas en función del contexto institucional.



- **Aplicación:** se planificaron inicialmente cuatro entrevistas grupales en las instancias responsables de la gestión financiera, cada una enfocada en uno de los cuatro componentes analizados. Posteriormente, se realizó una quinta sesión adicional para el componente remuneraciones, con el fin de incluir a tres informantes que no pudieron asistir a la fecha programada. Todas las entrevistas consideraron el vínculo directo con la gestión del recurso financiero y su funcionamiento, y se desarrollaron de forma presencial en espacios coordinados con cada dependencia.

En este sentido, los participantes fueron los siguientes:

Tabla 3. *Número de entrevistas grupales y participantes según recurso financiero*

Recurso Financiero	Nº entrevistas grupales	Número de participantes
Remuneraciones	2	6
Infraestructura Educativa	1	7
TMC	1	6
Programas de Equidad.	1	6
Total	5	25

Nota. Elaboración propia, DEIE, 2025.

3.4 Técnicas de análisis de la información

Se utilizó la técnica de análisis documental, que implica la selección, clasificación, organización e inspección de documentos, con el fin de extraer información relevante para la investigación. Se trata de un proceso sistemático y riguroso que busca garantizar la objetividad, la fiabilidad y la precisión de los resultados, tal y como lo señala Krippendorff



(2018): "el análisis documental, acompañado de técnicas adecuadas de recolección de información, proporciona una base confiable para la interpretación científica" (p. 112).

Las entrevistas grupales se analizaron mediante análisis de contenido³ y triangulación, lo que permitió identificar patrones, contrastar percepciones y validar hallazgos derivados de la revisión documental.

La triangulación se aplicó al cruzar la información obtenida de las fuentes documentales, las entrevistas grupales y los aportes del equipo investigador, con el fin de corroborar coincidencias, detectar divergencias y fortalecer la validez de los resultados. Este proceso posibilitó una comprensión más integral de las brechas en la asignación de recursos financieros, al integrar perspectivas institucionales, técnicas y de gestión que complementan la evidencia cualitativa recopilada.

Cada sesión fue grabada con el consentimiento previo de las personas participantes y posteriormente transcrita, garantizando la confidencialidad de la información aportada; los nombres no se divulgan, pero el contenido de las intervenciones se utiliza para el análisis. Este procedimiento facilitó la identificación de temas y valoraciones relevantes sobre el fenómeno estudiado, además de asegurar la fidelidad de los datos y fortalecer la interpretación y coherencia entre las distintas fuentes de información.

³ El análisis de contenido en las entrevistas grupales se basa en la identificación de temas y patrones, pero con una atención especial a la interacción y el contexto social que emerge en las conversaciones grupales. Ayuda a transformar las opiniones y experiencias expresadas en la entrevista en información útil, confiable y comprensible (Krippendorff, 1990).



3.5 Definición de categorías de análisis

Se construyó una matriz operativa que relaciona los objetivos específicos con los componentes y sus respectivas brechas, incluyendo su definición conceptual, operacional e instrumental, así como las personas que brindaron la información requerida para cada una de ellas.



Tabla 4. Matriz operativa con las categorías y subcategorías de análisis según objetivos de estudio, 2025

Objetivo Específico 1. Clasificar las brechas presentes en la asignación de recursos financieros para la educación secundaria pública, según la información contenida en las fuentes documentales de revisión.

Categoría	Subcategorías	Definición conceptual	Definición Operacional	Definición instrumental	Informantes claves
Gestión institucional Conjunto de procesos administrativos, estratégicos y humanos que permiten dirigir, coordinar y evaluar el funcionamiento de una organización para el logro de sus objetivos, asegurando eficacia, eficiencia y pertinencia social, e incluyendo la capacidad técnica y humana, la coordinación interinstitucional, la resistencia al cambio y la gestión normativa, operativa y estratégica (Mintzberg, 1999; Chiavenato, 2006).	Remuneraciones	Se refiere a los pagos básicos en dinero que se realizan al personal permanente y transitorio según las leyes laborales vigentes. Aquí se incluyen salarios, incentivos, anualidades, carrera profesional entre otros (Ministerio de Hacienda, 2018).	Análisis documental	Fichas bibliográficas	N/A
	Infraestructura	Se refiere a las instalaciones físicas, equipamiento y servicios que facilitan el proceso de enseñanza-aprendizaje, como por ejemplo aulas, bibliotecas, laboratorios, servicios sanitarios, entre otros.	Análisis documental	Fichas bibliográficas	N/A
	TMC	Se refiere a programas de apoyo social que otorgan dinero a familias en situación de pobreza o vulnerabilidad, con la condición de que los beneficiarios cumplan con ciertos requisitos, como la permanencia en el sistema educativo. Un ejemplo de ello es el Programa Avancemos (Hernández, 2016).	Análisis documental	Fichas bibliográficas	N/A
	Programas de Equidad	Sus gastos están destinados a programas que buscan reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo, garantizando el acceso y permanencia de estudiantes de bajos ingresos, a través de programas como PANEA, transporte estudiantil y becas (Bastos, 2021).	Análisis documental	Fichas bibliográficas	N/A



Objetivo Específico 1. *Clasificar las brechas presentes en la asignación de recursos financieros para la educación secundaria pública, según la información contenida en las fuentes documentales de revisión.*

Categoría	Subcategorías	Definición conceptual	Definición Operacional	Definición instrumental	Informantes claves
Gestión Presupuestaria Comprende el proceso de planificación, programación, ejecución y control de los recursos financieros públicos, orientado a alcanzar los objetivos institucionales con criterios de eficiencia, eficacia y transparencia (Rial, 2013; MIDEPLAN, 2017).	Remuneraciones	Se refiere a los pagos básicos en dinero que se realizan al personal permanente y transitorio según las leyes laborales vigentes. Aquí se incluyen salarios, incentivos, anualidades, carrera profesional entre otros (Ministerio de Hacienda, 2018).	Análisis documental	Fichas bibliográficas	N/A
	Infraestructura	Se refiere a las instalaciones físicas, equipamiento y servicios que facilitan el proceso de enseñanza-aprendizaje, como por ejemplo aulas, bibliotecas, laboratorios, servicios sanitarios, entre otros.	Análisis documental	Fichas bibliográficas	N/A
	TMC	Se refiere a programas de apoyo social que otorgan dinero a familias en situación de pobreza o vulnerabilidad, con la condición de que los beneficiarios cumplan con ciertos requisitos, como la permanencia en el sistema educativo. Un ejemplo de ello es el Programa Avancemos (Hernández, 2016).	Análisis documental	Fichas bibliográficas	N/A
	Programas de Equidad	Sus gastos están destinados a programas que buscan reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo, garantizando el acceso y permanencia de estudiantes de bajos ingresos, a través de programas como PANEA, transporte estudiantil y becas (Bastos, 2021).	Análisis documental	Fichas bibliográficas	N/A



Objetivo Específico 1. *Clasificar las brechas presentes en la asignación de recursos financieros para la educación secundaria pública, según la información contenida en las fuentes documentales de revisión.*

Categoría	Subcategorías	Definición conceptual	Definición Operacional	Definición instrumental	Informantes claves
Sistemas de Información Conjuntos integrados de personas, procesos y tecnologías diseñados para recolectar, procesar y distribuir datos que apoyan la toma de decisiones, la coordinación y el control dentro de una organización (Laudon & Laudon, 2016).	Remuneraciones	Se refiere a los pagos básicos en dinero que se realizan al personal permanente y transitorio según las leyes laborales vigentes. Aquí se incluyen salarios, incentivos, anualidades, carrera profesional entre otros (Ministerio de Hacienda, 2018).	Análisis documental	Fichas bibliográficas	N/A
	Infraestructura	Se refiere a las instalaciones físicas, equipamiento y servicios que facilitan el proceso de enseñanza-aprendizaje, como por ejemplo aulas, bibliotecas, laboratorios, servicios sanitarios, entre otros.	Análisis documental	Fichas bibliográficas	N/A
	TMC	Se refiere a programas de apoyo social que otorgan dinero a familias en situación de pobreza o vulnerabilidad, con la condición de que los beneficiarios cumplan con ciertos requisitos, como la permanencia en el sistema educativo. Un ejemplo de ello es el Programa Avancemos (Hernández, 2016).	Análisis documental	Fichas bibliográficas	N/A
	Programas de Equidad	Sus gastos están destinados a programas que buscan reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo, garantizando el acceso y permanencia de estudiantes de bajos ingresos, a través de programas como PANEA, transporte estudiantil y becas (Bastos, 2021).	Análisis documental	Fichas bibliográficas	N/A



Objetivo Específico 2: *Explorar los factores que limitan la atención de las brechas identificadas en la asignación de los recursos financieros de la educación secundaria.*

Categoría	Subcategorías	Definición conceptual	Definición Operacional	Definición instrumental	Informantes claves
<p>Factores que limitan la atención de la brecha en gestión institucional</p> <p>Elementos estructurales, humanos, técnicos y organizativos que dificultan que el MEP identifique, atienda y cierre oportunamente las brechas en la gestión institucional, incluyendo limitaciones en la capacidad técnica y humana, coordinación interinstitucional, liderazgo, resistencia al cambio y procesos administrativos, estratégicos y normativos (construcción propia de los investigadores, fundamentada en los conceptos generales de gestión organizativa y administrativa expuestos por Mintzberg, 1999, y Chiavenato, 2006).</p>	Remuneraciones	Se refiere a los pagos básicos en dinero que se realizan al personal permanente y transitorio según las leyes laborales vigentes. Acá se incluyen salarios, incentivos, anualidades, carrera profesional entre otros (Ministerio de Hacienda, 2018).	Análisis Documental	Fichas bibliográficas	N/A
			Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPI -Dirección Financiera -DGTH
	Infraestructura	Se refiere a las instalaciones físicas, equipamiento y servicios que facilitan el proceso de enseñanza-aprendizaje, como por ejemplo aulas, bibliotecas, laboratorios, servicios sanitarios, entre otros.	Análisis Documental	Fichas bibliográficas	N/A
			Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DIE
	TMC	Se refiere a programas de apoyo social que otorgan dinero a familias en situación de pobreza o vulnerabilidad, con la condición de que los beneficiarios cumplan con ciertos requisitos, como la permanencia en el sistema educativo. Un ejemplo de ello es el Programa Avancemos (Hernández, 2016).	Análisis Documental	Fichas bibliográficas	N/A
			Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPE. -IMAS
	Programas de Equidad	Sus gastos están destinados a programas que buscan reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo, garantizando el acceso y permanencia de estudiantes de bajos ingresos, a través de programas como PANEA, transporte estudiantil y becas (Bastos, 2021).	Análisis Documental	Fichas bibliográficas	N/A
			Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPE



Objetivo Específico 2: *Explorar los factores que limitan la atención de las brechas identificadas en la asignación de los recursos financieros de la educación secundaria.*

Categoría	Subcategorías	Definición conceptual	Definición Operacional	Definición instrumental	Informantes claves
Factores que limitan la atención de brechas en gestión presupuestaria Elementos estructurales, técnicos, administrativos y organizativos que dificultan que el MEP identifique, planifique, distribuya, ejecute y controle oportunamente los recursos financieros asignados a la educación secundaria, afectando la eficiencia, eficacia y equidad en la gestión presupuestaria (construcción propia de los investigadores, fundamentada en los conceptos generales de planificación y control de recursos financieros públicos expuestos por Rial, 2013, y MIDEPLAN, 2017).	Remuneraciones	Se refiere a los pagos básicos en dinero que se realizan al personal permanente y transitorio según las leyes laborales vigentes. Acá se incluyen salarios, incentivos, anualidades, carrera profesional entre otros (Ministerio de Hacienda, 2018).	Análisis Documental	Fichas bibliográficas	N/A
			Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPI -Dirección Financiera -DGTH
	Infraestructura	Se refiere a las instalaciones físicas, equipamiento y servicios que facilitan el proceso de enseñanza-aprendizaje, como por ejemplo aulas, bibliotecas, laboratorios, servicios sanitarios, entre otros.	Análisis Documental	Fichas bibliográficas	N/A
			Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DIE
	TMC	Se refiere a programas de apoyo social que otorgan dinero a familias en situación de pobreza o vulnerabilidad, con la condición de que los beneficiarios cumplan con ciertos requisitos, como la permanencia en el sistema educativo. Un ejemplo de ello es el Programa Avancemos (Hernández, 2016).	Análisis Documental	Fichas bibliográficas	N/A
			Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPE -IMAS
	Programas de Equidad	Sus gastos están destinados a programas que buscan reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo, garantizando el acceso y permanencia de estudiantes de bajos ingresos, a través de programas como PANEA, transporte estudiantil y becas (Bastos, 2021).	Análisis Documental	Fichas bibliográficas	N/A
			Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPE



Objetivo Específico 2: *Explorar los factores que limitan la atención de las brechas identificadas en la asignación de los recursos financieros de la educación secundaria.*

Categoría	Subcategorías	Definición conceptual	Definición Operacional	Definición instrumental	Informantes claves
<p>Factores que limitan la atención de brechas en sistemas de información</p> <p>Elementos técnicos, organizativos y humanos que dificultan que el MEP disponga de información educativa confiable, completa y desagregada, necesaria para identificar, monitorear y atender las brechas en la asignación de recursos financieros, incluyendo fragmentación de datos, desactualización de registros, falta de criterios homogéneos y limitaciones en el acceso y procesamiento de información (construcción propia de los investigadores, fundamentada en los conceptos generales sobre sistemas de información expuestos por Laudon y Laudon, 2016).</p>	Remuneraciones	Se refiere a los pagos básicos en dinero que se realizan al personal permanente y transitorio según las leyes laborales vigentes. Acá se incluyen salarios, incentivos, anualidades, carrera profesional entre otros (Ministerio de Hacienda, 2018).	Análisis Documental	Fichas bibliográficas	N/A
			Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPI -Dirección Financiera -DGTH
	Infraestructura	Se refiere a las instalaciones físicas, equipamiento y servicios que facilitan el proceso de enseñanza-aprendizaje, como por ejemplo aulas, bibliotecas, laboratorios, servicios sanitarios, entre otros.	Análisis Documental	Fichas bibliográficas	N/A
			Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DIE
	TMC	Se refiere a programas de apoyo social que otorgan dinero a familias en situación de pobreza o vulnerabilidad, con la condición de que los beneficiarios cumplan con ciertos requisitos, como la permanencia en el sistema educativo. Un ejemplo de ello es el Programa Avancemos (Hernández, 2016).	Análisis Documental	Fichas bibliográficas	N/A
			Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPE -IMAS
	Programas de Equidad	Sus gastos están destinados a programas que buscan reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo, garantizando el acceso y permanencia de estudiantes de bajos ingresos, a través de programas como PANEA, transporte estudiantil y becas (Bastos, 2021).	Análisis Documental	Fichas bibliográficas	N/A
			Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPE



Objetivo Específico 3: *Diseñar una estrategia para la mitigación de brechas desde los informantes clave con el fin de mejorar la equidad en la distribución presupuestaria de los recursos financieros en la educación secundaria pública.*

Categoría	Subcategorías	Definición conceptual	Definición Operacional	Definición instrumental	Informantes claves
<p>Estrategia para la mitigación de brechas en gestión institucional</p> <p>Conjunto de acciones planificadas y coordinadas destinadas a fortalecer la capacidad técnica y humana, mejorar la coordinación interinstitucional, reducir la resistencia al cambio y optimizar los procesos administrativos, normativos y estratégicos del MEP, con el fin de atender oportunamente las brechas identificadas y garantizar la eficacia, eficiencia y pertinencia social en la gestión educativa (construcción propia de los investigadores, alineada con los conceptos generales de gestión institucional expuestos por Mintzberg, 1999, y Chiavenato, 2006).</p>	Remuneraciones	Se refiere a los pagos básicos en dinero que se realizan al personal permanente y transitorio según las leyes laborales vigentes. Aquí se incluyen salarios, incentivos, anualidades, carrera profesional entre otros (Ministerio de Hacienda, 2018).	Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPI -Dirección Financiera -DGTH
	Infraestructura	Se refiere a las instalaciones físicas, equipamiento y servicios que facilitan el proceso de enseñanza-aprendizaje, como por ejemplo aulas, bibliotecas, laboratorios, servicios sanitarios, entre otros.	Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DIE
	TMC	Se refiere a programas de apoyo social que otorgan dinero a familias en situación de pobreza o vulnerabilidad, con la condición de que los beneficiarios cumplan con ciertos requisitos, como la permanencia en el sistema educativo. Un ejemplo de ello es el Programa Avancemos (Hernández, 2016).	Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPE -IMAS
	Programas de Equidad	Sus gastos están destinados a programas que buscan reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo, garantizando el acceso y permanencia de estudiantes de bajos ingresos, a través de programas como PANEA, transporte estudiantil y becas (Bastos, 2021).	Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPE



Objetivo Específico 3: *Diseñar una estrategia para la mitigación de brechas desde los informantes clave con el fin de mejorar la equidad en la distribución presupuestaria de los recursos financieros en la educación secundaria pública.*

Categoría	Subcategorías	Definición conceptual	Definición Operacional	Definición instrumental	Informantes claves
Estrategia para la mitigación de brechas en gestión presupuestaria Conjunto de acciones planificadas y coordinadas destinadas a mejorar la planificación, programación, distribución, ejecución y control de los recursos financieros del MEP, asegurando suficiencia, eficiencia, transparencia y equidad, de manera que se cierren las brechas identificadas en la asignación de recursos para la educación secundaria (construcción propia de los investigadores, fundamentada en los conceptos generales de planificación y control de recursos financieros públicos expuestos por Rial, 2013, y MIDEPLAN, 2017).	Remuneraciones	Se refiere a los pagos básicos en dinero que se realizan al personal permanente y transitorio según las leyes laborales vigentes. Aquí se incluyen salarios, incentivos, anualidades, carrera profesional entre otros (Ministerio de Hacienda, 2018).	Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPI -Dirección Financiera -DGTH
	Infraestructura	Se refiere a las instalaciones físicas, equipamiento y servicios que facilitan el proceso de enseñanza-aprendizaje, como por ejemplo aulas, bibliotecas, laboratorios, servicios sanitarios, entre otros.	Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DIE
	TMC	Se refiere a programas de apoyo social que otorgan dinero a familias en situación de pobreza o vulnerabilidad, con la condición de que los beneficiarios cumplan con ciertos requisitos, como la permanencia en el sistema educativo. Un ejemplo de ello es el Programa Avancemos (Hernández, 2016).	Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPE -IMAS
	Programas de Equidad	Sus gastos están destinados a programas que buscan reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo, garantizando el acceso y permanencia de estudiantes de bajos ingresos, a través de programas como PANEA, transporte estudiantil y becas (Bastos, 2021).	Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPE



Objetivo Específico 3: *Diseñar una estrategia para la mitigación de brechas desde los informantes clave con el fin de mejorar la equidad en la distribución presupuestaria de los recursos financieros en la educación secundaria pública.*

Categoría	Subcategorías	Definición conceptual	Definición Operacional	Definición instrumental	Informantes claves
Estrategia para la mitigación de brechas en sistemas de información Conjunto de acciones planificadas y coordinadas destinadas a fortalecer la disponibilidad, confiabilidad, calidad y desagregación de los datos educativos del MEP, mediante la integración de sistemas, estandarización de criterios, actualización continua de registros y mejoras en la gestión de la información, con el fin de apoyar la toma de decisiones, la evaluación de políticas y la atención oportuna de las brechas en la asignación de recursos (construcción propia de los investigadores, fundamentada en los conceptos generales sobre sistemas de información expuestos por Laudon y Laudon, 2016).	Remuneraciones	Se refiere a los pagos básicos en dinero que se realizan al personal permanente y transitorio según las leyes laborales vigentes. Aquí se incluyen salarios, incentivos, anualidades, carrera profesional entre otros (Ministerio de Hacienda, 2018).	Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPI -Dirección Financiera -DGTH
	Infraestructura	Se refiere a las instalaciones físicas, equipamiento y servicios que facilitan el proceso de enseñanza-aprendizaje, como por ejemplo aulas, bibliotecas, laboratorios, servicios sanitarios, entre otros.	Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DIE
	TMC	Se refiere a programas de apoyo social que otorgan dinero a familias en situación de pobreza o vulnerabilidad, con la condición de que los beneficiarios cumplan con ciertos requisitos, como la permanencia en el sistema educativo. Un ejemplo de ello es el Programa Avancemos (Hernández, 2016).	Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPE -IMAS
	Programas de Equidad	Sus gastos están destinados a programas que buscan reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo, garantizando el acceso y permanencia de estudiantes de bajos ingresos, a través de programas como PANEA, transporte estudiantil y becas (Bastos, 2021).	Análisis de contenido	Entrevista grupal	-DPE

Nota. Elaboración propia, DEIE, 2025.



Capítulo IV. Análisis de información

4.1 Análisis documental

A continuación, se presenta un análisis detallado de la información recopilada durante la fase uno de la investigación, con el propósito de responder a los objetivos planteados y ofrecer una interpretación fundamentada de los hallazgos. El análisis se sustenta en la revisión exhaustiva de diez documentos clave, los cuales contienen conclusiones, recomendaciones y evidencias vinculadas a los recursos financieros del presupuesto educativo contempladas en este estudio: remuneraciones, infraestructura educativa, TMC y programas de equidad. Estos representan elementos fundamentales en la asignación de estos fondos en la educación secundaria pública.

A partir de la revisión documental, se identificaron y clasificaron brechas de carácter estructural, agrupadas en tres categorías analíticas: gestión institucional, gestión presupuestaria y sistemas de información. Estas se consideran estructurales porque reflejan limitaciones profundas y persistentes en el funcionamiento del sistema educativo, relacionadas con procesos, normas y organización institucional que dificultan la asignación eficiente y equitativa de los recursos públicos. Por tratarse de problemas sistémicos -y no de fallas aisladas o coyunturales-, su abordaje requiere intervenciones integrales y sostenidas en el tiempo; estas brechas impactan negativamente en la calidad, la equidad y la eficiencia del sistema, por lo que su análisis resulta fundamental para orientar propuestas de mejora en la distribución presupuestaria.



Cada brecha se examina considerando su manifestación específica en los recursos financieros citados anteriormente, la evidencia documental que lo respalda, los factores que limitan su atención y una triangulación teórica con referentes clave.

Como parte de la contextualización, se presenta un panorama general de los resultados de aprobación en la educación secundaria pública en Costa Rica, elaborado a partir de la información contenida en los documentos revisados. Estos resultados, que incluyen datos de pruebas nacionales e internacionales como el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), constituyen un indicador relevante para valorar el grado en que el sistema educativo cumple su misión de garantizar aprendizajes de calidad y condiciones equitativas para todos los estudiantes.

No obstante, es importante reconocer que estos datos responden a múltiples causas y reflejan la compleja interacción de factores institucionales, pedagógicos, sociales y contextuales que influyen en el desempeño estudiantil.

4.1.1 Resultados de aprobación: un indicador clave del desempeño educativo en la educación secundaria pública

En Costa Rica, diversas fuentes señalan una disminución sostenida en los niveles de aprobación en la educación secundaria pública y conjeturan que podría estar relacionado a un uso no eficiente de los recursos públicos; lo que limita las oportunidades educativas y laborales futuras de los estudiantes que cursan este nivel. Entre 2021 y 2023, el porcentaje de aprobación en colegios académicos públicos descendió del 71,2 % al 69 %, mientras que en los liceos rurales bajó del 83,2 % al 76,0 %. Aunque estos últimos han tenido históricamente mejores tasas de aprobación, enfrentan mayores condiciones



de vulnerabilidad, como infraestructura deficiente, escasez de docentes, falta de nivelación académica, mallas curriculares incompletas y limitaciones económicas familiares. A estas dificultades se suman los efectos de la huelga de 2019 y la pandemia de COVID-19, que profundizaron los rezagos en el aprendizaje, especialmente en zonas rurales (Informe DFOE-CAP-IAD-00003-2024).

El mismo informe destaca que, a pesar del aumento en la inversión por estudiante, los niveles de aprobación han disminuido, lo cual evidencia que el gasto no se traduce en mejoras significativas en el aprendizaje. Esta situación compromete la eficiencia del sistema educativo y pone en riesgo su sostenibilidad financiera. Asimismo, limita las posibilidades de los jóvenes para acceder a formación técnica o superior, reduciendo sus oportunidades de conseguir empleos mejor remunerados. Este desfase entre el aumento del gasto por estudiante y la caída en los resultados de aprobación pone en evidencia la necesidad de revisar no solo cuánto se invierte, sino cómo y en qué se invierte.

Por ejemplo, entre 2015 y 2018, el presupuesto aumentó un 20,73%, pero los resultados en pruebas PISA descendieron ligeramente en Ciencias y Lectura, y el rendimiento en Matemáticas mostró un crecimiento marginal. En promedio, Costa Rica continúa aproximadamente un 15% por debajo del desempeño promedio de los países OCDE, lo que sugiere que el aumento del gasto, por sí solo, no genera mejoras sustantivas en la calidad educativa si no va acompañado de estrategias eficaces de ejecución, seguimiento y focalización del uso de los recursos (CICAP, 2023).

Entre 2021 y 2022, el presupuesto educativo creció de ₡2,07 billones a ₡2,15 billones de colones, al tiempo que la matrícula total disminuyó. Como resultado, el costo por persona estudiante aumentó en un 38%, pasando de ₡1.558.724 a ₡2.156.765; sin



embargo, este mayor gasto por estudiante no se tradujo en una mejora en los indicadores de aprobación ni en el rendimiento académicos, como lo evidencian tanto las estadísticas nacionales como los puntajes obtenidos en PISA (CICAP, 2023).

Además de las limitaciones en la asignación de recursos financieros, la eficacia de las TMC para mejorar la permanencia y el éxito académico depende de estrategias complementarias que fortalezcan el aprendizaje y el acompañamiento pedagógico.

Los resultados de las pruebas PISA 2022 confirman esta tendencia, ya que los estudiantes de Costa Rica obtuvieron calificaciones más bajas en comprensión lectora, expresión escrita y matemáticas en comparación con 2019 (Chaves-Salas, 2024). Asimismo, la edición 2015 de dicha evaluación internacional también mostró resultados preocupantes, con un rezago equivalente a dos años en Ciencias y Lectura, y de tres años en Matemáticas en relación con los países de la OCDE (Academia de Centroamérica, 2018).

Un factor adicional que afecta los resultados de aprobación es la fragilidad del sistema de evaluación educativa; Chaves-Salas refieren que las pruebas estandarizadas que aplica el MEP carecen del rigor técnico y científico necesario, lo que provoca que sus resultados pierdan validez y no puedan utilizarse eficazmente para la mejora del sistema año con año. En lugar de eso, se explica cómo los resultados no deben asociarse únicamente al desempeño individual del estudiante, sin tener en cuenta las desigualdades del entorno que condicionan sus oportunidades de aprendizaje. Además, esta debilidad impide retroalimentar el sistema con evidencia útil para mejorar las prácticas docentes, rediseñar el currículo o fortalecer la formación inicial del profesorado. Sin una evaluación



rigurosa y contextualizada, el sistema queda ciego ante sus propias debilidades (Chaves-Salas, 2024).

La persistencia de resultados de aprobación insatisfactorios puede explicarse por una combinación de factores institucionales, pedagógicos y sociales que han limitado el impacto del gasto educativo en los aprendizajes.

En conclusión, los resultados de aprobación evidencian una brecha significativa entre la inversión realizada en la educación secundaria pública diurna y los aprendizajes alcanzados por el estudiantado de este nivel educativo. Aunque el gasto por estudiante ha aumentado, no se han logrado mejoras sostenidas ni en los aprendizajes ni en las trayectorias educativas, lo que pone en evidencia obstáculos de carácter estructural que limitan el impacto del gasto educativo y afectan tanto la calidad como la equidad del sistema.

Resulta indispensable identificar y analizar estas brechas desde una perspectiva integral. Solo así será posible fundamentar propuestas orientadas a transformar las condiciones escolares, elevar la calidad de la enseñanza, ofrecer oportunidades reales de éxito a todos los estudiantes y aplicar mecanismos de evaluación más justos y contextualizados, adecuados a las realidades específicas de las distintas regiones, modalidades y contextos sociales.

Esta comprensión integral es clave para avanzar hacia una distribución más equitativa y eficiente de los recursos públicos en este nivel educativo en Costa Rica. Además, cualquier propuesta de mejora en la asignación presupuestaria debe ser construida desde la experiencia y conocimiento técnico de los actores clave del nivel



central del MEP, cuya visión integral del sistema es crucial para lograr transformaciones sostenibles.

4.1.2 Brechas Estructurales⁴

En este contexto, se presenta el análisis de las brechas identificadas, las cuales son; gestión institucional, gestión presupuestaria y sistemas de información. La gestión institucional, es entendida como el conjunto de condiciones organizativas, normativas, estratégicas y operativas que inciden directamente en la asignación y el uso de los recursos financieros del sistema educativo. La gestión presupuestaria, se comprende como el proceso de planificación, ejecución y seguimiento de los recursos financieros. Los sistemas de información son el conjunto de procesos y tecnologías que procesan datos para la toma de decisiones.

Cada brecha se analiza considerando las evidencias específicas sobre los principales componentes del gasto educativo -remuneraciones, infraestructura, TMC y programas de equidad-; así como los factores que limitan su atención.

4.1.2.1 Brecha en Gestión Institucional. La brecha estructural en la gestión institucional afecta de forma directa y transversal la eficiencia, eficacia y orientación estratégica de la asignación y uso de los recursos financieros en la educación secundaria pública del país. Esta situación impacta negativamente sobre los cuatro tipos de recursos analizados en

⁴ Las brechas estructurales se definen como “la diferencia entre la situación actual en áreas del desarrollo como ingresos, salud, educación, pobreza, entre otros y las necesidades que deben cubrirse en esas mismas áreas” (Pareyón, 2019, p. 50).



este estudio: remuneraciones, infraestructura educativa, TMC y programas de equidad. La evidencia documentada señala dificultades persistentes para distribuir los recursos conforme a las necesidades reales del sistema.

Este problema no es reciente ni circunstancial; diversos diagnósticos realizados en los últimos años han evidenciado una falta de liderazgo institucional para impulsar transformaciones necesarias en áreas clave como la cobertura, la reforma curricular o la mejora salarial del personal docente (Estado de la Educación, 2019). Esta inacción responde a una cultura institucional anclada en la operación rutinaria y con escasa capacidad de innovación (DFOE-CAP-OS-00001-2024), que se refleja en todos los macroprocesos administrativos, incluyendo la gestión financiera, el talento humano y los sistemas de información.

- ***Evidencias en Remuneraciones***

La gestión institucional incide de manera significativa en el rubro de remuneraciones; uno de los principales problemas identificados es el elevado gasto en salarios asociados a errores administrativos. En 2023, se reportaron más de 68.000 gestiones por errores de pago, lo que obligó al MEP a destinar más de ₡15.000 millones para resolverlos, acumulando más de ₡45.000 millones en los últimos tres años (véase Tabla 5. Cuadro 10 del Informe DFOE-CAP-OS-00001-2024, p. 38):



Tabla 5. MEP: Reclamos administrativos 2021-2023, cantidades y millones de colones

Cuadro 10
MEP: Reclamos administrativos, 2021- 2023
Cantidades y millones de colones

Cantidad	2021	2022	2023
Reclamos pendientes de resolver	96.702	83.855	68.247
Reclamos resueltos	22.818	4.346	31.091
Monto pagado	₡ 15.165	₡15.811	₡ 15.747

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el MEP.

Nota. Tomado del Informe DFOE-CAP-OS-00001-2024, p. 38.

Esta situación no solo representa un desperdicio financiero, sino que también refleja fallas profundas en los sistemas de información, planificación y control interno del MEP. Estas fallas comprometen la posibilidad de ejecutar un presupuesto estratégico centrado en el aprendizaje. Los pagos no planificados obligan al MEP a desviar recursos que podrían haberse destinado al fortalecimiento pedagógico, la mejora de infraestructura educativa o la expansión de programas de equidad. Además, generan una sobrecarga administrativa en los equipos responsables de resolver estos errores -quienes deben hacerlo en plazos limitados-, lo que retrasa otros procesos esenciales y deteriora el clima laboral. En el plano humano, afectan directamente el acceso a necesidades básicas como alimentación, vivienda o transporte de los funcionarios afectados, con un impacto negativo en su desempeño.

Estas situaciones evidencian un problema estructural de organización dentro del MEP; en lugar de prevenir los errores mediante una planificación adecuada, la institución termina destinando, año tras año, tiempo, personal y recursos para corregirlos, lo cual



compromete su eficiencia y credibilidad institucional. Este fenómeno también se relaciona con fallas en los sistemas institucionales de información (DFOE-CAP-IF-00015-2022, CICAP, 2023).

A ello se suma la falta de coordinación normativa y técnica; como lo demuestra la aplicación desigual de la Ley Marco de Empleo Público, que ha generado diferencias salariales no cuantificadas y una percepción negativa por parte de la CGR sobre la liquidación presupuestaria del MEP. Además, se identifica un uso limitado de herramientas de control interno para mitigar riesgos en la gestión del gasto en remuneraciones (DFOE-CAP-OS-00001-2024).

La legislación vigente, en particular la Ley Marco de Empleo Público, limita la capacidad de mejora institucional; ya que elimina incentivos económicos para la formación continua y promueve un sistema salarial que no contempla la valoración del desempeño docente (Chaves-Salas, 2024). Asimismo, existe una ausencia de sistemas de evaluación que vinculen los salarios con los resultados educativos y con estándares de calidad (Informe Estado de la Educación, 2019).

La estructura actual de contratación, basada principalmente en criterios de antigüedad y titulación, representa un obstáculo para la asignación estratégica del recurso humano, limitando la capacidad del MEP para ubicar personal según competencias y necesidades específicas (Informe Estado de la Educación, 2019). El proceso de selección es además complejo y poco ágil, debido a la participación de múltiples actores como la DGSC, los sindicatos y el propio MEP, lo que afecta negativamente la gestión del talento humano y la capacidad de respuesta institucional.



- ***Evidencias en Infraestructura Educativa***

La falta de mantenimiento preventivo, planificación estratégica y visión a largo plazo es otra manifestación crítica de la debilidad institucional. La gestión del portafolio de proyectos presenta estructuras fragmentadas, sin metas, indicadores, cronogramas, responsables definidos o una lógica de intervención clara, sin planificación a largo plazo ni información confiable para tomar decisiones (DFOE-CAP-IF-00015-2022; CICAP, 2023). Esta ausencia de un sistema centralizado y actualizado para monitorear la infraestructura educativa, señalada también en el Informe del Estado de la Educación (2019), agrava la capacidad de respuesta y dificulta la priorización de intervenciones estratégicas.

Esta situación obliga a priorizar casos urgentes y descuidar el mantenimiento preventivo, lo que agrava los problemas existentes, eleva los costos operativos y compromete la sostenibilidad del sistema. Por ello, resulta urgente revisar y fortalecer los mecanismos de detección de necesidades en estos espacios, así como contar con un censo actualizado que facilite una toma de decisiones informada y eficiente.

Lo anterior limita la capacidad del MEP para responder adecuadamente a las necesidades físicas de los centros educativos, impactando el entorno educativo y la seguridad de estudiantes y docentes. Como evidencia el Informe DFOE-CAP-IF-00015-2022, existen numerosos centros con órdenes sanitarias pendientes y deterioro estructural que afectan la seguridad y calidad de la educación. El resultado es una red de centros educativos con requerimientos sanitarios sin resolver, estructuras deterioradas y carencia de condiciones básicas, lo cual afecta el derecho a un entorno de aprendizaje adecuado.



Estas dificultades en infraestructura no solo responden a debilidades técnicas, sino también a fallas de articulación institucional en los distintos niveles del sistema. La falta de planificación integrada y de mecanismos de coordinación eficaces, limita la capacidad del MEP para ejecutar con oportunidad las acciones necesarias, lo que termina profundizando las desigualdades en las condiciones físicas de los centros educativos.

Esta fragmentación también se relaciona con la ausencia de políticas nacionales claras que orienten el mantenimiento y mejora de la infraestructura, un punto señalado por el CICAP (2023) como factor que dificulta la sostenibilidad y equidad en la atención a las necesidades territoriales.

Adicionalmente, la carencia de recursos financieros específicos y adecuados para mantenimiento preventivo y reparaciones menores, implica que los centros dependan de soluciones reactivas, que no garantizan la conservación ni la mejora continua de las condiciones físicas. Este escenario conduce a un círculo vicioso donde la infraestructura deteriorada reduce la calidad educativa y afecta la permanencia y motivación estudiantil, especialmente en zonas rurales o con mayor vulnerabilidad socioeconómica (Informe Estado de la Educación, 2023).

- ***Evidencias en TMC***

La reestructuración institucional que trasladó el programa “Avancemos” del Fondo Nacional de Becas (FONABE) al IMAS, si bien tuvo como objetivo reducir duplicidades y costos administrativos, debilitó la articulación entre la política educativa y política social. Al delegar la gestión de estas ayudas sin establecer una conexión clara entre ambas áreas de acción, el MEP perdió control sobre procesos clave relacionados con la permanencia



y el éxito escolar. Esta fragmentación ha generado vacíos en la atención, solapamientos de funciones y una mayor desigualdad especialmente en regiones rurales (DFOE-CAP-OS-00001-2024).

Esta separación de funciones ha complicado la gestión integral de apoyos educativos, limitando la capacidad del MEP para monitorear y evaluar el impacto real de las TMC sobre la población estudiantil vulnerable (CICAP, 2023). Sumado a esto, se ha producido una reducción de recursos asignados a las TMC, sin un análisis profundo de los posibles efectos negativos sobre la permanencia estudiantil. Dicha disminución refleja una priorización de otros programas de apoyo, sin considerar adecuadamente su impacto en las poblaciones más vulnerables (DFOE-CAP-IAD-00003-2024).

Esta reducción presupuestaria también ha limitado la cobertura y el alcance de las ayudas, incrementando el riesgo de deserción escolar en zonas con mayor incidencia de pobreza (Informe Estado de la Educación, 2023).

Dicho informe, además, advierte sobre la necesidad de revisar la pertinencia y eficiencia en la asignación de estas ayudas, dado que no todas las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad acceden efectivamente a los beneficios. Esta preocupación se ve reforzada por los hallazgos de la consultoría solicitada por el MEP al CICAP (2023), que identificó importantes limitaciones en el acceso a estas becas en zonas rurales y regiones de alta pobreza, evidenciando disparidades regionales y socioeconómicas persistentes.



Finalmente, se han señalado deficiencias en los mecanismos de focalización y seguimiento, lo cual genera inequidades y dificulta la identificación de estudiantes que requieren apoyo urgente (DFOE-CAP-IAD-00003-2024).

- ***Evidencias en Programas de Equidad***

En particular, el Estado ha dejado de aplicar mecanismos que consideren el contexto territorial y socioeconómico, lo que afecta directamente la asignación adecuada de recursos. El Informe del Estado de la Educación (2023) advierte sobre la necesidad de revisar estos mecanismos e integrar variables como la seguridad y las características geográficas de los cantones para lograr una focalización más efectiva. Además, el DFOE-CAP-IAD-00003-2024 señala que la ausencia de criterios de focalización actualizados ha generado exclusión de comunidades que enfrentan múltiples desventajas, lo que contradice los principios de equidad del gasto público.

Esta debilidad en la gestión institucional también se manifiesta en una ejecución presupuestaria limitada de los programas de equidad. Por ejemplo, en el caso del Programa de Transporte Estudiantil, la CGR reportó una ejecución del 75% para el año 2022, dejando sin atención a parte del estudiantado que requiere este apoyo (DFOE-CAP-IF-00015-2022).

Además, esta debilidad en la gestión institucional repercute también en el nivel local; por ejemplo, la falta de formación sobre las funciones de los miembros que integran las Juntas de Educación, en algunos casos, limita una acción eficiente en cuanto a la planificación, la gestión administrativa y la inversión del presupuesto para el mantenimiento y mejora de los centros educativos (Chaves-Salas, 2024). La estructura



centralizada del sistema educativo, desconectada de las realidades locales o territoriales, restringe la posibilidad de que estos actores clave lideren procesos de mejora pertinentes y sostenibles.

A esto se suma que, según el CICAP (2023), existe una débil articulación entre el nivel central y los actores locales responsables de ejecutar programas de equidad, lo cual dificulta la implementación de intervenciones oportunas y ajustadas a los contextos.

Como resultado, la efectividad de los programas de equidad se ve comprometida; la falta de criterios claros y actualizados para la asignación de recursos limita la capacidad del sistema para atender las necesidades reales de los estudiantes en situación de vulnerabilidad. Esto genera un escenario en el que los apoyos llegan de forma insuficiente o inequitativa, afectando tanto la cobertura como la calidad de las intervenciones orientadas a garantizar la permanencia y el éxito escolar.

Además de las evidencias anteriores, los documentos muestran otros aspectos que tienen una influencia transversal en los cuatro recursos financieros analizados. Estas evidencias permiten comprender de forma integrada cómo ciertas condiciones estructurales, decisiones institucionales o limitaciones de gestión inciden simultáneamente en todos los componentes del sistema.

En primer lugar, la implementación incompleta del enfoque de GpRD dificulta el uso eficiente y equitativo de los recursos. La carencia de capacitación suficiente del personal en este enfoque obstaculiza la correcta estimación de costos, la planificación ajustada a la demanda y una rendición de cuentas efectiva (DFOE-CAP-IF-00015-2022).



De acuerdo con el CICAP (2023), la ausencia de un sistema de gestión por resultados impide tener claridad sobre los efectos para la toma de decisión en la planificación, presupuestación, ejecución, monitoreo y evaluación de los recursos. Adicionalmente, se identificó que 12 programas presupuestarios ejecutados por el MEP carecían de definición clara de su población meta, metas físicas, indicadores y resultados, lo que obstaculiza el seguimiento efectivo de su impacto y compromete cerca del 25% del presupuesto en 2022 (equivalente a ₡622.445 millones) (DFOE-CAP-IF-00015-2022).

A pesar de múltiples diagnósticos que alertan sobre la necesidad de reformas, el MEP no ha logrado avances sustanciales en áreas clave como cobertura, reforma curricular, financiamiento y mejora salarial del personal docente (Estado de la Educación, 2019). Esta situación refleja una cultura institucional anclada en la operación rutinaria, con poca capacidad para la transformación. Se suma a esto, una débil articulación entre macroprocesos institucionales como la gestión financiera, talento humano, tecnologías de información y administración de bienes y servicios, lo que reduce la eficiencia operativa y limita la respuesta estratégica (DFOE-CAP-OS-00001-2024).

Otro aspecto transversal es la falta de seguimiento en modalidades emergentes, como la educación pública no tradicional y la Educación Dual. El estado de la Educación (2023) y la Academia de Centroamérica (2018) mencionan la ausencia de regulación clara y monitoreo adecuado que genera incertidumbre sobre la eficacia y el impacto de estas modalidades, así como sobre su costo-efectividad.

En cuanto al talento humano, la gestión institucional presenta una limitada atención al desarrollo profesional y liderazgo, lo cual compromete el gestionar los centros educativos de manera eficiente y adaptada a las realidades locales (CONARE, 2019;



Chaves-Salas, 2024). Por su parte, el DFOE-CAP-IF-00015-2022 señala que, en el contexto del portafolio de proyectos, no se identificaron responsables definidos ni mecanismos de seguimiento claros entre los niveles del sistema, lo que dificulta la gobernanza institucional. La ausencia de una política nacional articulada para el desarrollo profesional y el financiamiento insuficiente, agravan este déficit.

Finalmente, la escasa integración de las tecnologías de información en los procesos clave del MEP limita su capacidad para gestionar de forma eficiente la información estratégica, lo que impide una toma de decisiones oportuna y basada en evidencia (DFOE-CAP-OS-00001-2024; CICAP, 2023).

Factores que limitan la atención de la brecha en gestión institucional

Como se evidenció en el análisis anterior, la gestión institucional del MEP presenta limitaciones estructurales que dificultan la implementación de mejoras sostenidas en la asignación y uso eficiente de los recursos financieros. A continuación, se sintetizan los principales factores que restringen la superación de esta brecha:

- 1. Limitaciones en la formación y desarrollo profesional:** la escasa formación técnica y continua del personal en áreas clave como planificación, gestión y administración, limita la capacidad operativa y estratégica del sistema educativo. Esta situación se agrava por la falta de una política nacional articulada para el desarrollo profesional.
- 2. Fragmentación institucional y débil coordinación:** la estructura organizativa altamente segmentada y la ausencia de mecanismos eficaces de articulación entre los niveles central, regional y local, dificultan la ejecución oportuna de políticas y reducen la capacidad de respuesta del MEP.



- 3. Cultura organizacional reactiva y resistencia al cambio:** predomina una lógica de gestión centrada en la operación rutinaria y la resolución de crisis, más que en la planificación estratégica o la innovación, lo que obstaculiza procesos de mejora continua.
- 4. Déficit en la institucionalización del enfoque de GpRD:** la implementación incompleta y superficial del enfoque GpRD, impide planificar, ejecutar y evaluar programas con base en resultados claros. La escasa capacitación en este enfoque y la falta de indicadores limitan el uso eficaz de los recursos.
- 5. Restricciones legales y normativas:** la Ley Marco de Empleo Público, ha generado limitaciones en la gestión del talento humano, eliminando incentivos a la formación continua, dificultando la contratación eficiente y desvinculando el salario del desempeño. Estas restricciones limitan la flexibilidad institucional para responder a las necesidades del sistema.
- 6. Ausencia de planificación estratégica efectiva:** muchos programas institucionales carecen de metas, cronogramas, responsables definidos e indicadores claros, lo que conduce a una gestión reactiva, fragmentada y poco eficiente.
- 7. Presión presupuestaria sin enfoque en resultados:** la lógica de ajuste fiscal y recorte del gasto público, sin una orientación basada en evidencias o resultados, afecta la continuidad de programas prioritarios y limita la innovación, especialmente en modalidades emergentes como la Educación Dual.
- 8. Falta de empoderamiento y capacidades a nivel local:** las Juntas de Educación y otros actores territoriales no cuentan con la formación ni los recursos suficientes



para cumplir sus funciones de manera eficiente, lo que debilita la implementación contextualizada de políticas públicas.

9. Falta de liderazgo institucional transformador: a pesar de múltiples diagnósticos, el MEP no ha logrado impulsar reformas clave (como cobertura, reforma curricular o mejora salarial), lo cual refleja una ausencia de liderazgo estratégico y una institucionalidad débil.

10. Limitada integración de tecnologías de información: la escasa incorporación de herramientas tecnológicas en procesos clave como planificación, seguimiento, control y rendición de cuentas, reduce la eficiencia operativa e impide una toma de decisiones basada en evidencia.

Estos factores, sistematizados a partir del análisis realizado, debilitan el accionar del MEP y están en la base de la constante ineficiencia institucional para impulsar transformaciones significativas.

Además, los hallazgos descritos en torno a la brecha de gestión institucional y los factores que limitan su atención son consistentes con los planteamientos de diversos autores que han estudiado la manera en que diversos factores inciden como limitantes del cambio en el aparato estatal. En particular, Merilee Grindle (1999) sostiene que las reformas normativas y estructurales en los sectores públicos de países en desarrollo no pueden ser efectivas sin un fortalecimiento sostenido de las capacidades institucionales..

Por su parte, Michael Lipsky (1986) advierte que los funcionarios responsables de implementar políticas públicas operan bajo condiciones estructurales adversas que restringen su capacidad de acción. Este fenómeno es observable en los equipos



administrativos del MEP, que enfrentan dificultades como errores salariales crónicos y falta de coordinación en la ejecución presupuestaria.

Desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen (2000), las brechas descritas no son únicamente de índole técnica o financiera, sino que constituyen restricciones reales al desarrollo humano, que limitan el potencial de estudiantes y docentes, al negarles condiciones básicas para enseñar y aprender con dignidad.

Asimismo, Michael Fullan (2008) plantea que la mejora sostenida de los sistemas educativos requiere liderazgo compartido, alineación estratégica y estructuras que fomenten el aprendizaje institucional. Estos elementos están ausentes o debilitados en la actual cultura institucional del MEP, caracterizada por una orientación operativa y una escasa capacidad transformadora.

Finalmente, la perspectiva de Elinor Ostrom (2011) sobre la gobernanza de los bienes públicos enfatiza la necesidad de establecer reglas claras, mecanismos de monitoreo y procesos efectivos de rendición de cuentas. Estos principios son fundamentales para una gestión más transparente y eficaz de los recursos financieros destinados a la educación secundaria.

A continuación, se presenta el análisis de la brecha en gestión presupuestaria, como dimensión fundamental para comprender los desafíos en la asignación y ejecución de los recursos públicos destinados a la educación secundaria.

4.1.2.2 Brecha en Gestión Presupuestaria. La brecha en la gestión presupuestaria afecta transversalmente la asignación, administración y ejecución de los recursos financieros en la educación secundaria pública del país. Esta situación impacta



negativamente sobre los cuatro tipos de recursos analizados en este estudio: remuneraciones, infraestructura, TMC y programas de equidad. La evidencia muestra dificultades persistentes en la distribución de los recursos según las necesidades reales del sistema, comprometiendo la eficiencia, la equidad y la calidad del servicio educativo.

- ***Evidencia en Remuneraciones***

La gestión presupuestaria incide de manera significativa en el rubro de remuneraciones; uno de los principales problemas identificados es que al considerar la totalidad de niveles educativos (preescolar, primaria y secundaria) la inversión en salarios, además de ser alta, no guarda relación con la matrícula ni con los resultados académicos. Los documentos del CICAP (2023) y el informe de la Academia de Centroamérica (2018), señalan que el gasto en remuneraciones en secundaria es considerablemente más alto que en primaria, a pesar de contar con una menor matrícula. Esta inversión desproporcionada genera ineficiencias significativas en la distribución del gasto.

Además, el sistema carece de mecanismos claros de evaluación del desempeño docente que permitan vincular los salarios con los resultados obtenidos en el aula. Esta carencia ha sido reiteradamente señalada como un obstáculo para implementar políticas de mejora continua y fortalecer la rendición de cuentas. El Estado de la Educación (2019) destaca que, sin un sistema de evaluación del desempeño, es imposible garantizar la calidad del servicio educativo, y mucho menos hacer un uso eficiente del presupuesto asignado a este recurso financiero.

También se evidencia la ausencia de una política de incentivos diferenciados para atraer docentes a zonas vulnerables. Según el Estado de la Educación (2019), la condición



de pobreza de los distritos y el bajo desempeño estudiantil inciden en el rechazo de plazas por parte del personal docente, lo que profundiza las desigualdades territoriales. A pesar de ello, el sistema no ha implementado esquemas que promuevan la movilidad hacia estas áreas mediante beneficios monetarios o no monetarios que motiven a los docentes a asumir estos retos.

- ***Evidencia en Infraestructura Educativa***

En el ámbito de la infraestructura educativa, la brecha de gestión presupuestaria se manifiesta de múltiples maneras; desde el rezago histórico acumulado hasta la ineficiencia administrativa para planificar, ejecutar y dar seguimiento al gasto destinado a este rubro. El problema no radica únicamente en la cantidad de recursos asignados, sino en la forma en que estos se distribuyen, administran y utilizan. Esta situación ha provocado condiciones físicas inadecuadas para el aprendizaje y un uso ineficiente del presupuesto público.

Uno de los aspectos más visibles de esta brecha es el estado crítico en el que se encuentran numerosos centros educativos. Los Informes del Estado de la Educación (2019, 2021 y 2023) coinciden en señalar problemas estructurales severos como el deterioro de instalaciones, deficiencias en ventilación, iluminación y servicios sanitarios, así como la persistencia de condiciones insalubres que ponen en riesgo la salud de la comunidad educativa. A febrero de 2024, se contabilizaban 849 órdenes sanitarias activas en centros educativos del país (Chaves-Salas, 2024), cifra que evidencia la magnitud del problema. Además, entre 2019 y 2023 se identificaron 68 Juntas de Educación con saldos superiores a un millón de colones sin registrar movimientos, mientras la cantidad de



órdenes sanitarias en centros educativos llegó a 712 en agosto de 2023 (DFOE-CAP-OS-00001-2024).

El modelo de gestión e infraestructura educativa, según el CICAP (2023), carece de estructuras que permitan proyectar inversiones, realizar mantenimientos preventivos y evaluar el impacto del gasto. Como resultado, el presupuesto se asigna sin responder a un diagnóstico claro, ni atender criterios de equidad territorial o necesidades educativas reales.

- ***Evidencia en TMC***

Aunque programas como Avancemos han demostrado ser fundamentales para reducir la exclusión y favorecer la permanencia escolar, la evidencia recopilada muestra una preocupante tendencia de debilitamiento tanto presupuestario como de gestión, lo cual compromete sus resultados.

Una manifestación clara de esta brecha es la reducción progresiva en los recursos asignados al programa Avancemos en los últimos años. Según el Informe DFOE-CAP-IAD-00003-2024, entre 2021 y 2023, la matrícula en secundaria pública disminuyó apenas un 4,2%, mientras que la cantidad de beneficiarios del programa cayó en un 17,9%, evidenciando una desproporcionalidad crítica. A esto se suma una reducción del 18% en los recursos totales destinados a estas transferencias, lo que resultó en una baja del 0,33% en el monto promedio entregado por estudiante en colegios académicos. Entre 2021 y 2023, la matrícula en secundaria pública se redujo un 4,2%, pero la cantidad de beneficiarios del programa Avancemos cayó un 17,9% y los recursos transferidos se redujeron un 18%. Esto implicó una baja del 0,2% en el monto por estudiante, pasando



de ₡367.159 a ₡366.477. En colegios académicos, la baja fue del 0,33% y en liceos rurales hubo un aumento del 1,1% (DFOE-CAP-IAD-00003-2024).

Los efectos de estos recortes ya se evidencian en una menor cobertura de programas clave como Avancemos, Crecemos y FONABE, cuyas funciones han sido absorbidas por el primero. La reducción del 17,9% en recursos para alimentación en colegios académicos y del 8,8% en liceos rurales ha impactado negativamente la retención estudiantil. Aunque el transporte aumentó 53%, la disminución en el apoyo alimentario puede atentar contra el derecho fundamental a la educación de estudiantes en condición de pobreza (DFOE-CAP-IAD-00003-2024).

Aunque el Estado de la Educación (2021) reporta un leve aumento en el número de becas otorgadas, persiste la necesidad urgente de revisar los criterios de asignación para garantizar que prioricen efectivamente a quienes más lo necesitan. Además, otros componentes fundamentales -como los comedores y el transporte estudiantil-, también se han visto afectados por restricciones fiscales que amenazan su continuidad, lo cual ha motivado recomendaciones para su exclusión de la Regla Fiscal (Estado de la Educación, 2023).

En términos de resultados, la disminución en la cobertura del programa Avancemos es alarmante; según Chaves-Salas (2024), entre 2021 y 2023, la proporción de estudiantes beneficiarios cayó del 42% al 27% de la población objetivo, una pérdida sustancial de apoyo, justo en el periodo posterior a la pandemia por COVID-19, caracterizado por un aumento de la desigualdad, el desempleo y la crisis socioeconómica. Esta caída se vuelve aún más preocupante si se considera que, de acuerdo con los documentos consultados, entre un 10% y un 16% de los estudiantes beneficiarios



evitaron la exclusión únicamente gracias a este apoyo monetario. La reducción de cobertura, por tanto, debilita un mecanismo probado de protección educativa precisamente cuando más se necesita.

Este retroceso se presenta en un momento en que el acompañamiento del Estado resulta crucial, y evidencia la falta de capacidad institucional para sostener, rediseñar o reforzar estos mecanismos, lo que refleja graves debilidades en la gestión presupuestaria del sector.

- ***Evidencia en Programas de Equidad***

La brecha de gestión presupuestaria incide profundamente en la ejecución, sostenibilidad y eficacia de los programas de equidad en la educación secundaria pública. Estos programas -que incluyen componentes fundamentales como el transporte y la alimentación estudiantil- fueron concebidos para reducir desigualdades, promover la permanencia escolar y garantizar el derecho a la educación de poblaciones en condición de vulnerabilidad.

No obstante, las políticas de contención del gasto implementadas en los últimos años han puesto en riesgo su continuidad, afectando especialmente a estudiantes rurales, indígenas, en pobreza extrema y residentes en zonas urbano-marginales (Estado de la Educación, 2021). A estos recortes presupuestarios se suman deficiencias importantes en los mecanismos de focalización y distribución geográfica, lo que ha contribuido a acentuar desigualdades estructurales ya existentes.

El PANEA ha documentado criterios de asignación que no siempre reflejan las necesidades sociales más apremiantes. Asimismo, la asignación presupuestaria no



incorpora de forma sistemática variables territoriales y socioeconómicas, como el IDS, los niveles de inseguridad o el aislamiento geográfico, lo cual deja a numerosos centros educativos en regiones prioritarias con apoyos insuficientes o nulos (Informe Estado de la Educación, 2023).

Esta situación contradice el principio de equidad vertical propuesto por la OCDE (2017), que sostiene que las comunidades en mayores condiciones de desventaja deben recibir más recursos que aquellas en contextos más favorables. En consecuencia, la distribución desigual del gasto compromete seriamente el cumplimiento de los objetivos de inclusión educativa y limita el potencial transformador de estos programas como herramientas de justicia social.

Existen marcadas diferencias de rendimiento académico entre tipos de centros. Liceos rurales, colegios indígenas y telesecundarias exhiben peores resultados que CTP y colegios académicos. A pesar de que algunos centros, como los colegios científicos, presentan mejores resultados gracias a prácticas selectivas y mayor acceso a recursos, estas no son replicables a gran escala. Esta disparidad debe ser abordada mediante estrategias que promuevan la equidad y fortalezcan la resiliencia del sistema (DFOE-CAP-OS-00001-2024).

Por otro lado, la brecha estructural de gestión presupuestaria no se limita al impacto específico que tiene sobre cada una de las líneas de inversión de este estudio (remuneraciones, infraestructura, TMC y programas de equidad), sino que también se manifiesta en una serie de aspectos transversales que afectan de forma simultánea y sistemática a todas las categorías del gasto educativo.



El estudio de la CGR efectuado en 2021 señala que las acciones para la aprobación presupuestaria de los recursos administrados por las juntas no se definen ni ejecutan de manera sistemática y planificada. Además, existen debilidades en la conformación y niveles de interrelación entre las DRE y otras dependencias del MEP que deben interactuar en este proceso (CICAP, 2023, DFOE-CAP-IF-00015-2022).

Las Juntas de Educación, responsables de administrar una parte importante de los fondos, no cuentan con procesos organizados ni lineamientos claros para planificar y ejecutar el gasto. Esta situación genera una desconexión entre las verdaderas necesidades de las comunidades educativas y los objetivos institucionales (CICAP, 2023). Además, entre el 2019 y 2023, se identificaron 68 Juntas de Educación con saldos superiores al millón de colones sin registrar movimientos, mientras muchos centros educativos enfrentaban condiciones críticas derivadas de órdenes sanitarias (DFOE-CAP-OS-00001-2024).

Por otra parte, la CGR ha advertido que el MEP carece de mecanismos permanentes para dar seguimiento a la ejecución presupuestaria en función de los objetivos institucionales y necesidades actuales o futuras del sistema educativo, lo que limita su capacidad de respuesta (DFOE-CAP-IF-00015-2022).

Por otro lado, en la última década, la inversión pública en educación en Costa Rica experimentó un crecimiento sostenido, con énfasis en la educación primaria y secundaria y una menor proporción destinada al nivel preescolar (Academia de Centroamérica, 2018). Sin embargo, a partir del 2020 se produjo una caída significativa en términos reales; ese año la inversión disminuyó un 8% respecto al año anterior, afectando rubros clave como transferencias y gastos de capital (Estado de la Educación, 2021). La tendencia



descendente continuó, con una disminución nominal del 11% en 2022 y una reducción prevista del 2% adicional en 2023, lo que representa una caída acumulada cerca del 13 % (Estado de la Educación, 2023).

Además, para el 2025 se proyectaban recortes importantes en programas clave: ₡46.102 millones para la Implementación de la política educativa (Programa 573) y ₡10.530 millones en Programas de equidad (Programa 558) (DFOE-CAP-OS-00001-2024). La CGR también reportó que en 2023 el presupuesto educativo, como porcentaje del PIB, alcanzó su nivel más bajo en los últimos nueve años, con mayor impacto sobre las poblaciones más vulnerables. Esta situación se agrava por la inflación y las restricciones impuestas por la Regla Fiscal (Estado de la nación, 2023).

La inversión por estudiante refleja también una profunda desigualdad y poca eficiencia del gasto. Por ejemplo, el gasto promedio por estudiante en colegios científicos y humanísticos fue de ₡3,7 millones en 2023, frente a ₡1,4 millones en los colegios académicos. DFOE-CAP-OS-00001-2024). Además, el gasto promedio por estudiante en Costa Rica fue de \$4.997 en 2024, muy por debajo del promedio OCDE (\$10.102). (Chaves-Salas, 2024).

Factores que limitan la atención de la brecha en gestión presupuestaria

La atención a la brecha estructural en la gestión presupuestaria se ve obstaculizada por una serie de factores limitantes que inciden directamente en la eficiencia, equidad y orientación a resultados del financiamiento educativo en la educación secundaria pública. Identificar y comprender estos factores es clave para explicar la persistencia de los rezagos, a pesar de los esfuerzos institucionales.



- 1. Rigidez en los mecanismos de asignación presupuestaria:** el presupuesto educativo tiende a replicar esquemas históricos de asignación que no responden a necesidades actuales. Esta rigidez limita la posibilidad de reorientar recursos hacia prioridades emergentes o poblaciones vulnerables.
- 2. Ausencia de criterios diferenciados en la distribución del presupuesto:** debido a la rigidez en la asignación presupuestaria donde no se consideran adecuadamente las particularidades regionales ni las necesidades específicas de cada modalidad educativa, la distribución del gasto no es ajustada a contextos de desigualdad estructural lo que debilita la equidad del sistema.
- 3. Desarticulación entre políticas de equidad y uso del presupuesto:** existe una desconexión entre las políticas orientadas a la equidad y la planificación presupuestaria. Esta escasa articulación reduce el impacto de programas diseñados para disminuir brechas educativas, ya que los recursos no se alinean con las prioridades sociales y educativas del país.
- 4. Resistencia institucional al cambio:** como señala Kaufman (2003), la rigidez estructural impide a las instituciones públicas adaptarse a nuevas realidades. En el caso del MEP, esta resistencia se manifiesta en la lentitud para adoptar normativas actualizadas, en la escasa implementación del enfoque de GpRD, y en la falta de incentivos que promuevan la eficiencia o la rendición de cuentas.
- 5. Débil capacidad técnica en la gestión presupuestaria:** la falta de personal técnico especializado en gestión presupuestaria repercute en todos los niveles del gasto educativo. El PNUD (2014) ha advertido sobre la escasa formación técnica del personal, la alta rotación en puestos clave y la ausencia de perfiles adecuados para tareas complejas como planificación, seguimiento y fiscalización. Esto



compromete la capacidad del Estado para garantizar un uso racional y equitativo del presupuesto.

6. Falta de herramientas de integración entre presupuesto e información

contextual: la limitada disponibilidad de herramientas que permitan articular el presupuesto educativo con variables sociales, educativas y territoriales -como lo documentan la CGR y el Plan Estratégico Nacional (PEN)- restringe la capacidad institucional para responder de forma estratégica a las desigualdades. Esta desconexión también dificulta el análisis del costo por estudiante según modalidad, región o nivel educativo, lo que limita la eficiencia del gasto y la planificación basada en evidencia.

Desde el enfoque de capacidades humanas de Amartya Sen (2000), la deficiente gestión presupuestaria constituye una restricción estructural que impide a estudiantes, docentes y comunidades ejercer efectivamente su derecho a una educación digna. Si los recursos no se asignan ni ejecutan en función de las necesidades reales del sistema, se limita su potencial para ampliar las libertades individuales y colectivas que son base del desarrollo humano.

En esta misma línea, Kaufman (2003) identifica la resistencia institucional al cambio como una forma de rigidez estructural que obstaculiza la transformación de las instituciones públicas. Esta resistencia se manifiesta en la lentitud para adoptar normativas actualizadas, en la escasa implementación de enfoques como la GpRD, y en la falta de incentivos para mejorar la eficiencia o la rendición de cuentas.

Por su parte, Merilee Grindle (2002) subraya que las debilidades en las capacidades estatales -especialmente la limitada profesionalización del recurso humano



y la fragmentación institucional-, reducen la efectividad de las políticas públicas. En el caso costarricense, esta fragilidad institucional se refleja en la ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación presupuestaria, afectando la eficacia del gasto educativo.

4.1.2.3 Brecha en Sistemas de Información. La disponibilidad de información confiable, organizada y oportuna es un componente esencial para la gestión educativa efectiva. En el caso de la educación secundaria pública costarricense, persiste una brecha estructural en los sistemas de información del MEP que limita su capacidad para planificar, asignar y evaluar el uso de los recursos financieros de forma eficiente y equitativa.

Esta brecha se manifiesta en la fragmentación de las bases de datos institucionales, la escasa interoperabilidad entre plataformas, la falta de actualización (la desconexión que existe en la producción de datos y las necesidades analíticas del MEP) y la débil desagregación por nivel, modalidad, región y otras variables clave. Estas deficiencias comprometen la formulación de políticas basadas en evidencia, dificultan la focalización de las inversiones y debilitan los procesos de monitoreo, rendición de cuentas y mejora continua. A partir de esta problemática, se analizan a continuación las principales formas en que esta brecha afecta la gestión de los recursos públicos en el sistema educativo, así como los factores que han limitado su atención y transformación.

- ***Evidencias en Remuneraciones***

Las debilidades en los sistemas de información del MEP tienen repercusiones directas sobre el manejo del recurso humano y, en consecuencia, sobre la ejecución presupuestaria en el rubro de remuneraciones. En particular, la ausencia de un sistema



consolidado, confiable y actualizado para registrar y gestionar los datos del personal ha generado múltiples errores administrativos de gran magnitud.

Según el Informe DFOE-CAP-OS-00001-2024, en el año 2023 se tramitaron 68.247 gestiones por errores en pagos, lo que obligó al MEP a destinar más de ₡15.000 millones para su resolución. Esta problemática no es aislada: en los últimos tres años, el monto total invertido en corregir errores administrativos relacionados con remuneraciones superó los ₡45.000 millones. Esta situación evidencia cómo las fallas en los sistemas de información provocan un uso ineficiente del presupuesto, desvían recursos que podrían haberse dirigido a áreas prioritarias y deterioran la gestión institucional.

Una de las causas estructurales de esta situación es la fragmentación de los sistemas informáticos del MEP; actualmente, coexisten registros paralelos y bases de datos administradas por distintas instancias, como la DGTH, las DRE, las unidades presupuestarias y las plataformas salariales (como Integra2). Esta falta de integración genera inconsistencia en los registros, dificulta el seguimiento de los movimientos del personal y retrasa procesos críticos, traduciéndose en demoras para la aplicación de nombramientos, acumulación de errores no detectados y dificultades para vincular el gasto en remuneraciones con criterios de desempeño o eficiencia institucional.

Además, la implementación de la Ley Marco de Empleo Público ha puesto en evidencia la necesidad de contar con sistemas de información robustos. El mismo informe de la CGR (DFOE-CAP-OS-00001-2024) señala la falta de datos accesibles y bien organizados que permitan evaluar con precisión, la aplicación diferenciada de esta normativa según categorías, niveles y modalidades. Esta carencia limita la posibilidad de cuantificar el impacto real de las reformas sobre las condiciones laborales del personal del



MEP, impidiendo identificar efectos específicos en la equidad salarial y en la asignación estratégica del recurso humano, lo que compromete tanto la justicia laboral como la eficiencia institucional.

- ***Evidencias en Infraestructura Educativa***

Con respecto a la infraestructura educativa, la limitada disponibilidad, baja calidad y escasa articulación de los sistemas de información representa una barrera estructural clave que afecta directamente su gestión. La ausencia de registros consolidados, confiables y desagregados impide desarrollar una planificación estratégica basada en evidencia y limita la capacidad institucional para identificar, priorizar y ejecutar adecuadamente proyectos de infraestructura en los centros educativos.

Una de las principales evidencias es que el MEP no cuenta con un sistema centralizado que permita monitorear adecuadamente la situación de la infraestructura educativa en todo el país. Esta carencia ha sido señalada en los Informes DFOE-CAP-OS-00001-2024, Estado de la Educación (2021) y CONARE (2019), los cuales advierten sobre la inexistencia de una herramienta que brinde información sistemática y actualizada sobre el estado físico de los centros educativos y que además permita planificar y priorizar las inversiones en infraestructura, corregir desigualdades entre instituciones y garantizar condiciones homogéneas de calidad y funcionamiento. Como consecuencia, las decisiones de inversión en infraestructura tienden a responder a casos urgentes, en lugar de abordar necesidades estructurales de largo plazo.

La persistencia de 849 órdenes sanitarias activas al mes de febrero de 2024, sin que exista un registro centralizado que permita darle seguimiento en tiempo real, refleja esta carencia (DFOE-CAP-OS-00001-2024). Esta situación revela la incapacidad del



sistema para planificar preventivamente el mantenimiento, diagnosticar tendencias de deterioro o asignar recursos con base en criterios objetivos de urgencia y vulnerabilidad.

A ello se suma la dificultad para vincular el inventario físico de los centros educativos con los datos presupuestarios. Esta desconexión entre los sistemas de información administrativa y financiera impide tener una visión integral de cada institución como unidad de análisis para la inversión pública.

Además, las Juntas de Educación y administrativas tampoco cuentan con sistemas de información estandarizados ni con orientación técnica suficiente para registrar o sistematizar las necesidades de infraestructura. Esto genera importantes disparidades en la calidad de los datos, según la región o el nivel de formación del personal responsable. La ausencia de lineamientos nacionales para el levantamiento, actualización y uso de datos sobre infraestructura limita la coordinación entre actores, debilita la transparencia y obstaculiza la formulación de propuestas de inversión articuladas a nivel local y central.

Desde la perspectiva técnica, la falta de datos confiables también impide evaluar el impacto de las inversiones realizadas. No se cuenta con información sistematizada que permita comparar la situación previa y posterior a una intervención, medir mejoras en condiciones de habitabilidad o analizar la relación entre infraestructura y rendimiento académico. Esta debilidad, señalada también por la CGR, reduce la posibilidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas o de aprendizaje institucional.

- ***Evidencias en TMC***

Con respecto a las TMC la brecha estructural en los sistemas de información ha limitado de forma significativa su eficacia, focalización y cobertura. Si bien estas



transferencias han sido fundamentales para apoyar la permanencia y reinserción educativa, su impacto se ha visto afectado por la carencia de datos integrados, desagregados y actualizados, que permitan identificar de manera precisa a la población beneficiaria, dar seguimiento a su trayectoria y orientar los recursos de acuerdo con las prioridades sociales y territoriales más urgentes.

Una de las principales limitaciones identificadas es que no existe un sistema de información interinstitucional robusto entre el MEP y el IMAS que garantice la integración de datos sobre matrícula, condición socioeconómica y ubicación geográfica del estudiantado. Esta desconexión ha derivado en fallas de cobertura significativas; entre 2021 y 2023, mientras la matrícula en secundaria pública se redujo en un 4,2 %, el número de beneficiarios del programa Avancemos cayó en un 17,9 % y el monto total asignado programa se redujo en un 18 % (DFOE-CAP-IAD-00003-2024). Esta desproporcionalidad no responde a una disminución en la necesidad del apoyo, sino a la incapacidad del sistema para sostener y actualizar los criterios de asignación en función de datos confiables y articulados.

Además, según la consultoría del CICAP (2023), no existe un mecanismo para evaluar de forma sistemática el impacto del programa Avancemos más allá del número de beneficiarios y del monto transferido. No se recopilan datos que permitan valorar cómo estas ayudas inciden en la retención escolar, el rendimiento académico o el bienestar emocional del estudiantado. Esta ausencia de información sobre resultados, sumada a la debilidad en los sistemas de seguimiento, impide implementar un modelo de gestión orientado al desempeño o a la mejora continua.



- ***Evidencias en Programas de Equidad***

La brecha estructural en los sistemas de información limita gravemente la planificación, focalización y ejecución de los programas de equidad en la educación secundaria pública. La falta de información confiable, sistemática y desagregada obstaculiza la asignación eficiente de recursos y la atención efectiva de las poblaciones más vulnerables, afectando programas como alimentación y transporte fundamentales para garantizar la permanencia y participación educativa.

Según el Décimo Informe del Estado de la Educación (2023), uno de los principales problemas es que no existen mecanismos institucionalizados que permitan identificar claramente las necesidades de las poblaciones estudiantiles que requieren de apoyos diferenciados. Esto significa que el sistema educativo no dispone de información suficientemente detallada sobre las condiciones sociales, económicas o geográficas del estudiantado que justifique de forma técnica las decisiones presupuestarias en materia de equidad. El resultado es una distribución del gasto que, aunque bien intencionada, no logra romper con los patrones de desigualdad histórica.

El mismo informe afirma que la escasa disponibilidad de información estadística confiable y sistemática a nivel regional o local es una de las principales barreras para una gestión orientada a resultados (Estado de la Educación, 2023). Esta carencia impide analizar con precisión las condiciones particulares de cada territorio y dificulta construir una política de equidad territorial efectiva.

Desde una perspectiva operativa, la falta de datos también se expresa en la imposibilidad de articular la información generada por las distintas dependencias del MEP, las Juntas de Educación y las DRE. El documento evidencia que no se dispone de



registros sistemáticos que permitan dar seguimiento a la ejecución y al impacto de los programas de equidad, como alimentación y transporte, ni de sistemas que integren indicadores de contexto, matrícula, condición socioeconómica y rendimiento académico.

El informe es claro al señalar que la falta de datos desagregados a nivel de centros educativos limita la identificación de brechas y la definición de prioridades (Estado de la Educación, 2023). Esto no solo afecta la formulación de políticas, sino también la capacidad institucional para evaluar si los programas están llegando a quienes más los necesitan, con qué cobertura, calidad y oportunidad. Al no tener esta información, resulta imposible diseñar ajustes o mejoras que aumenten el impacto de los recursos invertidos.

Además, la falta de evaluación del impacto de estos programas es una constante. Como lo indica el informe, no se cuenta con evidencia suficiente sobre los resultados de estos programas en términos de mejora de la equidad o la reducción de la exclusión escolar (Estado de la Educación, 2023), lo que limita gravemente la capacidad de mejora basada en evidencia.

Esta situación también es abordada por la consultoría del CICAP (2023), la cual identifica que las decisiones sobre asignación de recursos para equidad no se vinculan de manera clara con un sistema de priorización regional o institucional, ni con indicadores sociales o educativos. La consultoría también subraya la ausencia de lineamientos técnicos estandarizados para recopilar, sistematizar y analizar la información sobre necesidades de apoyo educativo.

Dentro de esta brecha estructural, se mencionan aspectos que impactan los cuatro recursos financieros del estudio. Una de las evidencias más fuertes es la falta de



uniformidad en los formatos de datos generados por el MEP, lo que dificulta su procesamiento, cruce y análisis de la información (CICAP, 2023).

Además, existen inconsistencias entre distintas fuentes institucionales; por ejemplo, los datos sobre exclusión intra-anual del III Ciclo y Educación Diversificada reportados por la Unidad para la Permanencia y Reincorporación (UPRE) no coinciden con los datos de las DRE ni del Departamento de Análisis Estadístico (DAE)(DFOE-CAP-IF-00015-2022). También se detectaron incoherencias entre los datos del DAE y del Sistema de Administración Básica de la Educación y sus Recursos (SABER) (DFOE-CAP-IAD-00003-2024).

Asimismo, la matrícula estudiantil se registra tanto en el SABER, en uso oficial desde 2022, como en hojas de cálculo del censo escolar. Esta duplicación genera ambigüedades, como la asignación de dos códigos diferentes para un mismo centro educativo (SABER y presupuestario) (DFOE-CAP-OS-00001-2024). Otro ejemplo, se encuentra en el Bachillerato Internacional ya que para saber cuántos estudiantes están inscritos es necesario revisar manualmente cerca de 3.000 registros en 20 centros educativos DFOE-CAP-OS-00001-2024).

A esto se suma que las bases no están centralizadas dentro del MEP y que los cambios metodológicos a lo largo del tiempo dificultan la comparación de indicadores y el análisis de tendencias (Academia de Centroamérica, 2018).



Factores que limitan la atención de la brecha en sistemas de información

La atención a la brecha estructural en los sistemas de información se ve obstaculizada por múltiples factores técnicos, institucionales y organizativos. Estos limitantes inciden directamente en la capacidad del sistema educativo para producir información oportuna, confiable y útil para la toma de decisiones, lo que repercute en todos los recursos financieros analizados en este estudio.

- 1. Duplicidad de información:** la coexistencia de plataformas no integradas, metodologías dispares y formatos inconsistentes -como los registros paralelos y bases de datos fragmentadas administradas por la DGTH, las DRE, las unidades presupuestarias, plataformas como Integra2 y otros sistemas específicos para infraestructura educativa-, generan inconsistencia en los datos y dificulta contar con información sistemática, comparable y desagregada sobre los resultados educativos. Esta fragmentación impide la mejora continua y el diseño de políticas basadas en evidencia, y limita la capacidad del MEP para identificar necesidades, evaluar resultados e implementar intervenciones efectivas en favor de la equidad y calidad educativa (DFOE-CAP-OS-00001-2024; Estado de la Educación, 2021).
- 2. Ausencia de un sistema de información integrado, interoperable y estandarizado:** el MEP carece de un sistema de información robusto que permita integrar de forma coherente y continua datos sobre matrícula, condición socioeconómica, rendimiento académico, infraestructura educativa y ejecución presupuestaria. La desconexión entre plataformas como SABER, Integra2 y los registros de Juntas de Educación impide una visión integral del sistema, lo que



limita la identificación precisa de necesidades, desigualdades y resultados. Esta situación debilita la capacidad institucional para diseñar intervenciones específicas, evaluar su impacto y orientar los recursos con base en evidencia (Informe Estado de la Educación, 2021; Informe DFOE-CAP-OS-00001-2024; CICAP, 2023).

3. **Descoordinación institucional en la gestión de la información:** la dispersión de responsabilidades entre unidades del MEP y la falta de mecanismos formales de articulación interdepartamental obstaculizan la consolidación de una base de datos confiable. Esta desarticulación impide la producción de información integrada y útil para la planificación educativa (DFOE-CAP-IF-00015-2022; DFOE-CAP-OS-00001-2024).
4. **Débil capacidad técnica y escasa inversión en análisis de datos:** la escasez de personal especializado en análisis de información, así como la limitada inversión en herramientas tecnológicas para la recolección, validación y procesamiento de datos, dificultan el desarrollo de sistemas de monitoreo sofisticados y sostenibles. Esta debilidad compromete la transformación de datos en conocimiento útil para la toma de decisiones (CICAP, 2023; Estado de la Educación, 2023; Academia de Centroamérica, 2018).
5. **Cambios metodológicos frecuentes sin continuidad ni documentación suficiente:** las modificaciones constantes en definiciones, formatos o metodologías de recolección y presentación de datos -sin mecanismos adecuados de documentación o transición-, impiden el seguimiento de tendencias históricas, debilitan el aprendizaje institucional y complican la evaluación de políticas (Informe Estado de la Educación, 2021).



6. **Limitaciones en el monitoreo de la infraestructura educativa:** No se dispone de un sistema centralizado que permita monitorear el estado físico y las condiciones de los centros educativos en tiempo real, lo cual ha sido señalado explícitamente en los informes DFOE-CAP-OS-00001-2024 y Estado de la Educación (2021). Esta carencia limita no solo la planificación preventiva del mantenimiento y la atención oportuna de órdenes sanitarias, sino que también obstaculiza la priorización de inversiones estratégicas y la corrección de desigualdades estructurales en infraestructura.
7. **Desigualdades en el acceso, calidad y uso de la información a nivel regional e institucional:** las Juntas de Educación, DRE y centros educativos enfrentan barreras operativas y técnicas para recolectar y sistematizar datos. La ausencia de lineamientos claros y capacidades diferenciadas genera disparidades en la calidad de la información entre territorios, lo que afecta la equidad territorial en la asignación de recursos (Estado de la Educación, 2023).

Este análisis se enriquece con teoría que sustenta las observaciones realizadas; desde la perspectiva de Amartya Sen (2000), la ausencia de información detallada y confiable limita la capacidad del sistema educativo para reconocer y superar desigualdades estructurales, afectando las libertades y oportunidades de estudiantes, docentes y comunidades. Merilee Grindle (2002) enfatiza que la fragmentación institucional y la falta de capacidades técnicas socavan la efectividad de las políticas públicas, un fenómeno claramente presente en la dispersión y baja calidad de los sistemas de información del MEP.



Kaufman (2003) identifica la resistencia institucional como un factor que obstaculiza la adopción de prácticas modernas, incluyendo la implementación de sistemas de gestión basados en resultados. Finalmente, la falta de cultura organizacional orientada a la evaluación y aprendizaje institucional refleja la necesidad de reformas integrales que fortalezcan no solo la tecnología, sino también las capacidades humanas y la coordinación interinstitucional.

La articulación entre la clasificación de brechas estructurales y la exploración de los factores que limitan su atención permite construir una visión integral de los retos que enfrenta la educación secundaria pública diurna de Costa Rica en materia de financiamiento. Esta perspectiva, centrada en las dimensiones de gestión institucional, gestión presupuestaria y sistemas de información, facilita un análisis técnico riguroso de las debilidades del sistema y sienta las bases para una estrategia de mejora, incorporando los aportes de actores institucionales clave.

4.2 Análisis de las entrevistas grupales

A continuación, se presentan los principales hallazgos derivados de las entrevistas grupales con personal clave en la toma de decisiones sobre los recursos financieros analizados en este estudio.

Para el análisis de las entrevistas, tal como se indicó en la metodología, se aplicó la técnica de análisis de contenido, lo que permitió identificar patrones y percepciones emergentes. Por lo tanto, lo presentado no corresponde a transcripciones literales de las personas informantes, sino a una síntesis interpretativa de los hallazgos surgidos en las entrevistas.



Las personas participantes en las entrevistas, son parte del equipo de expertos en el tema, ya que representan a cada uno de los departamentos que integran los diferentes componentes de los recursos financieros.

El análisis se organiza según las brechas identificadas: gestión institucional, gestión presupuestaria y sistemas de información. En cada caso, se presentan los hallazgos vinculados a los diferentes componentes de los recursos financieros -remuneraciones, infraestructura educativa, TMC y programas de equidad- y se contrastan con las evidencias derivadas del análisis documental.

Es importante resaltar que, aunque el estudio está centrado en educación secundaria, las brechas identificadas no se limitan únicamente a este nivel, sino que trascienden y han impactado de manera significativa al sistema educativo en su conjunto, evidenciando desafíos estructurales que requieren atención integral.

4.2.1 Brecha en Gestión Institucional

- ***Remuneraciones***

El análisis documental evidencia que la gestión institucional del recurso de remuneraciones presenta debilidades estructurales que inciden en la eficiencia y equidad de la distribución presupuestaria. Entre los factores centrales de esta brecha se encuentran la rigidez normativa, los escasos procesos de seguimiento y la fragmentación de la información, que limita la toma de decisiones. Estos hallazgos fueron confirmados y enriquecidos en las entrevistas grupales, donde las personas funcionarias mencionaron experiencias concretas y, de manera propositiva, establecieron acciones para mejorar la gestión.



En cuanto a la fragmentación institucional se señala que las dependencias responsables de remuneraciones no operan de manera articulada, generando duplicidades y retrasos. Las personas participantes mencionaron que la información de matrícula y necesidades de personal no fluye con la agilidad requerida hacia quienes ejecutan los nombramientos, debido a que los datos se encuentran dispersos en diferentes sistemas y no siempre se encuentran alineados. Esto evidencia falta de planificación que articule los departamentos encargados, así como ausencia de políticas claras en la asignación de recursos. También agregaron que, cada dependencia trabaja con lo mínimo indispensable para cumplir su función, careciendo del valor agregado que aporta la planificación.

Por ejemplo, desde la DGTH el rol se limita a garantizar el pago mensual de los aproximadamente 80.000 funcionarios del MEP, pero no se les ha capacitado para evaluar, cómo ese esfuerzo financiero podría relacionarse con mejoras en los procesos o en metas de calidad, siendo que el personal entrevistado cuenta con un perfil profesional que los hace capaces de aportar en el proceso de evaluación de resultados. Para lograrlo, según los informantes se necesita de voluntad política para que las autoridades superiores se comprometan con cambios de fondo. Pero además, hace falta un plan de acción concreto, que contemple un cronograma de acciones que incluya instrucciones claras a todas las direcciones y departamentos encargados sobre los procesos de remuneraciones.

Además, plantearon la creación de espacios interdepartamentales de coordinación y la implementación de plataformas digitales integradas, que permitan compartir datos en tiempo real entre direcciones. La propuesta apunta a reducir la duplicidad de esfuerzos y garantizar que la información se use de manera coherente en todas las fases de la gestión.



En concordancia con lo anterior, las personas informantes subrayaron serias limitaciones estructurales heredadas, que obstaculizan una administración estratégica del personal del título I y II. Por un lado, la normativa vigente dominada por criterios de la DGSC tiende a priorizar factores como la antigüedad o grados académicos, por encima de la idoneidad o las competencias reales para ocupar puestos clave. Se citó que, en la práctica no siempre el más experimentado o capaz está en el cargo de liderazgo y que hay casos donde algunos nombramientos parecieran responder más a aspectos subjetivos o de simpatía que a mérito técnico. Esto representa una distorsión en la gestión de talento ya que no se asegura que las personas más competentes estén en roles de mayor impacto.

Por otro lado, este régimen de la DGSC, vuelve lento y complejo los procesos de contratación de personal. Se citaba el ejemplo de que, para cada vacante se activan procedimientos engorrosos de congelamiento de plazas, periodos de prueba y concursos que pueden tomar meses o años en resolverse. Además, abrir un concurso externo genera hasta 600 personas oferentes por puesto lo que vuelve inmanejable el proceso, provocando vacantes prolongadas en puestos críticos y un retroceso en la agilidad institucional.

Los participantes coincidieron en que, modernizar y descentralizar el régimen de la DGSC es imprescindible para una mejora del sistema educativo actual. Esta es una dimensión de la brecha institucional que trasciende el propio MEP, requiriendo coordinación con otras instancias estatales para flexibilizar y adecuar las reglas a la realidad del sector educativo.



Continuando con los nombramientos y contrataciones docentes, un eje crítico es la ausencia de incentivos vinculados al desempeño y la formación. Actualmente, no hay una vinculación de los incentivos económicos con el trabajo realizado por el personal docente; las personas informantes señalaron que un docente excelente percibe el mismo salario que uno de bajo rendimiento, lo cual no incentiva la mejora continua. La situación se ha visto agravada por la Ley Marco de Empleo Público, la cual eliminó algunos pluses salariales tradicionales (carrera profesional), sin implementar un sistema alternativo de reconocimiento a la labor ni tampoco una herramienta que vincule lo salarial con el desempeño. En otras palabras, se removieron incentivos económicos previos por un modelo de salario global, pero no se ha establecido un mecanismo ligado a resultados, generando descontento y posibles impactos en la calidad educativa a mediano y largo plazo.

Asimismo, se evidenciaron inequidades derivadas del nuevo esquema salarial. Con la introducción del salario global para nuevos funcionarios, se han creado brechas salariales notables entre personal antiguo y el recién ingresado en puestos similares. Según los participantes, esto desmotiva a los servidores con trayectoria profesional dentro del MEP e incluso provoca rotación de personal, ya que algunos consideran renunciar y reingresar bajo el salario global, dado que un recién ingresado puede ganar hasta 300 mil colones más que ellos.

Las personas participantes en las entrevistas grupales señalaron que equiparar los sueldos a un nivel mayor para todo el personal sería una medida deseable y justa, y que mejoraría la gestión que se realiza en remuneraciones, e incluso mencionaron que se han realizado estudios sobre el costo total de aplicar el salario global de manera generalizada. No obstante, reconocen que, aunque esta podría ser una vía para avanzar hacia una



mayor equidad, actualmente no resulta una opción viable debido a la falta de recursos presupuestarios suficientes en el país.

Además, se mencionó un aumento en el gasto de planilla debido a la migración masiva de funcionarios a puestos con salario global (traslados, ascensos, descensos), para el cual las herramientas actuales no permiten medir el impacto presupuestario, dejando a las direcciones y departamentos encargados de remuneraciones con la tarea de buscar recursos para cerrar el año. Cuando faltan recursos para hacer frente a los compromisos salariales, es el departamento de remuneraciones quien queda mal frente a los afectados, aunque el problema provenga de decisiones externas o imposiciones legales fuera de su control.

Otro aspecto señalado es la rigidez normativa en los procesos actuales. Tanto en el análisis documental como en las entrevistas grupales realizadas, se describen trámites extensos que, aunque responden a exigencias de control fiscal, hacen más lenta la respuesta institucional ante situaciones que pueden ser urgentes, o prioritarias. Las personas participantes propusieron revisar los procedimientos existentes para generar procesos diferenciados según la naturaleza de la tarea; estandarizar formatos y requisitos entre direcciones y departamentos, evitando repetición de información y desgaste administrativo.

La débil utilización de información en la toma de decisiones se evidenció como un obstáculo significativo. Las personas participantes propusieron como medida prioritaria la creación de un sistema de información único sobre remuneraciones, con indicadores claros para analizar tendencias de matrícula, necesidades docentes y cargas horarias. Este sistema debería ser accesible para las distintas instancias encargadas de los



procesos y acompañarse de protocolos claros de análisis y reporte, garantizando que la información no quede dispersa ni sujeta a interpretaciones.

Finalmente, en relación con las capacidades del personal, tanto en el análisis documental como en lo aportado por las personas funcionarias, se evidenció la ausencia de programas sistemáticos de capacitación. Los participantes ven necesario establecer un plan de formación continua en gestión de remuneraciones, que incluya aspectos normativos, administrativos, uso de herramientas digitales y comprensión de los impactos pedagógicos de la distribución de personal. También sugirieron crear espacios de intercambio de buenas prácticas entre departamentos y regiones, para replicar experiencias exitosas en contextos con mayores dificultades.

- ***Infraestructura Educativa***

Las personas participantes de la DIE expresaron desafíos en la organización, planificación y procesos internos del MEP para gestionar la infraestructura, así como la interacción de la DIE con otros actores (jerarcas, juntas, comunidades). Mencionan una fragmentación institucional y falta de alineamiento que repercute directamente en el estado de los centros educativos del país.

Un primer aspecto es la ausencia de una cultura de planificación efectiva y sostenida en el tiempo. Aunque en los lineamientos el MEP impulsa enfoques como la GpRD, en la práctica no se han incorporado en el trabajo diario. Manifiestan que su labor se vuelve reactiva, dominada por las urgencias del día a día, atendiendo problemas inmediatos que surgen en centros educativos, sin espacio para planificar proactivamente. Expresaron que; debido a estas urgencias, nunca ha sido fácil seguir un plan estratégico, aunque enfatizaron que si cuentan con estos.



Esta situación se agrava por situaciones políticas, ya que cada cambio de administración trae nuevas prioridades, reestructuraciones y órdenes que rompen la continuidad de lo planeado. Los esfuerzos realizados por un gobierno pueden ser descartados por el siguiente, generando pérdida de tiempo y recursos, como lo ocurrido con el proyecto del censo de infraestructura, donde el trabajo realizado ha sido descartado por administraciones posteriores. Para estas personas, la falta de continuidad atenta contra cualquier mejora de fondo, ya que la infraestructura requiere de una visión a largo plazo (más allá de los cuatro años).

Ligado a lo anterior, las personas participantes, quienes son especialistas en el área, sienten que trabajan sin que se tomen en cuenta su criterio sobre los objetivos o metas de infraestructura las cuales son impuestas sin incluirlos a ellos para permitirles analizar o conocer la viabilidad de los proyectos. Un ejemplo presentado, fue la inclusión por parte de MIDEPLAN en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública de una cantidad de obras de infraestructura educativa que nunca fueron consensuadas con la DIE, lo cual refleja la poca comprensión de los procedimientos existentes en esta dirección. El efecto de esta situación se da en dos vías, por un lado, genera frustración y desgaste en el personal técnico el cual se ve señalado por incumplir metas, y por otro lado se conduce a planes de infraestructura desconectados de la realidad, que luego quedan solamente en el papel. Además, expresan que estas situaciones facilitan nombramientos inadecuados, pues se han designado asesores de confianza política para coordinar programas, sin la experiencia técnica requerida, lo cual afecta proyectos clave.

Otro tema crítico de gestión institucional es el modelo de organización para ejecutar los proyectos. Actualmente, para la construcción y reparación de infraestructura educativa, la DIE formula técnicamente los proyectos, pero la ejecución (contratación de



obras) la realizan las Juntas de Educación o Juntas Administrativas de los centros educativos. Las personas participantes coinciden en que este esquema, aunque tuvo éxito en el pasado, con las características actuales, es imposible de continuar porque implica fragmentar la gestión en más de 4.000 juntas activas, a las cuales la DIE debe asistir y supervisar. Sin embargo, los recursos humanos son limitados, por lo que se vuelve imposible controlar a todas estas juntas.

Manifiestan que cada año, la DIE emite alrededor de 500 autorizaciones de proyectos de infraestructura para que las juntas ejecuten pequeñas obras de mantenimiento con dineros ya depositados en sus cuentas, pero de esos, alrededor de 50 juntas logran ejecutarlo en el año. Muchas de ellas dejan el dinero congelado por años y por eso en las evidencias se muestran fondos inactivos en las cuentas de cada centro educativo, ya sea por la complejidad de los procesos de contratación pública -que las abruma-, o por no querer iniciar los trámites que corresponden debido a la poca capacitación que tienen, las juntas intentan actuar, pero cometen errores administrativos que terminan en mal manejo de presupuestos públicos, lo cual consume mucho tiempo del personal de la DIE en aclaraciones, asesorías y correcciones, tiempo que se resta al avance de obras prioritarias. Además, el ritmo de ejecución es muy lento, ya que los trámites en cada junta tardan tanto que un proyecto de infraestructura educativa se puede extender hasta tres años o más desde que se inician los trámites.

Las personas participantes proponen una transformación institucional de fondo: centralizar la ejecución de infraestructura y devolver esa responsabilidad al MEP-DIE. Para que sea viable, sugieren crear una Proveduría Institucional especializada en infraestructura o inclusive dotar a la DIE de personería jurídica para contratar directamente. Con un equipo dedicado solamente a la ejecución de infraestructura y con



procedimientos estandarizados, estiman que los proyectos podrían agilizarse. Además, mencionan la posibilidad de contar con cuadrillas propias o regionales, muy parecido al funcionamiento del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), para atender daños menores rápidamente. Esta propuesta, implicaría un cambio mayor en la gestión institucional y requeriría reformar leyes y/o reglamentos y aumentar significativamente el personal técnico en la DIE (ingenieros, arquitectos). Las personas participantes ven la necesidad de este cambio, calificándolo de indispensable para romper el actual cuello de botella.

Con respecto a la creación de la Proveeduría Institucional especializada, advierten que debe realizarse antes de quitarle atribuciones a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, ya que actualmente, con sus limitaciones, son las juntas las que ayudan a que caminen los procesos. Por ello, es crucial empoderar a las juntas para que realicen y financien el mantenimiento menor.

Se detectó que el marco normativo actual ha sido parte del problema, ya que la regulación anterior de juntas prácticamente no les permitía usar fondos en mantenimiento preventivo, sino únicamente en gastos operativos y, si sobraba algo, reparaciones. La transición debe ser gradual y planificada, garantizando recursos y personal para el nuevo modelo; de lo contrario, la parálisis de obras sería total. Plantean que se puede realizar por etapas, iniciar canalizando los proyectos más extensos vía proveeduría especializada, mientras las juntas siguen con proyectos pequeños.

Se destacó la necesidad de fortalecer el sentido de pertenencia hacia el centro educativo por parte de la comunidad y las juntas. Mencionan que están realizando una nueva política de infraestructura robusta, oficial y sostenible donde proponen campañas



para inculcar en las comunidades educativas el sentido de pertenencia, de modo que directores, estudiantes y padres vean la escuela como parte de la comunidad y colaboren en su cuidado, en lugar de esperar que el MEP solucione problemas menores. Es decir, no consideran viable dejar el mantenimiento de aspectos básicos (vidrios quebrados, cambio de canoas, entre otros), en los técnicos del MEP, ya que se perdería tiempo valioso.

Otro tema mencionado es la capacidad operativa interna de la DIE. Las personas funcionarias señalaron la falta de personal en áreas específicas de los procesos que realizan; por ejemplo se requieren más especialistas en contratación para que los procesos de licitación no se atrasen. Actualmente, por más planos y diseños que se produzcan por falta de personal ocurren “cuellos de botella” en la fase de contratación lo que a su vez entorpecería el avance en otras áreas del proceso. Sugieren identificar esos momentos específicos y dotarlos de recurso humano para acelerar la entrega de obras. No obstante, también mencionaron que la DIE no es autónoma, pues depende de muchos otros actores (juntas, proveeduría, MIDEPLAN, entre otras), de manera que incorporar más personal sin modificar las relaciones con estos entes, tendría un efecto limitado. Inclusive, priorizaron tres acciones clave: más personal, proveeduría especializada y censo institucional, aclarando que deben ir de la mano como parte de una reestructuración integral.

- **TMC**

Las personas funcionarias participantes describieron un entorno institucional complejo en la administración del programa Avancemos, debido a la separación de funciones entre el MEP y el IMAS. Esta fragmentación ha complicado la gestión integral de las transferencias, limitando la capacidad del MEP para monitorear y evaluar el impacto



real en la población estudiantil vulnerable. Un dato importante para ahondar en esta situación fue la reforma legal que transfirió Avancemos al IMAS e introdujo un Consejo de Coordinación Interinstitucional. Dicho consejo, conformado por los jefes de las entidades involucradas, se encarga de alinear estrategias y tomar decisiones conjuntas sobre el programa. Inicialmente Avancemos se gestionaba desde el MEP; sin embargo, la ejecución operativa se delegó al IMAS para aprovechar sus sistemas de información y su capacidad de girar pagos directos a los beneficiarios. En adelante, el MEP mantuvo un rol más enfocado en la coordinación y el seguimiento educativo, mientras que el IMAS administra la entrega de la transferencia y el registro de beneficiarios, bajo la supervisión del Consejo de Coordinación Interinstitucional.

A pesar de estos cambios, las personas informantes señalaron que persisten vacíos legales y de gestión que deben abordarse para afianzar la coordinación institucional. Un tema crítico es la ausencia de documentación formal sobre los procesos y responsabilidades de cada entidad. Actualmente, muchos procedimientos operan con base en prácticas implícitas y en el conocimiento del personal actual, sin un manual de procedimientos interinstitucional oficial que norme y explique los procesos que deben realizarse. Este instrumento debería detallar las actividades y obligaciones de todas las dependencias involucradas, desde la planificación presupuestaria hasta la atención del estudiante, evitando duplicidades y confusiones de competencia.

Asimismo, concuerdan que ese manual de procedimientos institucional debe ser acompañado paralelamente con un manual para el usuario, el cual contenga los pasos a seguir por parte de las familias de las y los estudiantes que pueden ser beneficiarios del programa. Esto debido a que, en muchas ocasiones, las personas encargadas del



estudiantado no saben a dónde acudir, ni cuáles son los pasos a seguir en caso de ser candidatos al programa Avancemos.

Otro aspecto discutido dentro de la gestión institucional es la optimización en los trámites presupuestarios, ya que actualmente, los recursos financieros del programa siguen una ruta en la que el gobierno central asigna presupuesto al MEP, el cual; a su vez, los transfiere al IMAS, para que finalmente, este ejecute los pagos a los beneficiarios. Se propuso simplificar el flujo financiero mediante transferencias directas del gobierno central al IMAS para el programa Avancemos, similar a la forma en que el FODESAF entrega fondos al IMAS sin pasar por terceros. Con ello, el MEP dejaría de estar como intermediario y podría centrarse en un rol fiscalizador y de acompañamiento. No obstante, implementar esto implica cambios en la normativa presupuestaria; las personas informantes mencionaron que persisten ambigüedades normativas sobre la distribución de competencias entre MEP e IMAS, que requieren resolución para asegurar el adecuado funcionamiento del programa.

En cuanto a mecanismos operativos de coordinación, las personas participantes resaltaron varias acciones que se han implementado. Mencionaron que, en años anteriores, para articular los niveles regionales y locales, el IMAS realizaba jornadas anuales de capacitación con directores regionales del MEP, explicando el funcionamiento de Avancemos y las tareas esperadas en los centros educativos. Esta práctica presencial o virtual según las circunstancias, resultó útil para difundir información y responsabilidades a nivel territorial; sin embargo, mencionan que ya no se está realizando, lo que implica una disminución del apoyo de los niveles regionales y de los centros educativos.



Asimismo, se corrigió una duplicidad que existía en la recopilación de datos, ya que antes cada centro educativo debía registrar la asistencia del estudiante tanto en SABER del MEP, como en un portal propio de Avancemos, lo cual representaba doble trabajo para las personas encargadas. Actualmente, ese trámite se ha simplificado, concentrándolo únicamente en SABER, de modo que la información que el IMAS requiere (como la condición de matrícula del estudiante) proviene directamente de la base de datos oficial del MEP.

Las personas informantes destacaron también la estrategia de “búsqueda activa” de beneficiarios, un esfuerzo interinstitucional para mejorar la cobertura del programa en poblaciones rezagadas. En vez de depender de que las familias soliciten la beca, el IMAS emplea datos compartidos por el SINIRUBE para identificar estudiantes elegibles que no han sido atendidos y brindarles el beneficio. Con los cruces de información, se generaron listados de estudiantes en condición de pobreza matriculados en el MEP, que no estaban recibiendo el beneficio de Avancemos, y se emitieron resoluciones aprobando la ayuda para ellos. Este proceso requiere posteriormente de la colaboración local, las personas directoras de centros y supervisores de circuito son notificados para ayudar a contactar a esas familias, orientarlas en la inscripción de cuentas bancarias y completar requisitos.

Según relataron, hay regiones donde la respuesta ha sido ejemplar, logrando incorporar rápidamente a los alumnos identificados; sin embargo, en otras zonas la capacidad es limitada porque algunos responsables locales no cuentan con personal suficiente para ubicar a cada estudiante y asistirlo en el trámite. El problema radica en qué, si después de 60 días no se logra localizar al beneficiario potencial para formalizar la ayuda, el IMAS se ve forzado a revocar esa asignación y redirigir los fondos a otra persona, para no desaprovechar el presupuesto disponible. Lo anterior puede dejar sin



cubrir a quienes más lo necesitan, evidenciando la importancia de fortalecer la articulación a nivel regional y local. Ante esta situación, propusieron mejorar los canales de comunicación y apoyarse más en los centros educativos, de modo que ningún estudiante elegible, quede excluido por falta de seguimiento.

- ***Programas de equidad***

Las personas participantes coincidieron en que los programas de alimentación y transporte forman un conjunto articulado, ya que ambos contribuyen a garantizar la asistencia y permanencia del estudiantado en el sistema educativo. En ese sentido, cualquier estrategia o ajuste debería considerarlos de manera integrada.

En lo que respecta a la focalización que se menciona en el análisis documental, explicaron que el transporte estudiantil se enfoca estrictamente en personas estudiantes en situación de pobreza o vulnerabilidad, sin priorizar zonas específicas. En la educación secundaria esto representa una cobertura aproximada del 15% del estudiantado, conforme a los criterios reglamentarios.

Por otro lado, coincidieron en que las deficiencias institucionales del MEP, obstaculizan la distribución equitativa de los recursos de los programas de equidad. En línea con el análisis documental, destacaron la falta de liderazgo, coordinación y la cultura burocrática que prioriza procesos internos sobre resultados finales. Un problema reiterado es la capacitación insuficiente de las Juntas de Educación, al mencionar que la gestión de los recursos financieros que realizan no siempre es la adecuada. En la práctica, las juntas frecuentemente no logran tramitar oportunamente los recursos asignados, confirmando la debilidad del proceso administrativo advertida en las evidencias.



Asimismo, se discutió la articulación interinstitucional y la dotación de personal técnico. Las personas participantes reconocieron esfuerzos recientes en la implementación del enfoque GpRD (planes operativos con metas e indicadores), pero notaron que la adaptación de estos lineamientos ha sido irregular. Mencionan que sus unidades ya elaboran planes operativos basados en indicadores de impacto, incluyendo estudios de satisfacción sobre alimentación y transporte para orientar mejoras. Sin embargo, coincidieron en que muchos planes superiores son muy ambiciosos para la capacidad real del MEP, indicaron que hay metas del “Plan de trabajo prioritario estratégico MEP 2025-2026” que resultan difíciles de ejecutar para el período contemplado, lo cual refleja una desconexión entre diseño político y la capacidad operativa.

Un hallazgo crítico fue la escasez de recursos humanos especializados en la DIE. Explicaron que hay varios programas (alto rendimiento, huertas escolares) que debieron ser transferidos o estuvieron a punto de cerrarse por falta de jefaturas y personal técnico, dado que sólo contaban con dos profesionales para supervisar todo el país. La sobrecarga de tareas en el personal existente añade retrasos adicionales y erosiona la efectividad institucional.

Para finalizar, las personas informantes advirtieron la existencia de confusión en la coordinación entre niveles central y local e insistieron en la necesidad de incluir a la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional en la definición de procesos, ya que el rol de las diferentes instancias no está muy claro al decidir la ejecución de recursos.



4.2.2 Brecha en Gestión Presupuestaria

- **Remuneraciones**

Las entrevistas evidencian cómo las limitaciones técnicas y de cultura organizacional del MEP influyen directamente en la práctica diaria de la gestión presupuestaria de remuneraciones.

La presupuestación por resultados, reconocida como un cambio de paradigma frente al gasto histórico, se implementa de manera parcial y limitada. Según las personas entrevistadas, esto se debe a la resistencia cultural institucional y a la falta de capacitación generalizada del personal. En la práctica, el presupuesto en remuneraciones sigue formulándose de manera histórica, “arrastrando” partidas de gasto año con año, en lugar de lograr la transición hacia una gestión más estratégica.

Se evidenció una marcada desvinculación entre la inversión salarial y la matrícula o los resultados educativos. Las personas participantes señalaron que, aunque la educación secundaria recibe mayor inversión en remuneraciones que la primaria, esta asignación no se vincula claramente con la matrícula ni con los resultados de aprendizaje.

Esta situación se vuelve compleja por las diferencias metodológicas en el cálculo de los pagos. Mientras que en otros ministerios los salarios se determinan únicamente por puestos, en el MEP se combinan puestos y lecciones: en educación primaria, la remuneración se asigna por puesto; en educación secundaria, el pago se calcula por lecciones efectivamente asignadas. Por ello, para realizar comparaciones justas entre niveles educativos o con otros ministerios, resulta necesario convertir puestos en lecciones o viceversa; de lo contrario, cualquier conclusión sobre una mayor inversión en secundaria podría resultar equívoca. Además, esta particularidad debe considerarse al



evaluar la eficiencia de la inversión en secundaria, pues no todas las brechas se explican únicamente por matrícula o el número de puestos disponibles.

A lo anterior se suma que en secundaria se asignan lecciones adicionales de planeamiento, producto de negociaciones sindicales, que se suman a los pagos que por ley corresponden a los docentes. Estas lecciones, otorgadas cuando los docentes alcanzan cierta carga lectiva, representan un costo significativo sin evidencia clara de impacto en la mejora educativa.

Además, se indicó que el personal encargado de remuneraciones solo vela por el cumplimiento del pago, sin posibilidad de incidir directamente en la equidad del modelo, enfatizaron que la presión por cubrir pagos inmediatos limita su capacidad de proponer mejoras en eficiencia y equidad, evidenciando una dimensión cultural de la gestión operativa que no aparece en los documentos considerados en el análisis documental.

Por otra parte, el Informe No DFOE-CAP-IAD-00003-2024 analiza específicamente la eficiencia y eficacia de colegios académicos y liceos rurales, reportando la inversión per cápita en remuneraciones y transferencias. Sin embargo, las personas participantes señalaron que dicho informe no establece vínculos directos entre el gasto presupuestario y los resultados académicos, ni permite determinar el plazo en que las mejoras en la inversión se traducen en aprendizajes.

Además, estas modalidades son completamente diferentes y no pueden compararse directamente, ya que cada una presenta variaciones en la malla curricular y en el perfil de salida del estudiante. Lo único que tienen en común son algunas materias básicas (Matemáticas, Español, Sociales, Ciencias e Inglés), pero eventualmente la trayectoria educativa se bifurca.



Las personas entrevistadas perciben déficits en el contenido presupuestario, señalando que actualmente realizan grandes esfuerzos internos por garantizar el pago de salarios al 31 de diciembre. En este sentido realizan frecuentes movimientos de recursos entre subpartidas (siguiendo controles estrictos), centrándose en “apagar incendios”, para cubrir la planilla al cierre del año.

Se proponen medidas de corto plazo para mitigar estos impactos, como establecer un proceso de diagnóstico y limpieza de pagos; identificar sumas de más y pagos por vía de resolución y aplicar mecanismos de neteo (compensación entre montos adeudados y pagos en exceso). Las personas informantes consideran que, si se mejora este proceso, se podría liberar tiempo y recursos humanos que actualmente se destinan a gestionar resoluciones, permitiendo una gestión más eficiente y estratégica de las remuneraciones. También se sugiere aplicar principios de la Ley de Simplificación de Trámites para agilizar y transparentar los procedimientos.

Por otro lado, también señalaron que la gestión presupuestaria del MEP está fuertemente condicionada por factores externos y limitaciones estructurales, entre ellos las normas de la DGSC, la Ley Marco de Empleo Público y decisiones de autoridades políticas o del MH. Estas regulaciones introducen rigidez en la administración de recursos, restringiendo la autonomía del MEP para vincular el presupuesto con el desempeño educativo, la equidad y las necesidades específicas de los centros educativos.

Un ejemplo señalado fue la asignación de docentes; aunque existan recursos humanos disponibles, la normativa interna del MEP impide su nombramiento si no se cumplen ciertos requisitos, como la existencia de un número mínimo de secciones en el caso de la educación técnica o el nombramiento de un docente con menos de 30 lecciones



que podría interpretarse como un posible “enriquecimiento ilícito”, lo que genera distorsiones en la cobertura y equidad educativa.

A estas restricciones se suman los efectos de la Ley Marco de Empleo Público, en particular, la introducción del salario global, que según las personas entrevistadas, ha provocado rotación de personal, desmotivación y sobrecostos en remuneraciones, sin que existan mecanismos claros de control ni proyecciones sostenibles a futuro. Además, se advirtió que el modelo incrementa desigualdades internas y vuelve inmanejable la estimación del gasto, dificultando la planificación presupuestaria a mediano y largo plazo.

También destacaron la falta de continuidad en los planes piloto, que la administración acostumbra a realizar cuando quiere implementar iniciativas tanto en lo académico como en lo administrativo, y la influencia de la voluntad política en la definición de lineamientos presupuestarios, lo que en ocasiones deriva en gastos sin producir beneficios claros para el aprendizaje ni mejoras sostenibles. Por ejemplo, cuando se realizan resoluciones de aprobación o cambios de modalidad que con el tiempo cambian, lo que condiciona la efectividad de la inversión en remuneraciones.

Además, las personas participantes destacan un problema recurrente relacionado con pagos por resoluciones y sumas giradas de más. Señalan que cuando no se reconoce oportunamente la carrera profesional o derechos adquiridos, el MEP termina realizando pagos extraordinarios que incluyen intereses acumulados de hasta cinco años, generando sobrecostos y afectando la eficiencia del presupuesto.

Durante las entrevistas grupales, las personas participantes identificaron posibles vías para mitigar las brechas en la gestión presupuestaria de remuneraciones, como establecer mecanismos que vinculen gasto en salarios con resultados educativos;



aumentar la flexibilidad normativa y administrativa para facilitar una asignación más eficiente de los docentes; fortalecer la planificación estratégica del presupuesto y considerar incentivos diferenciados a docentes para atender zonas vulnerables.

Además, resaltaron que, aunque existe un sistema de reconocimiento salarial para los docentes que laboran en zonas catalogadas como incómodas o insalubres (zonaje), este resulta insuficiente para motivar la movilidad hacia zonas vulnerables y que los pagos de plazas docentes se realizan con criterios estandarizados que no consideran condiciones territoriales o socioeconómicas, generando desigualdad en la asignación. También enfatizaron la importancia de capacitar al personal en gestión orientada a resultados y de generar sistemas de seguimiento y evaluación que midan el impacto real del gasto en remuneraciones sobre la calidad educativa.

También refuerzan la idea de que la gestión institucional en remuneraciones necesita coordinación, integración de información, flexibilización de procesos y fortalecimiento del capital humano, no solo desde el diseño normativo, sino desde la experiencia y práctica de quienes ejecutan los recursos. Asimismo, señalaron que algunas soluciones propuestas en documentos oficiales requieren adaptarse a condiciones locales, evidenciando que la política nacional no siempre se traduce directamente en la operación efectiva de la gestión presupuestaria en todas las regiones o modalidades educativas.

- ***Infraestructura Educativa***

El análisis documental y las personas entrevistadas de este componente, coinciden en señalar un rezago histórico en el mantenimiento y construcción de infraestructura educativa, caracterizado por un enfoque predominantemente reactivo; es



decir, las intervenciones se realizan principalmente ante emergencias, órdenes sanitarias o necesidades inmediatas, en lugar de formar parte de una planificación estratégica de largo plazo.

En el marco de GpRD, las personas participantes reconocen el concepto, pero señalan que no se aplica de manera sistemática y que la gestión continúa siendo reactiva, marcada por urgencias coyunturales, órdenes sanitarias y presiones inmediatas, lo que refleja una lógica de “apagar incendios” en lugar de priorizar proyectos estratégicos. Esta situación coincide con los hallazgos del análisis documental, que ya advertía sobre la desconexión entre planificación presupuestaria y resultados esperados.

Una desconexión entre planificación política y capacidad técnica constituye un obstáculo recurrente que limita la ejecución efectiva. De acuerdo con las personas informantes, las metas del Plan Nacional de Desarrollo y las directrices de MIDEPLAN no consideran la capacidad operativa real de la DIE, ni los recursos disponibles, generando expectativas imposibles de cumplir. Ejemplo de ello es, la planificación de alrededor de 1.800 proyectos anuales, cuando con los recursos y personal existente solo podrían ejecutarse cerca de 100. Esta situación provoca frustración en el personal y conduce a priorizar metas numéricas sobre la calidad y el impacto de las intervenciones.

Las personas entrevistadas también destacaron una carga de trabajo desproporcionada y cuellos de botella en la contratación; aunque aumente el personal técnico (ingenieros y arquitectos), los proyectos se traban en la fase de contratación. Agregan que los procesos administrativos continúan impidiendo la ejecución efectiva y que algunos proyectos llevan más de diez años sin concluir, lo que demuestra que el incremento de recursos humanos no resuelve los cuellos de botella, dado que los



procesos de contratación y las limitaciones administrativas, continúan retrasando la ejecución de proyectos y perpetuando un enfoque reactivo en la gestión.

La discontinuidad y los cambios políticos también son factores críticos y agravan la problemática. Cada cambio de gobierno implica la modificación de prioridades que dejan proyectos inconclusos y descarta lo avanzado por la administración anterior. Durante el conversatorio, enfatizaron que esta situación impide dar continuidad a planes estratégicos y genera duplicación de esfuerzos, pérdida de tiempo y uso ineficiente de los recursos públicos, una dimensión práctica que no siempre aparece en los documentos. Un ejemplo de la no conclusión de proyectos lo comprende el censo de infraestructura educativa.

La rigidez normativa en los procesos de contratación administrativa y ejecución de proyectos representa otro obstáculo. Los trámites administrativos son extensos, lentos y complejos; incluso un proyecto menor requiere casi los mismos pasos que uno grande como la construcción de un centro educativo nuevo. Esto retrasa la ejecución presupuestaria, limita la capacidad del MEP para responder con rapidez a necesidades concretas, encarece los procesos y provoca que los recursos asignados, permanezcan sin utilizarse en el año presupuestario correspondiente, reduciendo la eficiencia del gasto y el impacto de la inversión en infraestructura educativa.

Asimismo, el modelo de gestión basado en Juntas de Educación y Juntas Administrativas se percibe como obsoleto e ineficiente. La DIE transfiere fondos, pero la ejecución depende de alrededor de 4.000 juntas; cualquier retraso o renuncia en alguna de ellas, provoca que las iniciativas se estanquen y los proyectos sin ejecución se acumulen, limitando la agilidad y efectividad del gasto y perpetuando problemas de coordinación entre actores del sistema.



Además, mencionan que el clientelismo político, influye en la priorización de proyectos, que a menudo depende de órdenes sanitarias, urgencias locales o “primeras piedras” para cumplir intereses políticos. Esta dinámica, desvía la asignación presupuestaria de una lógica estratégica hacia una lógica de inmediatez, evidenciando la influencia de factores externos sobre la eficiencia de la gestión.

También se identifica la falta de articulación en criterios de equidad; no existe claridad sobre cómo medir la equidad en infraestructura, por ejemplo, la conectividad en zonas lejanas frente a centros con más estudiantes o mayor vulnerabilidad. La ausencia de indicadores estandarizados perpetúa desigualdades estructurales e inequidad territorial en la infraestructura educativa, especialmente en centros con menor matrícula o en zonas de alta vulnerabilidad y dificulta avanzar hacia una distribución más justa de los recursos.

Los hallazgos de la entrevista aportan dimensiones adicionales no contempladas en la documentación. Por un lado, evidenciaron el impacto directo que tienen los atrasos de infraestructura en la calidad del servicio educativo, afectando matrícula, permanencia y condiciones de estudio para estudiantes y docentes. Por otro, resaltaron que las desigualdades son más profundas en zonas rurales y vulnerables (mayor deterioro de centros educativos, órdenes sanitarias sin resolver), donde las carencias se intensifican y la respuesta institucional es aún más lenta, evidenciando cómo las brechas presupuestarias se traducen en consecuencias concretas en la vida escolar cotidiana.

En síntesis, las brechas en la gestión presupuestaria de infraestructura educativa del MEP, no se explican únicamente por la insuficiencia de fondos, sino por la combinación de factores institucionales, normativos y políticos: gestión reactiva, desconexión entre



planificación y capacidad real, discontinuidad política, rigidez administrativa, modelo de juntas obsoleto, cuellos de botella en contratación y falta de criterios de equidad. Las entrevistas amplían la comprensión del impacto directo sobre la calidad educativa y la dimensión territorial de la desigualdad, mostrando cómo estas limitaciones afectan la eficiencia del gasto y el impacto de la inversión en infraestructura educativa en Costa Rica.

Las personas participantes sugieren varias acciones para mitigar las brechas en la gestión presupuestaria de infraestructura educativa identificadas en la investigación. Entre las propuestas de corto plazo destacan: la priorización de centros con órdenes sanitarias activas (rojas); la asignación de financiamiento básico anual para mantenimientos y el fortalecimiento del mantenimiento preventivo con participación de las comunidades educativas. Para agilizar la ejecución, se propone crear una proveeduría especializada; reducir la dependencia de las juntas a tareas básicas y adoptar modelos de contratación similares a los del MOPT. Asimismo, se recomienda establecer carteras de proyectos a mediano plazo; definir criterios claros de equidad territorial que prioricen zonas vulnerables y rurales y asegurar la coordinación política-técnica para integrar demandas pedagógicas y necesidades de infraestructura.

- **TMC**

La entrevista con personas funcionarias del IMAS y el MEP profundizó en las brechas identificadas en el análisis documental sobre la gestión presupuestaria de las TMC, al tiempo que reveló limitaciones operativas y normativas no registradas en los documentos revisados.

Estas personas entrevistadas, expresaron una fuerte preocupación por lo ocurrido entre 2021 y 2023, que mostraba una desproporcionalidad entre matrícula y beneficiarios



del programa Avancemos: mientras la matrícula en secundaria disminuyó un 4,2%, la cantidad de beneficiarios cayó un 17,9%, reduciendo la cobertura del programa del 42% al 27% de los estudiantes. Las personas participantes atribuyen la reducción a una estrategia de sostenibilidad orientada a garantizar los 12 pagos anuales por estudiante enfocándose en estudiantes en pobreza básica y pobreza extrema y no únicamente a mantener cifras elevadas de beneficiarios, lo que evidencia un cambio hacia un enfoque de continuidad presupuestaria más que de expansión numérica, con implicaciones en la equidad, especialmente en el periodo posterior a la pandemia, cuando el apoyo económico era más necesario.

La regla fiscal y los recortes presupuestarios representan factores externos que condicionan la gestión del programa. La unión de Crecemos y Avancemos en 2022, fue comprendida por el MH como una reducción de programas, cuando su propósito real fue fusionarlos en uno solo lo que derivó en un recorte cercano a los 24 mil millones de colones. Este hecho afectó la cobertura del programa y reveló la fragilidad de la coordinación interinstitucional y de la planificación presupuestaria frente a decisiones externas que inciden directamente en la capacidad de respuesta del sector educativo.

Otro hallazgo relevante es la ausencia de un manual de procedimientos interinstitucional que provoca ambigüedad en la planificación y ejecución del presupuesto, dificulta la trazabilidad de los pagos y afecta la continuidad operativa, aspectos que no habían sido identificados en los documentos analizados. Si bien existen avances como la integración de datos mediante el Censo SABER, la falta de procedimientos estandarizados sigue siendo un obstáculo para consolidar la gestión interinstitucional.



Los problemas operativos específicos en la ejecución de pagos constituyen un desafío significativo, pues reflejan debilidades técnicas y administrativas que inciden en la eficiencia del gasto. Las personas participantes del IMAS señalaron dificultades para localizar cerca de 9.000 estudiantes sin registro del número de cuenta bancaria internacional (IBAN por sus siglas en inglés), además de cuentas inactivas o errores de interoperabilidad entre bases de datos que retrasan las transferencias. A esto se suma la falta de personal para realizar la búsqueda activa de beneficiarios. Estas limitaciones, ausentes en la documentación revisada, evidencian procesos administrativos no automatizados y la necesidad de fortalecer la capacidad tecnológica e institucional del programa.

De hecho, las personas entrevistadas subrayaron que la interoperabilidad entre los sistemas SABER, SINIRUBE e IMAS continúa siendo parcial, lo que impide un seguimiento automatizado de la información presupuestaria. A ello se añade la insuficiente capacitación del personal para gestionar los sistemas tecnológicos, dificultando la actualización de datos, la trazabilidad de pagos y la identificación de beneficiarios. Todo ello refleja una dinámica de trabajo que compromete la eficiencia y sostenibilidad del programa, en línea con las deficiencias señaladas en el análisis documental sobre la gestión de la información financiera.

Asimismo, las personas informantes del IMAS y del MEP, cuestionaron las discrepancias metodológicas entre los informes de la CGR, el Estado de la Nación y sus propias bases de datos institucionales, lo que genera interpretaciones contradictorias sobre la cobertura y el impacto real de las transferencias. Esta falta de alineación metodológica limita la posibilidad de evaluar resultados con evidencia consistente y



constituye una debilidad en la rendición de cuentas, coincidente con los hallazgos del análisis documental.

Por otra parte, persisten dificultades en la focalización y priorización de beneficiarios. Si bien los criterios actuales garantizan atención a estudiantes en condición de pobreza extrema y pobreza básica, excluyen a sectores vulnerables en riesgo de exclusión educativa. Las personas entrevistadas valoran que esta medida fortalece la equidad vertical -dar a quienes más lo necesitan-, pero advierten que podría debilitar la universalidad del derecho a la educación, una tensión ya destacada en los documentos analizados. .

En materia de sostenibilidad financiera, las personas entrevistadas recordaron que en 2021 y 2022 existió riesgo de no completar los 12 periodos de pago, por lo que el IMAS recurrió a solicitudes de presupuestos complementarios ante la Asamblea Legislativa y a reasignaciones internas de fondos. Esta práctica refleja una gestión adaptativa orientada a garantizar la continuidad del programa frente a limitaciones fiscales, aunque evidencia la dependencia del programa a decisiones coyunturales.

Para mitigar las brechas identificadas, las personas participantes propusieron acciones como la integración completa de los sistemas SABER, SINIRUBE e IMAS para garantizar trazabilidad y evitar duplicidades; la recolección y actualización sistemática de cuentas bancarias; la automatización de procesos para reducir errores y agilizar la entrega de recursos; la implementación de criterios claros de priorización basados en evidencia técnica y territorial y el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional mediante manuales de procedimientos, mesas de seguimiento y reportes periódicos. También se enfatizó la capacitación del personal regional en gestión de datos y acompañamiento



directo a beneficiarios, así como la protección de datos personales mediante protocolos de seguridad y supervisión institucional.

- ***Programas de Equidad***

El análisis de la gestión presupuestaria en los programas de equidad tanto en la revisión documental como en la entrevista coincide en señalar que enfrenta brechas estructurales y operativas que limitan su efectividad para garantizar el acceso, la permanencia y la equidad educativa, especialmente en las poblaciones más vulnerables. Estas brechas se concentran en la asignación, ejecución, control y focalización de los recursos, generando tensiones entre los objetivos sociales del Estado y las restricciones del contexto fiscal.

La aplicación de políticas de contención del gasto ha reducido la capacidad de los programas de alimentación y transporte para cubrir la demanda real del estudiantado, afectando con mayor fuerza a poblaciones rurales, indígenas, en pobreza extrema y urbano-marginal. Al respecto, las personas entrevistadas agregan que los recursos asignados ya no alcanzan para cubrir toda la población beneficiaria y que las restricciones impuestas desde el MH, comprometen su sostenibilidad y generan incertidumbre en la prestación de servicios esenciales.

Se identificó que la asignación presupuestaria sigue parámetros homogéneos, sin considerar variables socioeconómicas ni territoriales, lo que genera inequidades en la distribución de recursos. Por ejemplo, centros con condiciones sociales críticas reciben el mismo monto por estudiante que aquellos en zonas urbanas consolidadas, mientras que la cobertura de transporte y comedores es menor en regiones alejadas, donde los costos operativos son más altos, evidenciando que esta desigualdad no responde a la falta de



necesidad sino a la estructura de asignación. Según las personas participantes, pese a la disponibilidad de indicadores como el IDS, inseguridad o el aislamiento geográfico, estos no se aplican de manera sistemática en la distribución de recursos, lo que conduce a inequidades territoriales y contraviene el principio de equidad vertical que debe orientar el gasto público.

A esta desigualdad se suman disparidades entre modalidades de secundaria, ya que CTP, académicos, rurales o indígenas no reciben asignaciones proporcionales a sus necesidades y características, reforzando las brechas horizontales del sistema y limitando la capacidad de los programas de equidad para compensar desigualdades estructurales entre centros educativos. Las personas informantes señalaron que, mientras algunos CTP o académicos reciben apoyos específicos, otros (telesecundarias y colegios indígenas) carecen de financiamiento proporcional a sus necesidades.

Por otra parte, los criterios de focalización socioeconómica rígidos o desactualizados, basados principalmente en la clasificación del SINIRUBE, generan exclusiones y solapamientos, dejando por fuera a estudiantes que, aunque viven en condiciones de vulnerabilidad, no cumplen con los parámetros formales para ser beneficiario del sistema. La entrevista evidencia además la falta de actualización periódica de SINIRUBE, lo que provoca que algunos beneficiarios que ya no requieren el servicio continúen recibiéndolo, mientras que otros que sí lo necesitan quedan excluidos. Esta rigidez afecta tanto la alimentación como el transporte estudiantil evidenciando una desconexión entre la normativa y la realidad social.

Según las personas entrevistadas, la ejecución presupuestaria limitada y desigual se evidencia en el Programa de Transporte Estudiantil, cuya ejecución alcanzó solo un



75% en 2022, dejando sin atención a parte del estudiantado vulnerable. Señalaron que esta subejecución refleja problemas de gestión operativa, coordinación interinstitucional y capacidad técnica en los niveles locales, agravados por trámites administrativos complejos en las juntas. Algunos mencionaron que los fondos “quedan congelados” porque no hay claridad en los procedimientos de contratación o compra, lo que repercute en la atención oportuna al estudiantado.

Esta situación se agrava por la falta de lineamientos técnicos estandarizados y la limitada capacitación de los integrantes de las juntas, lo que deriva en decisiones poco fundamentadas y en una ejecución desigual del presupuesto. Asimismo, el poco acompañamiento técnico desde el nivel central y regional genera incertidumbre en la interpretación de las normas y en la validación de gastos, debilitando la eficiencia del modelo descentralizado de gestión

En relación con infraestructura y recursos, persisten limitaciones en los comedores escolares, que carecen de espacio, mobiliario o equipamiento adecuado para atender la demanda. La entrevista evidencia que incluso cuando hay recursos, la infraestructura insuficiente afecta la universalidad del servicio.

En el ámbito operativo, también cuestionaron las restricciones para la tramitación de presupuestos extraordinarios, limitadas a solo tres solicitudes por año, lo que reduce la capacidad de respuesta de las juntas ante emergencias o necesidades específicas de infraestructura, equipamiento, mantenimiento de comedores o transporte.

Las personas participantes relataron que, ante la rigidez administrativa y la imposibilidad de las juntas de ejecutar ciertos rubros, se han trasladado recursos entre programas, por ejemplo, reasignando fondos destinados originalmente a comedores,



huertas o equipamientos. Si bien, estas acciones buscan garantizar resultados inmediatos y evitar la pérdida de recursos, distorsionan la planificación inicial y debilitan la coherencia del gasto público, dificultando el seguimiento y la rendición de cuentas.

En cuanto al control y la evaluación, se observa una aplicación parcial del enfoque de GpRD. Si bien algunos departamentos han avanzado en la formulación de planes operativos con metas e indicadores de resultados, la institucionalización del enfoque sigue siendo incipiente. No se cuenta aún con un sistema integral que relacione de manera sistemática el presupuesto con los resultados obtenidos, lo que limita la toma de decisiones basada en evidencia y la rendición de cuentas sobre los impactos alcanzados. Según las personas entrevistadas, la planificación continúa siendo predominantemente reactiva y enfocada en la ejecución de montos, no en la mejora de impactos.

Se identifica una desconexión entre las metas estratégicas institucionales y la capacidad de ejecución, las personas participantes mencionaron que las metas u objetivos fijados por el nivel central son excesivos en comparación con los recursos humanos y financieros disponibles de las dependencias ejecutoras. Esto genera frustración en las regiones y una brecha entre lo planificado y lo efectivamente logrado, debilitando la credibilidad de los procesos de planificación y presupuestación. La carencia de evidencia empírica sobre el impacto de los programas dificulta valorar su contribución real a la reducción de las brechas educativas y sociales.

Al comparar la evidencia documental con los aportes de la entrevista, se identificó que esta última profundiza en aspectos operativos y de gestión que no estaban suficientemente desarrollados en los documentos, como las restricciones a presupuestos extraordinarios, los traslados de fondos entre programas, las deficiencias en la



actualización del SINIRUBE, los problemas de coordinación local y las limitaciones en capacitación.

Las personas entrevistadas sugieren varias estrategias para mitigar estas brechas. Entre las propuestas más factibles se destacan la simplificación de trámites administrativos y mayor delegación de competencias a niveles regionales, el fortalecimiento de la focalización mediante SINIRUBE e indicadores de desarrollo social y la flexibilización de criterios de asignación en casos excepcionales o de emergencia. Asimismo, se propone mejorar la articulación entre técnicos del MEP y los centros educativos, alineando la asignación de recursos con matrícula y necesidades pedagógicas y garantizando continuidad del servicio en zonas de vulnerabilidad extrema.

Se resalta la importancia de fortalecer los recursos humanos, con capacitación en análisis de datos y normativa y coordinar con municipalidades y organismos como IMAS, CGR y Hacienda para asegurar la eficiencia, transparencia y sostenibilidad de los programas.

4.2.3 Brecha en Sistemas de Información

- **Remuneraciones**

Las personas participantes describieron un escenario de fragmentación y dependencia externa que obstaculiza la toma de decisiones oportuna. Los datos relativos a personal y salarios se encuentran repartidos en múltiples plataformas, algunas internas y otras administradas por entes externos como el Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF), Sistema de información Gerencial de Recursos Humanos (SIGRH) e Integra2, entre otras, que no se comunican entre sí adecuadamente. Peor aún, muchos de los sistemas críticos no son administrados por el MEP, sino por entes



rectores como el MH y el DGSC. Actualmente, el pago de planilla del MEP (la más grande de todo el Gobierno Central) se procesa en el sistema Integra2, que pertenece al MH Hacienda y la formulación presupuestaria se hace en SIGAF u otras herramientas fiscales estándar.

Las personas informantes señalaron que cualquier cambio legal o ajuste debe esperar a que el MH realice las adaptaciones necesarias en sus plataformas, proceso que -afirman- no ocurre con la rapidez que requiere el sector educativo. Además, mencionaron que dichos sistemas no responden adecuadamente a las necesidades específicas del MEP, lo que obliga al personal a ajustarse a las limitaciones de las herramientas disponibles. De acuerdo con su testimonio, esta situación provoca que muchos funcionarios experimenten retrasos o inconsistencias en sus pagos mientras se implementan las nuevas normativas, generando deudas, pagos manuales o remedios posteriores; de ahí surgen muchos de los errores administrativos presentes en el análisis documental.

La situación de los sistemas de información fue descrita incluso como un retroceso en un mundo donde la tecnología y la modernidad han avanzado. Mencionan que actualmente, el MH desarrolla un nuevo sistema integrado para la gestión financiera del Estado. Sin embargo, según las personas informantes, el MEP ha tenido muy poca participación en el diseño de este nuevo sistema, lo anterior porque destacan que la forma de pago del MEP no se adecua a los sistemas creados anteriormente (SIGRH, Integra2), por lo que se requieren características particulares para un buen desempeño.

Incluso las personas participantes que han podido observar de forma general el nuevo sistema, indican que ya está predefinido y que deben adecuarse a él. Además,



expresan que las capacitaciones que debían iniciar en junio del 2024 se suspendieron al evidenciar, el MH, que su sistema no es funcional para el sector educativo. Esta falta de claridad llevó a que se hicieran consultas sobre si es posible iniciar el sistema nuevo en paralelo con el actual, como respaldo y dicho ministerio respondió negativamente.

En resumen, el personal participante de la entrevista considera que tendrán que iniciar labores en el 2026 con una plataforma informática ajena y potencialmente poco funcional, ya que, han notado que ninguno de los reportes críticos para su gestión aparece contemplado, pues los desarrolladores se enfocaron en reproducir procesos de recursos humanos estándar, ignorando requerimientos específicos del MEP. Inclusive, advirtieron que en su criterio se duplica o triplica la cantidad de accesos para poder llegar a una pantalla o un reporte respecto al sistema actual.

Esta perspectiva es especialmente preocupante considerando que los departamentos encargados, procuran no recargar a sus funcionarios con jornadas excesivas, aunque reconocen que, en meses recientes, la carga ha crecido y han tenido que trabajar incluso fines de semana, preparando escenarios y datos por los constantes reajustes solicitados.

No obstante, los participantes también reconocieron que el problema no es solo de las herramientas externas, sino de la forma en que el MEP gestiona su propia información. Según estas personas, hay datos abundantes sobre nombramientos, movimientos de personal, ejecuciones, entre otros, pero no se utilizan para anticipar problemas o diseñar soluciones innovadoras, debido a que están segmentadas en varias plataformas o se trabajan de forma manual. Esto genera que ningún reporte coincida, ya que un departamento maneja una información, mientras que otro puede contener datos distintos,



aunque la solicitud haya sido la misma. Esto obliga a las personas funcionarias a cruzar y depurar datos manualmente, aumentando la carga de trabajo y el riesgo de error humano. Expresan que elaboran las proyecciones presupuestarias, apoyándose en hojas de cálculo y en la experiencia del personal, más que en software especializados.

También calificaron al sistema Integra2 como una máquina para registrar y quitar solamente acciones de personal, pero que no ofrece componentes adicionales que apoyen el análisis de los requerimientos. De esta forma, sistemas actuales no proveen información confiable y oportuna para la toma de decisiones estratégicas y además complican la gestión operativa, haciendo que trámites como un ajuste de planilla o un reporte tomen mucho más esfuerzo de lo necesario.

Ante este panorama, las personas participantes plantearon soluciones y apoyos necesarios para fortalecer los sistemas de información de remuneraciones. Una idea reiterada fue desarrollar sistemas propios o complementarios adaptados a las necesidades del MEP, en caso de que las herramientas provistas por el MH sigan siendo insuficientes. Mencionaron que eso no debe limitar el desarrollo de sistemas MEP, con miras a mejorar cálculos y proyecciones salariales. Si la capacidad técnica interna resulta escasa por sobrecarga de trabajo, sugirieron buscar alianzas interinstitucionales, se mencionó explícitamente la posibilidad de acudir al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), que puede ofrecer apoyo para el desarrollo de sistemas, así como explorar convenios con el ICE (que cuenta con departamentos informáticos robustos) o con universidades, mediante proyectos de graduación en ingeniería de sistemas. Estas alternativas, permitirían cumplir la norma que prohíbe contratar consultorías tecnológicas sin antes agotar opciones públicas.



En paralelo, a lo interno del MEP se señaló la falta de un equipo o comisión interdisciplinaria, que articule los requerimientos de todas las áreas involucradas en remuneraciones, para que las distintas unidades (presupuesto, personal, pagos) tengan voz continua en el proceso. Institucionalizar un comité técnico interno, donde cada área clave pueda expresar sus necesidades de información y control sería fundamental para que cualquier sistema nuevo realmente solucione las deficiencias actuales. Asimismo, se recalcó la necesidad de fortalecer las competencias del personal y capacitar intensivamente a las personas funcionarias en los nuevos sistemas cuando estos lleguen, ya que comprenderlos desde el primer día, es clave para no agravar la curva de aprendizaje.

Para finalizar, las personas participantes mencionaron que solo con sistemas confiables, se podrá monitorear en tiempo real cuántos docentes están sin nombrar en cada región, cuántos fondos se requieren para cumplir nuevas disposiciones legales, o qué impacto tienen las medidas implementadas. Se requiere dotar al MEP de herramientas informáticas acordes a la complejidad de su gestión.

- ***Infraestructura Educativa***

La ausencia de sistemas de información confiables y actualizados sobre la infraestructura educativa fue identificada como una brecha crítica que agrava otras problemáticas. Actualmente, el MEP no cuenta con un censo o inventario de las condiciones de los centros educativos del país; las personas participantes manifestaron que llevan años intentando subsanar este vacío, pero que hasta la fecha no existe una herramienta que consolide datos sobre el estado físico de los centros educativos. Esto significa que la priorización de obras se hace, con base en órdenes sanitarias o



emergencias, en lugar de un diagnóstico objetivo. Por ejemplo, mencionan que hay cientos de órdenes sanitarias activas y pueden señalar casos críticos, pero no hay un registro centralizado para darles seguimiento.

Esta carencia de información impide anticipar riesgos, por lo que se actúa cuando el problema ya empeoró; además, dificulta gestionar recursos, ya que es complejo pedir más presupuesto o planear inversiones sin cifras sólidas que respalden dónde y cuánto hace falta.

Los esfuerzos por establecer un censo de infraestructura educativa se han encontrado con obstáculos de continuidad institucional y voluntad política. Esta interrupción constante no solo ha significado retraso, sino también desperdicio de recursos invertidos, ya que se compraron servidores, se desarrolló la estructura de la base de datos y se capacitó personal, pero luego todo quedó sin avance. Peor aún, señalaron que un censo debe ser un sistema vivo, actualizable en tiempo real, más que un estudio individual. Este censo posibilitaría la priorización de las intervenciones con criterios claros, estimar presupuestos anuales, incluir un módulo de seguimiento de órdenes sanitarias para monitorear en tiempo real el avance, identificar donde urge mantenimiento menor antes de que se convierta en emergencia y canalizar recursos de forma preventiva.

Un factor que agrava la falta de apoyo es la planificación cortoplacista con motivos políticos, las personas participantes reconocen que un censo nacional exhaustivo implicaría revelar ante la opinión pública cuántas escuelas están en mal estado y cuánto costaría realmente ponerlas al día. Sin embargo, esta visión política condena al MEP a seguir gastando ineficientemente, porque sin datos confiables se continúa improvisando, según las personas participantes entrevistados.



En cuanto a las características y condiciones que debería poseer el registro de problemas de infraestructura por atender, aportaron varias recomendaciones basadas en lecciones aprendidas. Primero, cada centro debe ser analizado por un profesional capacitado en el área, ya que la idea de hacer un censo encargando a docentes que llenen formularios, no daría información real de acuerdo con los lineamientos estructurales. Consideran que, un diagnóstico serio de infraestructura requiere personal capacitado, - ingenieros evaluando en campo-, utilizando criterios estandarizados para que los datos sean fiables.

Segundo, insistieron en que el sistema sea dinámico y sostenible y que la herramienta permita actualización continua. En la práctica, esto podría significar una plataforma donde cada obra nueva o mejora realizada se registre al momento, y donde los centros educativos reporten cambios bajo un protocolo regular. El censo inicial sería la base, pero luego habría que asignar responsables de mantenerlo actualizado vinculándolo a la planificación anual o a las supervisiones periódicas de infraestructura.

Tercero, sugieren aprovechar la estructura de datos ya desarrollada (con términos tropicalizados a la realidad nacional) aún es válida, por lo que retomar ese insumo e involucrar a quienes trabajaron en él podría ahorrar tiempo.

Finalmente, los participantes sugirieron que el proyecto quede dentro de una política educativa mayor o un decreto ejecutivo, de forma que tenga respaldo normativo y presupuesto asignado. También mencionaron la posibilidad de involucrar al MH en la necesidad del censo, dado que este ministerio entiende la importancia de diagnósticos para justificar inversiones.



- **TMC**

El tercer eje crítico analizado fue el de los sistemas de información que dan soporte al programa Avancemos. Inicialmente, la evidencia documental apuntaba a deficiencias en la integración de datos entre el MEP y el IMAS, ya que no existía un sistema interinstitucional robusto que unificara información de matrícula escolar, condición socioeconómica del hogar y ubicación geográfica del estudiante. Sin embargo, las personas funcionarias del IMAS, aclararon que en años recientes este dato se ha venido subsanando gracias a la implementación del SINIRUBE como plataforma entre ambas instituciones y al uso de la plataforma SABER.

De acuerdo con lo expresado por las personas participantes, actualmente el proceso de información funciona de la siguiente forma: el MEP realiza un censo de matrícula en SABER, que recopila datos actualizados de todas las personas estudiantes del sistema educativo (incluyendo su continuidad o exclusión). Esos datos educativos se transfieren al SINIRUBE, donde se cruzan automáticamente con la base socioeconómica (registro de hogares en pobreza, vulnerabilidad, entre otros). De esta manera, el IMAS obtiene listados unificados de estudiantes que cumplen las dos condiciones clave para ser beneficiarios del programa Avancemos que son, estar matriculado en secundaria y pertenecer a un hogar en situación de pobreza.

Según enfatizaron las personas informantes, este intercambio de datos en tiempo real, elimina la necesidad de que el estudiante o su familia tengan que presentar documentos o declaraciones para demostrar elegibilidad, pues el sistema ya determina quién califica para el subsidio. Además de la integración, se destacó la mejora en los tiempos en la recopilación de la información ya que anteriormente el IMAS dependía de cortes de matrícula con mucha demora (por ejemplo, se enteraba al finalizar el año de



quiénes habían desertado). Ahora, gracias a un convenio más dinámico, el MEP envía actualizaciones constantes de la situación de cada estudiante, lo cual permite al IMAS reaccionar ante cambios presentados. Esto garantiza que el dinero se redirija hacia donde puede cumplir el objetivo, en lugar de seguir girándose a alguien que ya no está estudiando. Esta práctica ha fortalecido la eficacia y equidad del gasto, pues minimiza los pagos inadecuados y acelera la incorporación de nuevos beneficiarios en sustitución de los que salen.

Adicionalmente recomendaron la creación de un manual de procedimientos enfocado en la gestión de información y logística del programa. Más allá de clarificar roles (como ya se abordó en la gestión institucional), este documento pretendería detallar la ruta completa de los datos y trámites, desde la asignación presupuestaria y la transferencia de fondos, pasando por la inscripción y validación de estudiantes en las plataformas, hasta la verificación de resultados. Las personas participantes indicaron que tal manual debería abarcar los siguientes apartados: a. flujo financiero entre instituciones, b. intercambio de información, c. procedimientos de registro y seguimiento de estudiantes, y d. atención al usuario final (familia beneficiaria) en cuanto a requisitos y pasos para mantener la ayuda.

Este último apartado (d), sería un manual de usuario que iría de la mano con el manual de procedimientos, donde se explique claramente cómo solicitar, conservar el beneficio y sus obligaciones (como proveer la cuenta bancaria, presentar descargos en caso de ausencias, etc.). La ausencia de lineamientos escritos hasta ahora ha generado confusiones, duplicidades y “desperdicio de recurso humano y financiero” según indicaron. Por ello, la formalización de estos manuales es vista como prioritaria para consolidar un sistema de información institucionalizado.



A pesar de los claros avances en la gestión de las TMC, se identificaron desafíos pendientes; uno de ellos es atender a ciertas poblaciones o situaciones especiales que los sistemas actuales no cubren. Por ejemplo, se mencionó el caso de estudiantes con estatus migratorio irregular que, por falta de documentación formal, no pueden ser procesados automáticamente por SINIRUBE. Estas personas califican para la ayuda por su condición económica y educativa, pero requieren de la atención presencial en oficinas del IMAS.

De igual manera, existen alrededor de 5.000 estudiantes precalificados a quienes les falta información bancaria (cuenta IBAN). A muchos de ellos se les otorgó la beca vía búsqueda activa, pero no han completado el paso de brindar una cuenta IBAN para el depósito. El IMAS implementó una plataforma web, para que las familias ingresen sus datos bancarios de forma segura y personal (con un código), y ha hecho varias campañas de comunicación durante el año instando a hacerlo; aun así, cientos de beneficiarios potenciales no se han enterado de que fueron seleccionados o no comprenden que deben registrar su cuenta.

En estos casos, mencionan que la coordinación con el nivel local es crucial, reconocen que esta situación administrativa puede limitar el alcance real del programa si no se resuelve mediante mayor apoyo territorial o simplificación de trámites, por ejemplo, facilitar convenios con bancos para apertura masiva de cuentas de menores de edad, algo que mencionaron no se ha podido negociar todavía.

Otro punto relacionado con la información es la evaluación y uso de datos para retroalimentar la toma de decisiones. La investigación documental señalaba la ausencia de un mecanismo sistemático para evaluar el impacto del programa más allá de contar



beneficiarios y montos ejecutados. Argumentaron que sí hay evidencia concreta de impacto a través del censo SABER, ya que se puede ver cuántos estudiantes que reciben la transferencia siguen en las aulas al final del año.

No obstante, reconocieron que no se ha implementado aún una evaluación integral de impactos de largo plazo, por lo que para fortalecerlo haría falta institucionalizar un esquema de monitoreo y evaluación más completo, consolidar un panel de indicadores que incluya no solo cuántos siguen estudiando, sino métricas de logro educativo, equidad regional, nivel de satisfacción de beneficiarios, eficiencia administrativa, etc., así como realizar evaluaciones periódicas independientes que midan el impacto del programa.

- ***Programas de Equidad***

Los sistemas de información desde Programas de Equidad presentan varios aspectos que deben valorarse para una mejor gestión de los recursos. Con respecto a Transporte Estudiantil, la DPE cuenta con registros de beneficiarios que se actualizan continuamente durante todo el ciclo lectivo. Señalaron que cada director debe informar las inclusiones y exclusiones de estudiantes y que este ejercicio lo pueden hacer en cualquier momento del año. El reglamento exige mantener estos datos al día, lo cual ha permitido a la DPE generar estadísticas confiables de los 164.000 estudiantes beneficiarios (grado, zona, trayectoria).

Sin embargo, afirmaron que existe una pequeña desconexión: los datos que se manejan en sus sistemas no necesariamente están conectados con SABER, lo cual debe mejorarse para contar con información unificada. Detallaron que, al implementarse SABER con un administrador externo, fue imposible la vinculación automática y se tuvo que extraer manualmente el listado de estudiantes excluidos para cruzarlo con su base



interna. Actualmente se está trabajando con personas del departamento de informática para enlazar los sistemas, pero persisten diferencias técnicas (por ejemplo, código de centro educativo distinto al código de SABER).

Unido a lo anterior, advirtieron errores e incongruencias por fallas humanas debido a esta falta de sincronización, lo cual impide saber la matrícula real y complica el pago a las personas beneficiarias.

Pese a estas situaciones, visibilizaron la solidez del propio sistema de Equidad. Destacaron que desde 2018, existe una plataforma interna que recoge datos financieros y académicos de los programas, vinculada al control presupuestario del MEP y gracias a ella, pueden hacer seguimientos individuales. Las personas informantes indican que, con su base actual, disponen al menos de estadísticas confiables para la gestión operativa.

Además de lo descrito con la plataforma SABER, las personas informantes mencionaron la obligación de alimentar otros registros. Se explicó que están incorporando la información mensual de subsidios por estudiante a SINIRUBE, de modo que esta plataforma reciba, casi en tiempo real, los datos de alimentación y transporte. Este esfuerzo está orientado a cumplir la exigencia legal de reportar la inversión social por beneficiario. De nuevo, ello refleja una situación que está en construcción, la conexión con SINIRUBE demuestra un avance, pero también la dependencia de procesos manuales para consolidar datos.



Capítulo V. Conclusiones

El estudio identificó tres brechas estructurales en la asignación de recursos financieros: la gestión institucional, la gestión presupuestaria y los sistemas de información, presentes en los cuatro componentes analizados (remuneraciones, infraestructura educativa, TMC y programas de equidad). Estas brechas afectan la eficiencia del gasto, la equidad territorial y la capacidad del MEP para asegurar que todos los centros educativos, especialmente de secundaria, cuenten con los recursos necesarios para atender a su población estudiantil de manera equitativa, evidenciando que las limitaciones son persistentes en el tiempo y repercuten en la operatividad del sistema educativo en su conjunto.

La gestión institucional presenta debilidades en la coordinación interna y externa (IMAS, MIDEPLAN, MH, CGR), duplicidad de funciones y dificultades en la continuidad de políticas públicas. La gestión presupuestaria evidencia una planificación basada en tendencias históricas y procedimientos rígidos, sin una vinculación clara entre inversión, matrícula y resultados de aprendizaje. Los sistemas de información muestran fragmentación, desactualización y falta de interoperabilidad, lo que dificulta el monitoreo del gasto y la toma de decisiones basada en evidencia. Esta organización analítica permite comprender que las brechas son complejas y están conectadas entre sí, de modo que afectan de manera entrelazada todos los componentes financieros analizados.

Los factores limitantes incluyen: la deficiencia de personal especializado y la falta de formación continua; la existencia de barreras normativas y procedimientos administrativos centrados en el control formal, así como la falta de supervisión y capacitación en las Juntas de Educación. Además, la ausencia de una política de Estado



clara en gestión y financiamiento educativo que provoca que los avances y esfuerzos realizados no se consoliden, quedando expuestos a cambios de administraciones o a la reorganización de prioridades. Estas limitaciones de carácter estructural y algunas operativas, atraviesan los recursos financieros analizados y actúan en diferente medida dificultando la planificación y ejecución efectiva de acciones de mejora, en especial en los centros educativos ubicados en contextos de vulnerabilidad.

En conjunto, los resultados permiten reconocer tanto las debilidades estructurales que limitan la gestión eficiente de los recursos financieros como las oportunidades de mejora identificadas en las diferentes dependencias del MEP. Estas alternativas de mejora evidencian la necesidad de avanzar hacia un modelo de gestión más articulado y orientado a resultados, que permita cerrar las brechas detectadas en la educación secundaria pública.

A partir de las conclusiones, se plantea la necesidad de transformar los hallazgos en acciones concretas que orienten el fortalecimiento institucional y la optimización de los recursos financieros; por lo que en el siguiente capítulo se presenta una propuesta de mejora construida con base en la evidencia documental y en los aportes de los informantes clave, con el propósito de ofrecer medidas viables y estratégicas que promuevan una asignación de recursos más equitativa y eficiente, favoreciendo especialmente a los centros educativos y contextos con mayores condiciones de vulnerabilidad.



Capítulo VI. Propuesta de mejora para la mitigación de brechas

Esta propuesta va dirigida al Despacho Ministerial del MEP para el proceso de toma de decisiones; se organiza por áreas, de modo que cada conjunto de acciones esté alineado con los cuatro componentes analizados en el estudio y constituya una línea de recomendaciones para facilitar una asignación presupuestaria más equitativa y eficiente en el nivel de educación secundaria, sin embargo, las acciones propuestas pueden trascender a todo el sistema educativo.



Tabla 6. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en gestión institucional, componente remuneraciones

Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Remuneraciones	<p>Formalizar y estandarizar los procesos: establecer un macroproceso institucional con procedimientos documentados que articulen todas las dependencias involucradas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Oficializar pasos y controles internos para cada proceso. • Crear manuales actualizados donde se especifique la labor de cada funcionario evitando criterios personales en cálculos o registros.
	<p>Alinear a las dependencias involucradas en objetivos comunes: trabajar de forma sincronizada en la gestión de remuneraciones, compartiendo la misma visión y metas para el manejo salarial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definir una directriz clara desde el nivel superior y estableciendo mecanismos de coordinación regular a los procesos. Esta instrucción debe venir acompañada de un plan de acción con cronograma.
	<p>Fortalecer el recurso humano en el Departamento de Remuneraciones: identificar las áreas críticas de la gestión de remuneraciones para atender la carga de trabajo sin incurrir en atrasos o errores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asignar puestos nuevos, reubicar puestos ya existentes o redistribuir tareas de forma estratégica en el personal que está en el departamento. • Justificar ante la autoridad presupuestaria nuevas plazas mediante datos duros de carga laboral (sistemas de control interno que cuantifiquen el trabajo por funcionario).
	<p>Crear una cultura del enfoque de GpRD: para que todos los niveles entiendan la importancia de vincular el presupuesto con metas educativas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar en el enfoque y en la "Política de Planificación Estratégica e Integral del Sistema Educativo 2025- 2035". Esto implica talleres y guías prácticas e implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación interna.



Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Remuneraciones	<p>Implementar un plan de formación continua en gestión de remuneraciones: incluir aspectos normativos, administrativos, uso de herramientas digitales y comprensión de los impactos pedagógicos de la distribución de personal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar un programa sistemático de capacitación en aspectos de remuneraciones para que todas las personas funcionarias tengan la misma información sobre metas y objetivos. • Crear espacios de intercambio de buenas prácticas entre departamentos y regiones, para replicar experiencias exitosas en contextos con mayores dificultades.
	<p>Retener el talento y reducir la rotación provocada por el nuevo esquema salarial: mitigar la desmotivación originada por la entrada en vigencia del salario global.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en foros o comisiones que analizan los ajustes de la nueva Ley de Empleo Público para considerar la posibilidad de implementar un único esquema salarial a todas las personas funcionarias. • Fortalecer la motivación no monetaria reconociendo la experiencia con oportunidades de desarrollo profesional.
	<p>Modernizar el régimen de gestión del talento humano: actualizar para evitar lentitud y complejidad de los procesos de contratación de personal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar el marco normativo de la DGSC para proponer ajustes legales o reglamentarios en los procesos de contratación, evaluación y promoción del personal, incorporando criterios de desempeño y competencias técnicas. • Implementar procedimientos diferenciados según la naturaleza de cada vacante, adaptando los trámites según la complejidad, prioridad o especialización el puesto. • Promover la capacitación continua y la profesionalización del personal.

Nota. Elaboración propia, DEIE, 2025



Tabla 7. para la mitigación de la brecha en gestión institucional, componente infraestructura educativa

Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Infraestructura Educativa	<p>Reformular el modelo de gestión de infraestructura: abandonar el esquema actual donde las Juntas de Educación ejecutan los proyectos y devolver esa responsabilidad directamente al MEP–DIE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear una Proveeduría Institucional especializada en infraestructura educativa, encargada exclusivamente de los procesos de contratación y seguimiento. • Reformar leyes y reglamentos que hoy asignan la ejecución a las juntas. • Realizar la transición de manera gradual y planificada, empezando por los proyectos de mayor envergadura.
	<p>Establecer una política nacional de infraestructura educativa: crear una política oficial que trascienda los cambios de gobierno, con metas, procedimientos y responsables claros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar la política mediante decreto o reglamento ministerial, garantizando continuidad administrativa, con visión a largo plazo. • Elaborar el documento con la participación de equipos técnicos de la DIE, evitando imposiciones políticas sin viabilidad técnica. • Incorporar criterios de sostenibilidad, mantenimiento y equidad territorial. • Definir criterios de priorización estables basados en riesgos, órdenes sanitarias y necesidades pedagógicas.
	<p>Fortalecer las capacidades internas de la DIE: incluir personal técnico en áreas críticas, especialmente en contratación administrativa y supervisión de obras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar un análisis de cuellos de botella para identificar fases del proceso donde se acumulan atrasos. • Gestionar la creación de plazas específicas para ingenieros, arquitectos y especialistas en compras públicas. • Reorganizar internamente los flujos de trabajo para equilibrar la carga entre departamentos.
	<p>Capacitar y empoderar a las Juntas de Educación para mantenimiento menor de centros educativos: mantener a las juntas como responsables de mantenimiento preventivo, pero capacitadas y supervisadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reformar la normativa para permitir el uso de fondos en mantenimiento preventivo anual. • Otorgar transferencias periódicas como sucede con los CTP. • Desarrollar manuales de mantenimiento básico y programas de formación para juntas y comunidades. • Capacitar a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas en los procesos de mantenimiento menor.

Nota. Elaboración propia, DEIE, 2025



Tabla 8. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en gestión institucional, componente TMC

Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
<p>Transferencias Monetarias Condicionadas</p>	<p>Crear un manual interinstitucional de procedimientos entre el MEP y el IMAS: elaborar un documento formal que detalle las funciones, responsabilidades y secuencia de pasos que cada institución debe seguir en la administración de Avancemos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formar una comisión técnica entre ambas instituciones para la creación del manual, complementaria al Consejo de Coordinación Interinstitucional. • Sistematizar los flujos operativos actuales desde la planificación hasta la entrega del beneficio. • Validar el documento con los niveles jurídicos y técnicos. • Difundirlo entre todos los niveles (central, regional y local). • Actualizarlo anualmente conforme a reformas o ajustes de procesos. • Incluir un módulo anexo que le explique a las familias y estudiantes los procesos a seguir en la solicitud y otorgamiento del beneficio.
	<p>Establecer protocolos de comunicación y coordinación interinstitucional: fortalecer mecanismos formales para la comunicación ágil y ordenada entre el IMAS, MEP y centros educativos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definir canales oficiales (correo, plataforma digital o ventanilla única). • Asegurar que cada nivel tenga contactos designados para resolver consultas operativas. • Documentar los acuerdos alcanzados en cada reunión para dar seguimiento. • Incluir estos aspectos en el manual interinstitucional de procedimientos.
	<p>Reactivar las capacitaciones anuales conjuntas entre IMAS y las DRE del MEP: retomar espacios de formación y coordinación territorial sobre la gestión del programa Avancemos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar jornadas anuales presenciales o virtuales por regiones. • Actualizar contenidos sobre normativa, criterios de priorización y seguimiento. • Incluir módulos prácticos sobre uso de sistemas (SABER, SINIRUBE). • Evaluar los resultados de cada capacitación y ajustar metodologías.
	<p>Concientizar sobre la colaboración local para el contacto con estudiantes beneficiarios: solicitar colaboración de las DRE, supervisiones de circuito y centros educativos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos de comunicación con entes locales para informarles de estudiantes que por búsqueda activa del sistema, califican para el beneficio, pero falta algún tipo de información (por ejemplo, la cuenta IBAN) • Establecer listados por DRE de casos de estudiantes, de manera que pueda enviarse la información. • Seguimiento del proceso de información a las familias de las personas beneficiarias.

Nota. Elaboración propia, DEIE, 2025.



Tabla 9. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en gestión institucional, componente programas de equidad

Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Programas de Equidad	<p>Fortalecer la coordinación entre niveles y roles institucionales: clarificar el papel de cada instancia (nivel central, DRE y Juntas de Educación) en la gestión de los programas de alimentación y nutrición y Transporte Estudiantil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un documento formal de delimitación de funciones, acompañado de reuniones de socialización y capacitación. • La Dirección de Gestión y Desarrollo Regional debe participar activamente para asegurar coherencia operativa en territorio.
	<p>Capacitar a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas: formar en gestión administrativa, planificación y uso correcto de fondos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar módulos virtuales y presenciales obligatorios, acompañados de guías simplificadas y asesoría regional, priorizando juntas con bajo desempeño en ejecución.
	<p>Revisar los criterios de focalización: ajustar mecanismos de selección de beneficiarios para transporte y alimentación, incorporando factores territoriales, de seguridad y vulnerabilidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar los decretos reglamentarios. • Coordinar para incluir variables geográficas, de accesibilidad y riesgo social en la base de focalización.
	<p>Fortalecer el enfoque de GpRD: aplicar el modelo de gestión por resultados dentro de los programas de equidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer indicadores de satisfacción estudiantil y de eficiencia de los servicios (alimentación y transporte), con seguimiento anual a través de los planes operativos institucionales y estudios de satisfacción.
	<p>Incorporar recurso humano a la DPE: explorar los departamentos donde se necesita mayor seguimiento de labores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar las labores y sobrecarga de trabajo que hay en los diferentes departamentos de la DPE. • De acuerdo a la revisión, realizar la solicitud de plazas de acuerdo a la carga de trabajo presente, que justifique su incorporación.

Nota. Elaboración propia, DEIE, 2025.



Tabla 10. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en gestión presupuestaria, componente remuneraciones

Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Remuneraciones	<p>Revisar, unificar y optimizar el proceso de formulación del presupuesto en remuneraciones: analizar y mejorar la forma en que se planifican los salarios para garantizar que los recursos se asignen de manera coherente, eficiente y alineada con las necesidades de los centros educativos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mapear y documentar el proceso actual de formulación del presupuesto para visualizar todos los pasos, responsables de cada etapa y documentos utilizados y así detectar duplicidades, vacíos de coordinación e incoherencias entre la DGTH, la DPI y la Dirección Financiera. • Homologar procedimientos y criterios metodológicos en la estimación del gasto en salarios para garantizar que el cálculo de sueldos por lecciones y puestos sea coherente con la matrícula y necesidades reales de los centros educativos. • Vincular la formulación presupuestaria con resultados educativos para incorporar indicadores que permitan medir cómo el presupuesto incide en la cobertura educativa, desempeño estudiantil y equidad territorial, asegurando mejoras educativas concretas. • Capacitar al personal técnico y administrativo encargado de remuneraciones a través de talleres o sesiones de actualización sobre planificación presupuestaria orientada a resultados y gestión de planillas, para fortalecer capacidades y reducir errores en la proyección y ejecución del gasto. • Implementar sistemas de seguimiento de la ejecución presupuestaria o establecer reportes periódicos que comparen la proyección frente a la ejecución real del presupuesto para detectar inconsistencias o variaciones y corregirlas antes de que se generen problemas financieros.
	<p>Asegurar recursos suficientes y realistas para el pago de salarios: garantizar que los fondos destinados a remuneraciones sean suficientes y estén disponibles oportunamente, para evitar retrasos o faltantes en los pagos al personal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar anticipadamente posibles faltantes presupuestarios para prevenir déficit de financiamiento desde el inicio del año y evitar improvisaciones. • Gestionar oportunamente ante el MH presupuestos extraordinarios o modificaciones para garantizar disponibilidad de recursos antes de que surjan crisis de pago. • Establecer controles internos estrictos para monitorear la evolución mensual de las planillas para prevenir desviaciones presupuestarias y mantener la ejecución alineada con la planificación. • Alinear la planificación financiera con la proyección de matrícula y tendencias salariales para asegurar un uso racional y sostenible de los recursos.



Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Remuneraciones	<p>Optimizar la coordinación interdepartamental para la ejecución presupuestaria: mejorar la comunicación y el trabajo conjunto entre dependencias involucradas, para asegurar que las decisiones presupuestarias sean coherentes y se implementen de manera eficiente en todo el sistema.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear o activar en caso de que exista, un comité técnico permanente entre DGTH, DPI y Dirección Financiera para dar seguimiento a las proyecciones salariales, a la ejecución del presupuesto de manera continua y atención de dudas correspondientes.
	<p>Fortalecer control interno y supervisión: establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, para prevenir errores, garantizar transparencia y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar controles internos periódicos centrados en consistencia entre planificación y ejecución para detectar y corregir errores antes de generar resoluciones administrativas. • Definir indicadores de gestión presupuestaria (porcentaje de pagos corregidos, tiempos de resolución, desviaciones entre proyección y ejecución) para monitorear desempeño, eficiencia y calidad del control del gasto.
	<p>Capacitación y sostenibilidad del sistema: desarrollar competencias del personal y mantener los sistemas de remuneraciones actualizados, para asegurar un manejo adecuado, continuo y sostenible de los recursos salariales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar al personal en formulación y control presupuestario, gestión por resultados y uso de sistemas integrados de información para fortalecer competencias, mejorar la gestión del recurso humano y reducir errores operativos. • Garantizar continuidad presupuestaria y apoyo tecnológico para mantener actualizado el sistema de remuneraciones, reducir dependencia de procesos manuales y asegurar la sostenibilidad del proceso.

Nota. Elaboración propia, DEIE, 2025.



Tabla 11. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en gestión presupuestaria, componente infraestructura educativa

Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Infraestructura Educativa	<p>Priorizar centros con mayor riesgo y necesidades urgentes: enfocar los recursos en los centros educativos que presentan mayor riesgo estructural o sanitario, para asegurar la seguridad de la comunidad educativa y la continuidad del servicio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar desde niveles superiores con políticas claras para atender centros con órdenes sanitarias activas (rojas), asegurando que los recursos se dirijan primero a los centros con mayor riesgo y urgencia. • Mantener criterios internos de priorización (rojas-amarillas-verdes) según urgencia y riesgo estructural, organizando la intervención de manera eficiente. • Asignar financiamiento básico anual para mantenimientos menores, evitando que problemas pequeños se conviertan en emergencias que afecten la comunidad educativa.
	<p>Fortalecer el mantenimiento preventivo con participación de las comunidades educativas: promover la detección temprana de problemas y la responsabilidad compartida de la comunidad educativa para mantener los centros en condiciones óptimas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar mecanismos de detección de necesidades en los centros educativos. • Favorecer un sentido de pertenencia por parte de la comunidad educativa hacia la institución promoviendo responsabilidad compartida.
	<p>Agilizar la ejecución de recursos y reducir cuellos de botella: acelerar los procesos administrativos y operativos para garantizar que los proyectos de infraestructura se ejecuten con eficiencia y dentro de los plazos establecidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear una proveeduría especializada o personería jurídica para centralizar compras y contrataciones, simplificando trámites y acelerando la ejecución de proyectos. • Quitar poder de ejecución a las Juntas de Educación, dejándoles solo tareas básicas de mantenimiento, para reducir retrasos y asegurar que los proyectos sean gestionados por la DIE. • Adoptar modelos de contratación simplificados como los del MOPT, agilizando procedimientos sin comprometer la legalidad ni la transparencia.



Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Infraestructura Educativa	<p>Planificación estratégica y continuidad de proyectos: establecer una visión de mediano y largo plazo para los proyectos de infraestructura, garantizando continuidad más allá de cambios administrativos y coherencia con las necesidades pedagógicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definir carteras de proyectos a mediano plazo que integren mantenimiento, construcción y ampliaciones, priorizando según criterios técnicos y pedagógicos para mejorar la eficiencia y planificación estratégica. • Establecer políticas con continuidad más allá de administraciones, asegurando que los proyectos no se interrumpan con cambios de gobierno. • Coordinar criterios técnicos con demandas pedagógicas, integrando necesidades de infraestructura con la visión educativa para maximizar el impacto en el aprendizaje.
	<p>Supervisión y seguimiento de la ejecución presupuestaria: implementar mecanismos de control y monitoreo continuo para asegurar que los recursos se utilicen correctamente y los proyectos se ejecuten según lo planificado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar mecanismos de seguimiento comparando lo planificado con lo ejecutado, permitiendo ajustes oportunos y control efectivo de los proyectos • Garantizar autonomía de la DIE en la ejecución con coordinación con Hacienda y MIDEPLAN, asegurando liderazgo técnico y uso eficiente de los recursos. • Definir políticas claras y continuidad más allá de cambios políticos, estableciendo reglas estables para la ejecución y supervisión de los proyectos.

Nota. Elaboración propia, DEIE, 2025.



Tabla 12. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en gestión presupuestaria, componente TMC

Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Transferencias Monetarias Condicionadas	<p>Garantizar cobertura y sostenibilidad de los beneficiarios: asegurar que todos los estudiantes que cumplen criterios del programa reciban apoyo continuo, evitando interrupciones y optimizando el uso de los recursos disponibles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recolección y actualización sistemática de cuentas IBAN de los beneficiarios para que los pagos se realicen oportunamente y se garantice la continuidad del apoyo a los estudiantes. • Monitoreo permanente para reasignar recursos cuando un estudiante deja el sistema, para que no se interrumpa la atención de los beneficiarios activos y se optimice el uso de los recursos. • Priorizar beneficiarios según criterios técnicos: primero pobreza extrema, luego pobreza básica, considerando impacto territorial, para que los recursos lleguen a quienes más los necesitan y se mejore la equidad del programa.
	<p>Fortalecer coordinación interinstitucional y territorial: mejorar la comunicación y el trabajo conjunto entre instituciones para asegurar una gestión clara, eficiente y continua de los recursos del programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar manuales de procedimientos interinstitucionales que delimiten responsabilidades y flujos de información entre IMAS, MEP, SINIRUBE y MH, para que exista claridad en la gestión y se eviten duplicidades o retrasos. • Crear mesas regionales de seguimiento y reportes periódicos, para que la comunicación y acompañamiento local sean oportunos y efectivos. • Formalizar rutas críticas del programa y teoría del programa, para que se garantice continuidad y trazabilidad en la ejecución presupuestaria.



Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Transferencias Monetarias Condicionadas	Fortalecer criterios de priorización basados en evidencia técnica y territorial: tomar decisiones de asignación de recursos fundamentadas en información confiable, reduciendo discrecionalidad y aumentando la equidad territorial.	<ul style="list-style-type: none"> • Usar información socioeconómica y geográfica de SABER y SINIRUBE, para que los estudiantes en mayor riesgo de exclusión educativa sean atendidos primero. • Evitar discrecionalidad y decisiones basadas en presiones políticas, para que la asignación de recursos sea justa, transparente y sustentada en evidencia técnica.
	Fortalecer seguimiento, control y rendición de cuentas: implementar mecanismos de monitoreo y auditoría que permitan evaluar eficiencia, garantizar transparencia y proteger los datos personales de los beneficiarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Definir indicadores de cumplimiento y auditoría, para que se evalúe la eficiencia del gasto, la cobertura del programa y se asegure la transparencia. • Garantizar continuidad presupuestaria mediante planificación y coordinación con MH y Asamblea Legislativa, para que el programa pueda sostener los 12 pagos anuales sin interrupciones. • Supervisión de CGR y entes reguladores, para que se protejan los datos personales y se asegure la rendición de cuentas del programa.

Nota. Elaboración propia, DEIE, 2025.



Tabla 13. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en gestión presupuestaria, componente programas de equidad

Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Programas de Equidad	<p>Agilizar la ejecución de recursos y simplificar trámites administrativos: optimizar la gestión de recursos y reducir la burocracia para asegurar que los fondos se utilicen de manera eficiente y oportuna.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificar trámites administrativos para las juntas y directores, para que puedan gestionar recursos con mayor rapidez y sin obstáculos burocráticos. • Delegar mayores competencias a las DRE para que puedan tomar decisiones rápidas sobre asignación y uso de recursos según necesidades locales. • Digitalizar y automatizar los procesos presupuestarios para que se reduzcan errores, duplicidades y retrasos en la ejecución.
	<p>Fortalecer la focalización y priorización de beneficiarios: dirigir los recursos hacia quienes más lo necesitan, considerando criterios socioeconómicos y condiciones territoriales, para mejorar la equidad del programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar criterios socioeconómicos estricto (pobreza, vulnerabilidad, IDS) usando SINIRUBE para que los recursos llegue a los estudiantes que más lo necesitan. • Flexibilizar criterios en casos excepcionales o emergencias, para que se pueda atender a beneficiarios fuera de los parámetros tradicionales cuando existan situaciones críticas. • Priorizar equidad territorial, enfocándose en zonas rurales, costeras o de alta pobreza para que se reduzcan desigualdades entre regiones y modalidades educativas.
	<p>Mejorar la trazabilidad, control y seguimiento del gasto: asegurar la transparencia y la rendición de cuentas mediante mecanismos que permitan monitorear y verificar la ejecución de recursos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar bases de datos de transporte, alimentación, SABER y SINIRUBE para que se tenga información consolidada y actualizada de beneficiarios y recursos. • Desarrollar tableros de control digitales accesibles a niveles regionales para que se pueda monitorear en tiempo real la ejecución y cobertura de los programas. • Establecer auditorías internas y externas periódicas para que se garantice la correcta utilización de los recursos y la rendición de cuentas.



Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Programas de Equidad	<p>Garantizar continuidad presupuestaria y planificación basada en evidencia: mantener la disponibilidad de recursos a lo largo del tiempo y tomar decisiones fundamentadas en información confiable sobre necesidades reales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar continuidad de recursos para beneficiarios existentes para que no se interrumpa la atención de estudiantes previamente asignados. • Ajustar la asignación de recursos con base en matrícula real y necesidades pedagógicas locales para que la distribución sea más justa y eficiente. • Planificar mediante reportes periódicos de directores y mesas regionales de coordinación para que se puedan anticipar necesidades futuras y asignar presupuesto oportunamente.
	<p>Fortalecer capacidades técnicas y coordinación interinstitucional: desarrollar competencias del personal y mejorar la colaboración entre instancias del programa para asegurar una ejecución eficiente y alineada con los objetivos de equidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar al personal de juntas y a las DRE en análisis de datos y normativa presupuestaria para que puedan gestionar recursos de manera eficiente y correcta. • Coordinar entre las DPE, DRE, juntas y la CGR para que la ejecución presupuestaria sea supervisada, transparente y alineada con los objetivos de equidad educativa. • Integrar plataformas tecnológicas de transporte y alimentación para que se consolide información confiable para planificación y seguimiento.

Nota. Elaboración propia, DEIE, 2025.



Tabla 14. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en sistemas de información, componente remuneraciones

Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Remuneraciones	<p>Contar con un sistema integrado e integral de información de remuneraciones: desarrollar una plataforma única que consolide todos los procesos relacionados con remuneraciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participar activamente en el diseño y pruebas del nuevo sistema de pagos generado por el gobierno central. • Formar o en caso de que exista, activar el equipo interno multidisciplinario (informática, DGTH, financiero, etc.) que canalice las necesidades del MEP al proyecto del nuevo sistema. • Desarrollar procesos complementarios internos o en conjunto con otras instituciones para funciones específicas del MEP. Lo anterior si el sistema del gobierno central no se adapta totalmente.
	<p>Automatizar controles y trámites actualmente manuales: eliminar procesos manuales propensos a error en la gestión de remuneraciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar herramientas informáticas específicas para las tareas operativas repetitivas. • Informatizar los controles internos. • Capacitar al personal encargados sobre los diferentes procesos en remuneraciones.
	<p>Unificar y depurar las bases de datos de personal y salarios: crear un repositorio central confiable de la información de remuneraciones, de modo que todas las decisiones se tomen con datos actualizados y consistentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar una plataforma única todos los datos relevantes (nombramientos, historial de pagos, incentivos, formación, ubicación, etc.) de cada funcionario. • Mantener estos datos actualizados y validados.
	<p>Buscar apoyo interinstitucional para desarrollar sistemas robustos: aprovechar las capacidades de otras instituciones públicas o academia para dotar al MEP de sistemas de información modernos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer convenios o cooperaciones con entidades con conocimiento tecnológico (MICITT, ICE, universidades públicas)

Nota. Elaboración propia, DEIE, 2025.



Tabla 15. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en sistemas de información, componente infraestructura educativa

Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Infraestructura Educativa	<p>Iniciar y mantener actualizado el Censo Nacional de Infraestructura Educativa: desarrollar una herramienta digital que concentre información actualizada sobre el estado físico de los centros educativos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Retomar y actualizar el proyecto de censo nacional de infraestructura en línea descartado en años anteriores, para mejorar la planificación y facilitar la toma de decisiones. • Implementar una plataforma de acceso en tiempo real para registrar, consultar y priorizar necesidades de infraestructura. • Vincular esta base con otras (MIDEPLAN, SINIRUBE, SABER) para análisis. • Capacitar al personal técnico para generar y usar datos consistentes, garantizando calidad y confiabilidad en la información.
	<p>Estandarizar los sistemas de registro y monitoreo: crear un sistema único de información para las juntas y la DIE que elimine duplicidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar un módulo digital estandarizado que permita registrar avances físicos y financieros de cada obra. • Brindar capacitación técnica a las juntas sobre su uso. • Integrar esta herramienta con los sistemas internos del MEP para generar reportes automáticos y trazabilidad.
	<p>Transparencia y comunicación de datos: fortalecer la comunicación interna y externa para que las decisiones se basen en información validada y compartida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer protocolos de comunicación entre jerarcas, técnicos y comunidades educativas. • Publicar periódicamente informes abiertos de avance y ejecución.

Nota. Elaboración propia, DEIE, 2025.



Tabla 16. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en sistemas de información, componente TMC

Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Transferencias Monetarias Condicionadas	<p>Consolidar la integración SABER–SINIRUBE–IMAS: unificar los sistemas de información del MEP e IMAS para que la identificación, seguimiento y evaluación de los beneficiarios sea automática y precisa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que el sistema SABER alimente directamente al SINIRUBE, validando matrícula y condición socioeconómica. • Actualizar los cruces de datos semanalmente. • Establecer responsables técnicos en ambas instituciones para resolver discrepancias de información. • Automatizar procesos administrativos, para que se reduzcan errores, se agilicen pagos y se aumente la eficiencia del programa. • Desarrollar un expediente estudiantil único con registro de todos los beneficios, para que cada estudiante tenga su información consolidada y se facilite la gestión presupuestaria. • Capacitar al personal regional en gestión de datos, actualización de sistemas y seguimiento de beneficiarios, para que se fortalezca la capacidad técnica y se mejore la ejecución del programa.
	<p>Fortalecer la estrategia de “búsqueda activa” de beneficiarios: identificar estudiantes elegibles no atendidos mediante el cruce de bases de datos y coordinación local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cruzar bases de SINIRUBE y SABER para detectar estudiantes en pobreza sin beneficio. • Notificar a los centros educativos y supervisores educativos locales para informar sobre posibles estudiantes beneficiarios a los que les falta algún tipo de información. • Establecer plazos claros de seguimiento a estos casos, antes de reasignar fondos. Llevar registro del seguimiento a cada caso de forma que se pueda justificar la reasignación del cupo. • Evaluar las regiones con mayor éxito e implementar esas buenas prácticas a nivel nacional.
	<p>Formalizar evaluaciones periódicas de impacto: medir sistemáticamente el efecto del programa en la permanencia escolar y la reducción de la exclusión educativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vincular los datos de matrícula (SABER) con los de transferencias (IMAS). • Generar reportes anuales sobre tasas de permanencia y deserción. • Publicar resultados y retroalimentar la política del programa.

Nota. Elaboración propia, DEIE, 2025.



Tabla 17. Propuesta de mejora para la mitigación de la brecha en sistemas de información, componente programas de equidad

Recurso financiero	Acción	Posibles formas de llevarla a cabo
Programas de Equidad	<p>Integrar las bases de datos MEP: consolidar los sistemas SABER y los registros internos de transporte y alimentación en una sola plataforma interoperable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Unificar protocolos de intercambio de datos entre departamentos, garantizando la actualización semestral y la validación cruzada de matrícula y beneficiarios.
	<p>Crear un sistema de monitoreo en tiempo real: implementar un sistema que muestre ejecución presupuestaria, cobertura, niveles de satisfacción y alertas por subejecución.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar indicadores estandarizados en coordinación con la DPI y el Departamento de Tecnologías de la Información.
	<p>Mejorar la comunicación interinstitucional: establecer canales de comunicación más fluidos entre direcciones (DPI, DPE y Dirección de Gestión y Desarrollo Regional)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programar reuniones trimestrales, crear grupos técnicos permanentes y designar enlaces regionales para la actualización de datos y resolución de problemas operativos.
	<p>Desarrollar mecanismos para atención diferenciada: implementar módulos de registro que permitan identificar poblaciones con necesidades específicas (discapacidad, riesgo social, aislamiento geográfico).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Valorar la inclusión de nuevos requisitos para abordar poblaciones con necesidades específicas. • Incorporar variables diferenciadas en el sistema SABER y cruzarlas con SINIRUBE para mejorar la priorización de apoyos en transporte y alimentación.

Nota. Elaboración propia, DEIE, 2025.



Referencias

- Academia de Centroamérica. (2018). La educación pública costarricense: principales tendencias y desafíos. *Serie Visión Costa Rica. PV-02-18.*
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj3b-RmMeQAxWpTTABHYu5LMMQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.academiacr.or.cr%2Fwp-content%2Fuploads%2F2018%2F06%2FLa-Educaci%25C3%25B3n-P%25C3%25BAblica-Costarricense-principales-tendencias-y-desaf%25C3%25ADos.pdf&usq=AOvVaw0iL7f19rVZUD3wfaesy75&opi=89978449>
- Alazraki, L. (2007). *Investigación documental: El manejo de la información en el proceso de investigación*. Editorial Trillas.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2021). *Reglamento a la ley N° 9617 de fortalecimiento de las transferencias monetarias condicionadas del programa avancemos y su reforma ley 9903*. Diario oficial La Gaceta.
- Bastos, K. (2021). *Informe N° 42-2021*. Estudio 130. Plan operativo institucional 2021. Departamento de Programación y Evaluación de la Dirección de Planificación Institucional, Ministerio de Educación Pública.
- Bonilla-Molina, L. (2021). *Inversión en Educación, salarios y condiciones de trabajo de los y las docentes en América*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales



(CLACSO). <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/07/Inversio%CC%81n-en-educacio%CC%81n-salarios-y-condiciones-de-trabajo-de-les-docentes-2 .pdf>

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. (2023). *Consultoría para la revisión del gasto público en educación preescolar, primaria y secundaria en Costa Rica: Informe final PER*. Universidad de Costa Rica.

Chaves- Salas. (2024). La Educación Costarricense de 1980 al 2024 y el Proyecto Educativo Nacional (PEN) para redefinir su rumbo en el siglo XXI. *Revista Espiga*, Vol. 23 (48), 74-108. <https://doi.org/10.22458/re.v23i48.5453>

Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la teoría general de la administración* (7.ª ed.). McGraw-Hill.

Consejo Nacional de Rectores. (CONARE). (2019). Desafíos de la educación en Costa Rica y aportes de las universidades públicas (No. 27-2019). <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7953>

Contraloría General de la República. (2022). *DFOE-CAP-IF-00015-2022 Informe de auditoría de carácter especial sobre la gestión para resultados del Ministerio de Educación Pública*.

Contraloría General de la República. (2024). *Informe No DFOE-CAP-OS-00001-2024. Los Servicios Educativos del MEP ante un punto de inflexión: Habilitando la Transformación de Cara al Futuro*.



Contraloría General de la República. (2024). *Informe No DFOE-CAP-IAD-00003-2024.*

Informe de auditoría sobre la eficiencia y eficacia del servicio de educación secundaria académica diurna.

Departamento de Transporte Estudiantil. (2025). *Guía de trámites 2025.* Ministerio de

Educación Pública. <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/2025-02/GuiaTramites2025.pdf>

Dirección de Infraestructura Educativa. (2011). *Conceptos básicos en la planificación*

educativa. Ministerio de Educación Pública.
https://die.mep.go.cr/sites/all/files/diee_mep_go_cr/normativa/conceptos_basicos_en_la_planificacion_educativa_06-12-11.pdf

Dirección de Programas de Equidad. (2012). *Lineamientos Dirección de Programas de*

Equidad. Ministerio de Educación Pública.
<https://www.mep.go.cr/sites/default/files/2024-07/LineamientosDPE.pdf>

Fullan, M. (2008). *El nuevo significado del cambio educativo* (M. Martín, Trad.). Editorial Magisterio (Obra original publicada en 2007).

Grindle, M. (1999). *Lograr un buen gobierno: Fortalecimiento de capacidades en los sectores públicos de países en desarrollo* (J. M. Rodríguez, Trad.). Fondo de Cultura Económica (Obra original publicada en 1997).

Hernández, K. (2016). *¿Cómo funciona Avancemos? Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en*



América Latina y el Caribe. (Nota técnica N° IDB-TN-931). Banco Interamericano de Desarrollo, División de Protección Social y Salud.

Hernández, R; Fernández, C; Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Sexta edición. McGraw-Hill.

Iñiguez, L. (2008). *Métodos cualitativos de investigación en ciencias sociales: Entrevista grupal*. https://www.uv.mx/dgdaie/files/2013/02/zEntrevista_grupal.pdf

Kaufman, H. (2003). *Theoretical aspects of systemic resistance to change* [Aspectos teóricos de la resistencia sistémica al cambio]. Harvard University Press.

Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido: Teoría y práctica*. Paidós Comunicación.

Krippendorff, K. (2018). *Análisis de contenido: Una introducción a su metodología* (4th ed.). SAGE Publications. [Content analysis: An introduction to its methodology].

Laudon, K. C., & Laudon, J. P. (2016). *Sistemas de información gerencial* (14.ª ed.). Pearson Educación.

Lipsky, M. (1986). *La burocracia de nivel de calle: Dilemas del individuo en los servicios públicos* (J. C. Saldívar, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1980).

Mikesell, J. L. (2014). *Fiscal administration: Analysis and applications for the public sector* (9th ed.). Cengage Learning. [Administración fiscal: Análisis y aplicaciones para el sector público].



Ministerio de Educación Pública. Dirección de Planificación Institucional. (2023).

Compendio de ofertas y servicios del sistema educativo costarricense. San José, Costa Rica.

Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto Nacional. (2018). *Clasificador por objeto del gasto del sector público*. San José, Costa Rica.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Hacienda, & Comisión Interinstitucional. (2016). Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica. MIDEPLAN-MINHAC. <https://www.mideplan.go.cr>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [MIDEPLAN]. (2017). *Manual de gestión para resultados en el sector público costarricense*. Gobierno de Costa Rica.

Mintzberg, H. (1999). *La estructura de las organizaciones: una síntesis de la investigación*. Ariel.

Montaño, López y Socarrás. (2020). Estudio de la gestión financiera en las instituciones educativas públicas de Primaria y Secundaria. *Revista Espacios*. 41 (Nº 13) 19-34. <https://www.revistaespacios.com/a20v41n13/a20v41n13p19.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). *El financiamiento de la educación. Conectando recursos y aprendizaje*. [https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/publicaciones_en_convenio/OCD E_El-financiamiento-de-la-educacion.pdf](https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/publicaciones_en_convenio/OCD_E_El-financiamiento-de-la-educacion.pdf)



Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). *Estudios*

Económicos de la OCDE: Costa Rica 2023.

[https://monitorocde.ucr.ac.cr/sites/default/files/2023-](https://monitorocde.ucr.ac.cr/sites/default/files/2023-03/2023%20OCDE%20Estudios%20Economicos%20CR.pdf)

[03/2023%20OCDE%20Estudios%20Economicos%20CR.pdf](https://monitorocde.ucr.ac.cr/sites/default/files/2023-03/2023%20OCDE%20Estudios%20Economicos%20CR.pdf)

Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones*

de acción colectiva. Fondo de Cultura Económica.

(Obra original publicada en 1990)

Pareyón, R. (2019). *Informe de estancia de investigación sobre: Brechas estructurales en*

América Latina y el Caribe: Aspectos teóricos y conceptuales. Universidad

Autónoma Metropolitana.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Informe sobre*

desarrollo humano 2014: Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades

y fortalecer la resiliencia [Informe en inglés].

<https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>

Programa Estado de la Nación. (2015). *Quinto informe del Estado de la Educación.*

Consejo Nacional de Rectores.

[https://repositorio.conare.ac.cr/rest/bitstreams/b59f458e-d18f-4441-b90b-](https://repositorio.conare.ac.cr/rest/bitstreams/b59f458e-d18f-4441-b90b-997180dd4ac6/retrieve)

[997180dd4ac6/retrieve](https://repositorio.conare.ac.cr/rest/bitstreams/b59f458e-d18f-4441-b90b-997180dd4ac6/retrieve)

Programa Estado de la Nación. (2017). *Sexto informe del Estado de la Educación.* Consejo

Nacional de Rectores. [https://repositorio.conare.ac.cr/rest/bitstreams/c8ea5e2b-](https://repositorio.conare.ac.cr/rest/bitstreams/c8ea5e2b-ac35-4f10-ada2-120a42fbdf3e/retrieve)

[ac35-4f10-ada2-120a42fbdf3e/retrieve](https://repositorio.conare.ac.cr/rest/bitstreams/c8ea5e2b-ac35-4f10-ada2-120a42fbdf3e/retrieve)



Programa Estado de la Nación. (2019). *Séptimo informe del Estado de la Educación.*

Consejo Nacional de Rectores.

<https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/7773/ESTADO-EDUCACION-2019-WEB.pdf?sequence=7&isAllowed=y>

Programa Estado de la Nación. (2021). *Octavo informe del Estado de la Educación.*

Consejo Nacional de Rectores.

https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8152/PEN_informe_estado_educacion_2021.pdf?sequence=7&isAllowed=y

Programa Estado de la Nación. (2023). *Noveno informe del Estado de la Educación.*

Consejo Nacional de Rectores. [https://estadonacion.or.cr/wp-](https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2023/08/EE-2023-Book-DIGITAL.pdf)

[content/uploads/2023/08/EE-2023-Book-DIGITAL.pdf](https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2023/08/EE-2023-Book-DIGITAL.pdf)

Ramos, C. (2020). Los alcances de una investigación. *Revista CienciAmérica* 9 (Nº3)

<http://dx.doi.org/10.33210/ca.v9i3.336>

Rial, J. (2013). *Gestión por resultados en el sector público: Marco conceptual y aplicación en América Latina*. CEPAL.

Rondinelli, D. A. (2001). *Theories of intergovernmental relations and coordination* [Teorías de las relaciones intergubernamentales y la coordinación]. Cambridge University Press.

Sen, A. (2000). *El desarrollo como libertad* (E. Rabasco & L. Toharu, Trads.). Editorial Planeta. (Obra original publicada en 1999).



ANEXOS



Anexo A: Ficha bibliográfica - Resultados de Aprobación

Documento	Hallazgo	Pág.
Informe del Estado de la Educación (2019).	No hay hallazgos de este tema	
CONARE (2019) Desafíos de la educación en Costa Rica y aportes de las universidades públicas.	No hay hallazgos de este tema	
Informe del Estado de la Educación (2021).	No hay hallazgos de este tema	
Informe del Estado de la Educación (2021).	No hay hallazgos de este tema	
CICAP (2023) Consultoría para la revisión del gasto público en educación preescolar, primaria y secundaria en Costa Rica.	<ul style="list-style-type: none"> Otra relación bivariado es la comparativa de los resultados en las Pruebas PISA y el Presupuesto Actual Ajustado del año 2015 y el 2018 donde se observa que hubo crecimiento en la asignación de presupuesto de un 20,73%, en contraste del decrecimiento en los resultados de las pruebas PISA de la siguiente manera: En Ciencias decreció 4 puntos pasando de un 420 a un 416, para el caso de Lectura también bajó de un 427 a un 426 es decir en un punto, y en matemáticas pasa de un 400 en 402 en dos puntos, donde en promedio como se observa en el gráfico 13 estamos un 15% por debajo del promedio de los países OCDE, así como también podemos notar que un aumento en el presupuesto no necesariamente responde a una mejora en los resultados de calidad en el sistema educativo. 	101
	<ul style="list-style-type: none"> <p>Costo por persona estudiante 2021: €1.558.724</p> <p>Costo por persona estudiante 2022: € 2.156.765</p> 	102



<p>CGR Informe DFOE-CAP-IF-00015-2022.</p>	<p>No hay hallazgos de este tema</p>	
<p>CGR Informe DFOE-CAP-OS-00001-2024.</p>	<p>No hay hallazgos de este tema</p>	
<p>CGR Informe DFOE-CAP-IAD-00003-2024.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los resultados académicos para el consolidado de los centros educativos contemplados en el análisis indican que los porcentajes de aprobación para los años 2021 a 2023 muestran una tendencia decreciente, pasando del 75,5% en 2021 al 71,5% en 2023 en el total de centros educativos considerados. Si se analiza por modalidades, se observa que en los colegios académicos el porcentaje de aprobación disminuyó del 71,2% en 2021 al 69,0% en 2023, mientras que en los liceos rurales se redujo del 83,2% al 76,0% en el mismo período. Según el criterio de calificación de la eficacia del servicio, tanto a nivel general como por modalidades, el nivel de eficacia es “Intermedio”. 	<p>12-13</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • En cuanto a la baja aprobación en liceos rurales, esta se debe a varios factores, incluyendo la nivelación académica, la falta de inversión en infraestructura, la incompleta malla curricular, la falta de docentes y la situación socioeconómica de los estudiantes. La pandemia agravó la situación, con la falta de acciones de nivelación, el temor a las clases presenciales y la priorización de contenidos por parte de los docentes. En relación con los resultados académicos antes señalados los mismos deben valorarse en el entorno de los efectos de la huelga en el sistema educativo del año 2019 y de la interrupción del servicio por la emergencia sanitaria derivada del Covid-19. La disminución en la aprobación también se atribuye al rezago educativo causado por la huelga de 2019 y la transición abrupta al modelo de educación virtual implementado durante la pandemia, especialmente en zonas rurales. La falta de recursos, apoyo y acceso a tecnología, junto con la economía reprimida familiar, han impactado negativamente en los resultados académicos y socioemocionales de los estudiantes. 	<p>18</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Asimismo, las diferencias en los porcentajes de aprobación entre liceos rurales y académicos acentúan las disparidades regionales en Costa Rica. Las áreas rurales, a pesar de mostrar porcentajes de aprobación más altos, podrían enfrentar desafíos adicionales si las políticas y recursos no se distribuyen equitativamente, afectando negativamente el desarrollo equilibrado del país. 	<p>19</p>



	<ul style="list-style-type: none"> • El incremento en la inversión por alumno matriculado aunado a la disminución en los niveles de aprobación incrementa la presión sobre los recursos educativos del país, ya que más estudiantes podrían necesitar repetir cursos o recibir apoyo adicional. Esto puede presionar al sistema educativo que ya enfrenta limitaciones presupuestarias, afectando la capacidad de los colegios para ofrecer una educación de calidad y atender adecuadamente a todos los estudiantes. Los resultados decrecientes pueden limitar el acceso de los estudiantes costarricenses a oportunidades educativas superiores y de formación técnica. Esto puede restringir sus opciones para continuar su educación después de la secundaria y, a su vez, reducir sus posibilidades de acceder a empleos de mejor calidad y salarios más altos en el futuro. 	30
<p>Academia de Centroamérica (2018)</p> <p>La educación pública costarricense: principales tendencias y desafíos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Señala el VI Informe del Estado de la Educación que persisten brechas importantes por modalidad, sectores, regiones educativas y materias. Los colegios subvencionados y privados alcanzan las promociones más altas, y Matemáticas es la asignatura con menor porcentaje de promoción, según los últimos datos disponibles (al 2015). Estos dos resultados se reflejan en las pruebas PISA. Por una parte, los estudiantes costarricenses de colegios privados obtienen mejores puntajes que aquellos de colegios públicos (Fernandez y Del Valle, 2013). Por otro lado, Matemáticas es la materia que más se aleja del promedio obtenido por estudiantes provenientes de países OCDE, según se comentó antes. 	14-15
	<ul style="list-style-type: none"> • El país obtiene bajos puntajes en la Prueba PISA 2015, en todas las áreas evaluadas. Aquellos estudiantes que todavía estaban en el sistema educativo a la edad de 15 años tenían dos años de retraso respecto a sus pares de la OCDE en Ciencias y Lectura y de tres años en Matemáticas. En todas las áreas evaluadas el porcentaje de estudiantes con un nivel de competencia menor al nivel básico 2 es mayor en Costa Rica que en los países de la OCDE. 	22



Chaves-Salas (2024) La educación costarricense de 1980 al 2024 y el Proyecto Educativo Nacional (PEN) para redefinir su rumbo en el siglo XXI.	<ul style="list-style-type: none">• La población estudiantil no cuenta con los conocimientos básicos para el aprendizaje: baja comprensión lectora, deficiente expresión escrita y oral y dificultades en el área de la matemática. Ese resultado se corrobora a partir de los resultados de las pruebas PISA del 2022, en las que el estudiantado mostró una baja en las calificaciones de estas materias con respecto a los resultados del 2019. Las mismas debilidades presentan las personas egresadas de educación secundaria que ingresan a las universidades.	92-93
	<ul style="list-style-type: none">• Las pruebas estandarizadas que aplicó el MEP recientemente no se diseñaron de acuerdo con criterios técnicos y científicos, lo que hace que los resultados pierdan validez y no se puedan utilizar para la mejora del sistema educativo.	94
	<ul style="list-style-type: none">• La evaluación que realiza el MEP en la actualidad no da información fiable sobre las habilidades que logra o no la población estudiantil. Por otra parte, no se toman en cuenta las inequidades del sistema educativo y se evalúa por igual a toda la población estudiantil, en estas circunstancias el fracaso escolar se le atribuye únicamente al estudiante.	101



Anexo B: Ficha bibliográfica - Brechas en Gestión Institucional

Documento	Hallazgo	Pág.
Informe del Estado de la Educación (2019).	<ul style="list-style-type: none"> En síntesis, el statu quo actual del MEP requiere revisión porque no permite al sistema potenciar los logros en áreas claves, reportadas en ediciones anteriores del Informe, como la reforma curricular, cobertura, financiamiento y mejora salarial docente, entre otras. A la postre, esta circunstancia coloca al país en una posición de rezago que no necesita ni merece. 	120
	<ul style="list-style-type: none"> El nivel de pobreza de los distritos y el desempeño de los estudiantes en el colegio (medido a través de la reprobación) ejercen un efecto negativo en la probabilidad de aceptación de un contrato por parte de los docentes. Por cada 1% de aumento en la pobreza en la población de un distrito, la probabilidad de aceptación de contratos docentes se reduce en un 0,13%.” 	117
	<ul style="list-style-type: none"> “Para movilizar docentes hacia zonas fuera de la GAM a centros poco atractivos, el MEP requiere revisar la estructura actual de incentivos monetarios y no monetarios.” 	117
	<ul style="list-style-type: none"> “Uno de ellos es la necesidad de avanzar hacia la implementación de contratos diferenciados mediante esquemas de incentivos, que posibiliten la movilidad de profesionales, con excelencia comprobada, hacia zonas o colegios poco atractivos para los docentes.” 	135
	<ul style="list-style-type: none"> “La infraestructura es inadecuada. Muchos de los Cindea se albergan en otros centros educativos a modo de préstamo, sin posibilidad de exigir condiciones. En otros casos, utilizan infraestructura no autorizada, lo cual refleja la falta de supervisión en las regiones.” 	124
	<ul style="list-style-type: none"> Debido a una mayor inversión, la cobertura de estudiantes en pobreza extrema aumentó en preescolar, primaria, educación especial y secundaria; en este último nivel fue alrededor de un 67% en 2017. Al agregar a los estudiantes en pobreza extrema y no extrema, se aprecia que el 58% de la población en secundaria con esta condición posee algún tipo de asistencia económica para estudiar. Estas medidas, orientadas a mejorar la equidad de acceso a la educación, se deben complementar con estrategias de apoyo pedagógico a los estudiantes con bajo rendimiento académico, para aumentar la retención y los logros de aprendizaje.” 	126



<p>CONARE (2019)</p> <p>Desafíos de la educación en Costa Rica y aportes de las universidades públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “El país ha hecho un significativo esfuerzo por mejorar los salarios de los docentes. Sin embargo, mantiene un sistema de contratación obsoleto, el cual se basa en la antigüedad y la titulación antes que, en el mérito, predefinido por una legislación reglamentista que incluso norma aspectos propios del ámbito de las políticas de gestión educativa.” 	6
	<ul style="list-style-type: none"> • “A esto se suma la existencia de un complejo proceso de selección en el cual intervienen diversos actores (Servicio Civil, MEP, gremios) y en el que, al final, el educador nombrado en propiedad puede rechazar ese nombramiento; por consiguiente, se le resta poder al MEP para asignar los recursos humanos donde más se necesitan.” 	7
	<ul style="list-style-type: none"> • El MEP cuenta con un amplio equipo de directores de centros educativos y directores regionales, supervisores y miembros de juntas de educación, quienes no siempre reciben formación continua para mejorar su desempeño y sus liderazgos pedagógicos y administrativos. 	21
	<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar hacia una gestión por resultados en el MEP. 	12
	<ul style="list-style-type: none"> • “En infraestructura, el sistema educativo público muestra grandes rezagos, no solo por el déficit acumulado, sino también por el deterioro de las instalaciones existentes y problemas de gestión que impiden darles el mantenimiento oportuno. El Sexto Informe del Estado de la Educación evidenció deficiencias en términos de confort térmico, iluminación, paredes, ventanas, techos y conectividad a internet en las aulas, y estas condiciones inapropiadas no ayudan a mejorar los aprendizajes.” 	10
	<ul style="list-style-type: none"> • se requiere una política de infraestructura con un fuerte componente de mantenimiento, enfocada no solo en evitar el deterioro de las aulas sino, además, en implementar diseños arquitectónicos que provean a todos los centros educativos de espacios flexibles, innovadores y acogedores.” 	10
	<ul style="list-style-type: none"> • “es muy importante para el MEP que la construcción de nuevas escuelas y colegios, en los próximos años, cumpla con altos estándares de calidad, con el fin de asegurar una mejora sustantiva en los ambientes de aprendizaje. 	19
<p>Informe del Estado de la Educación (2021).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Esta circunstancia crea mayor presión sobre el monto invertido en educación y obliga al país a mejorar la forma como se planifican y ejecutan los recursos existentes. 	82
	<ul style="list-style-type: none"> • “El nivel de pobreza de los distritos y el desempeño de los estudiantes en el colegio (medido a través de la reprobación) ejercen un efecto negativo en la probabilidad de aceptación de un 	117



	contrato por parte de los docentes. Por cada 1% de aumento en la pobreza en la población de un distrito, la probabilidad de aceptación de contratos docentes se reduce en un 0,13%.”	
	<ul style="list-style-type: none"> • “Ediciones anteriores del Informe reportaron un déficit crónico en materia de infraestructura educativa que limitaba las posibilidades de contar con ambientes de aprendizaje atractivos. Se atribuyo este déficit a la gestión poco efectiva de las estructuras centrales del MEP y de las juntas de educación y de administración en los centros escolares; también se señala la necesidad de revisar los mecanismos y la manera como se miden las necesidades no cubiertas de los distintos planteles educativos, ya que el costo los sistemas de registro y reporte tenían importantes debilidades” 	37
	<ul style="list-style-type: none"> • La pandemia evidencio, como en los demás ámbitos del sistema educativo, graves problemas no resueltos. Entre los principales, aquellos asociados a la disponibilidad de agua potable, carencias en servicios e infraestructura física (grafico 1.3) y deficiencias importantes en materia de conectividad. Además, se agrega a lo anterior la persistencia de centros educativos con ordenes sanitarias que, en el 2021, sumaban un total de 874. 	37
	<ul style="list-style-type: none"> • Tener más de 15 años y ser hombre se asocia a un mayor riesgo de exclusión educativa. 	98
	<ul style="list-style-type: none"> • En esta condición, también se encuentran las personas estudiantes provenientes de hogares que, durante el periodo analizado, cayeron en pobreza en algún momento, la madre tiene baja escolaridad o menos acceso a recursos tecnológicos y conectividad a internet. Además, son estudiantes que no gozan de incentivos para estudiar, como: beca de Avancemos, comedores escolares y transporte estudiantil. 	114
Informe del Estado de la Educación (2023).	<ul style="list-style-type: none"> • Además, para mejorar los ambientes de aprendizaje es fundamental que el MEP avance hacia una planificación de largo plazo en infraestructura y que cuente con un censo actualizado para tomar decisiones informadas y superar el actual enfoque reactivo, así como el rezago en materia de infraestructura y mantenimiento de los centros escolares. 	142
	<ul style="list-style-type: none"> • Es inaplazable concretar el acuerdo nacional de contar con una sociedad interconectada y promover ampliamente la alfabetización y la ciudadanía digital, para lo cual son necesarias las siguientes acciones: cerrar la brecha digital y las diferencias de acceso a tecnología y conectividad entre hogares y regiones, para lo cual la entrega de equipos a los y las estudiantes en sus hogares es imperativa; y contar con una red educativa interconectada con infraestructura y conectividad de calidad. 	143



	<ul style="list-style-type: none"> • En el caso de las becas y transferencias monetarias condicionadas, se recomienda revisar la pertinencia de las ayudas monetarias por nivel educativo y mejorar la eficiencia en su asignación. <ul style="list-style-type: none"> -Revisar el mecanismo de asignación de recursos mediante la incorporación de criterios socioeconómicos y factores de seguridad de los cantones para favorecer a regiones con mayor vulnerabilidad. -Mejorar prácticas de gestión relacionadas con el control del inventario alimenticio, gestión de alimentos y reducción del desperdicio, evitando el pago de sobrepagos y revisando la red logística para eliminar intermediarios innecesarios. -Mejorar los mecanismos de supervisión mediante auditorías y visitas sorpresa a los comedores. -Revisar la fórmula de asignación de recursos para que se consideren variables adicionales a las socioeconómicas. -Diversificar los medios de transporte utilizados por los estudiantes, como las bicicletas otorgadas por el MEP. -Establecer subsidios universales de transporte para estudiantes que residan en zonas con altos niveles de inseguridad y garantizar así rutas seguras hacia las aulas. -Desarrollar un modelo de costos que considere variables geográficas y socioeconómicas específicas de cada región. -Realizar un análisis de simplificación administrativa para reducir los determinantes de las tarifas asignadas a las diferentes rutas. 	143-144
	<ul style="list-style-type: none"> • En el caso de las becas y transferencias monetarias condicionadas, se recomienda revisar la pertinencia de las ayudas monetarias por nivel educativo y mejorar la eficiencia en su asignación. 	143
	<ul style="list-style-type: none"> • Entre personas graduadas en Educación, la posesión de más títulos es mayor en el sector público que en el privado y esta diferencia entre graduados que se emplean en un sector u otro se amplió partir de 2008. La situación coincide con que en 2007-2008 los gremios y el Ministerio de Educación Pública (MEP) acordaron ligar los salarios a la titulación. 	312
	<ul style="list-style-type: none"> • Resulta claro entonces que, debido a la afectación ya experimentada y a la evolución de mediano plazo que se proyecta, las autoridades del MEP deberán revisar sus estrategias de cobertura en aras de maximizar los recursos disponibles, que cada vez son más limitados. Esto impone una agenda de trabajo enfocada en analizar medidas de control del gasto, reasignación de los fondos existentes y búsqueda de alternativas costo-efectivas. 	112



<p>CICAP (2023)</p> <p>Consultoría para la revisión del gasto público en educación preescolar, primaria y secundaria en Costa Rica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “El Ministerio de Educación Pública tiene un modelo de infraestructura que no cumple con la normativa y prácticas aplicables esto por la ausencia de elementos de gestión de la gobernanza, estructura, procesos, estratégica e información, como consecuencia de esto, la gobernanza se encuentra fragmentada, sin visión estratégica, sistémica y prospectiva. Además, no hay claridad de los roles y responsabilidades de las partes interesadas (internas o externas) lo cual ocasiona una dificultad de coordinación y direccionamiento estratégico. En temas de resultados, el modelo atiende requerimientos urgentes en lugar de trabajar bajo una planificación por resultados, asimismo, la estrategia en infraestructura se centra en la atención de urgencias sin atender cuestiones de mantenimiento. A partir de esto, se evidencia cómo la gestión de la infraestructura educativa no cumple con su propósito por el hecho que los procesos no son sistematizados, simplificados y con información no integrada, confiable, útil y oportuno, esto ocasiona brechas para la toma de decisiones”. 	130
	<ul style="list-style-type: none"> • La ausencia de un sistema de gestión por resultados, no permite tener claridad de los resultados para la toma de decisión en la planificación/presupuestación, ejecución, monitoreo y evaluación de los recursos. 	109
	<ul style="list-style-type: none"> • “infraestructura educativa que reporta un cúmulo de problemáticas como el estado legal de las propiedades, la eficiencia de las Juntas de Educación, y la burocracia institucional del MEP, estos problemas tienen más de una década y no se visibiliza un sistema de monitoreo del estado de la infraestructura que permita priorizar y planificar las inversiones en construcción, mantenimiento, renovación y ampliación, garantizar niveles apropiados y homogéneos de calidad y funcionamiento, corregir las asimetrías entre los centros educativos en el diseño, antigüedad, dimensiones, materiales y calidad de las instalaciones, adicionalmente la inversión municipal en estos temas es asimétrica y depende de los ingresos municipales, lo cuales son menores en las regiones rurales. En este sentido en términos de igualdad de oportunidades este tema es más complejo si se incluye la variable cumplimiento de la Ley 7600. 	30
	<ul style="list-style-type: none"> • Hay importantes brechas en términos de acceso a la educación en algunas zonas del país, especialmente en las zonas rurales y las regiones más pobres. Por lo tanto, es posible que algunos estudiantes en estas áreas no tengan acceso a estas becas y otros programas de apoyo educativo en la misma medida que en otras regiones. 	90



<p>CGR Informe DFOE-CAP-IF-00015-2022</p>	<ul style="list-style-type: none"> La Administración del MEP no definió productos, indicadores, metas, resultados esperados ni población objetivo para los programas y subprogramas que se muestran en la Figura N° 4. Dichos programas y subprogramas representan aproximadamente el 25% del presupuesto total del Ministerio en 2022 (¢622.445 millones). <p style="text-align: center;">Figura N° 4. Programas y subprogramas presupuestarios sin productos, indicadores, metas, resultados esperados ni población objetivo - en millones de colones-</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #4a7ebb; color: white;">Programas y subprogramas presupuestarios</th> <th style="background-color: #0070c0; color: white;">Presupuesto 2021</th> <th style="background-color: #00b09b; color: white;">Presupuesto 2022</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Definición y planificación de la política educativa</td> <td style="text-align: center;">551.792,5</td> <td style="text-align: center;">587.343,2</td> </tr> <tr> <td>Servicios de apoyo a la gestión</td> <td style="text-align: center;">48.574,3</td> <td style="text-align: center;">/1</td> </tr> <tr> <td>Desarrollo y Coordinación Regional</td> <td style="text-align: center;">35.333,2</td> <td style="text-align: center;">34.555,5</td> </tr> <tr> <td>Consejo Superior de Educación (subprograma)</td> <td style="text-align: center;">543,6</td> <td style="text-align: center;">546,2</td> </tr> <tr> <td>Porcentaje respecto al presupuesto total</td> <td style="text-align: center;">24,9%</td> <td style="text-align: center;">24,0%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Nota: /1: Al programa presupuestario en 2022 se le asignó 1 producto y 2 indicadores. Fuente: Elaboración CGR, con datos de los presupuestos del MEP 2021 y 2022.</p>	Programas y subprogramas presupuestarios	Presupuesto 2021	Presupuesto 2022	Definición y planificación de la política educativa	551.792,5	587.343,2	Servicios de apoyo a la gestión	48.574,3	/1	Desarrollo y Coordinación Regional	35.333,2	34.555,5	Consejo Superior de Educación (subprograma)	543,6	546,2	Porcentaje respecto al presupuesto total	24,9%	24,0%	12
	Programas y subprogramas presupuestarios	Presupuesto 2021	Presupuesto 2022																	
Definición y planificación de la política educativa	551.792,5	587.343,2																		
Servicios de apoyo a la gestión	48.574,3	/1																		
Desarrollo y Coordinación Regional	35.333,2	34.555,5																		
Consejo Superior de Educación (subprograma)	543,6	546,2																		
Porcentaje respecto al presupuesto total	24,9%	24,0%																		
<ul style="list-style-type: none"> Respecto a la gestión de los programas y proyectos, se determinó que el MEP dispone de un portafolio de proyectos compuesto por 18 proyectos -cuatro de formación de capital físico, 13 de obras de equipamiento menores y uno de sustituciones y reconstrucciones-; sin embargo, esta gestión es deficiente ya que no se ejecuta de manera integrada y con un enfoque para resultados; no se dispone de indicadores y metas; y no se definen las actividades necesarias para su ejecución mediante plazos y responsables de alcanzar los resultados esperados. 	18																			



- Adicionalmente, de los 18 proyectos del portafolio institucional correspondientes a dotación de mobiliario, adquisición de terrenos, laboratorios de informática, conectividad e infraestructura educativa, tres no registran información respecto a su porcentaje de avance, cuatro reflejan hasta 15 años en ejecución con bajos porcentajes de avance o pendientes de cierre, y seis no evidencian la actualización de los montos ejecutados, según se detalla en la Figura N° 6.

19

Figura N° 6. Proyectos del portafolio del MEP

Nombre	Cantidad	Etapas	Inicio de programación de recursos	Años en ejecución	% de avance etapa actual
Dotación de mobiliario escolar	1	En ejecución	2007	15	100%*
Construcción y Rehabilitación de la Infraestructura Educativa	1	En ejecución	2007	15	100%*
Adquisición de terrenos	1	En ejecución	2007	15	39%
Laboratorios de Informática Educativa	1	En ejecución	2007	15	N.D
Construcción y equipamiento de infraestructura educativa del MEP a nivel nacional	1	En ejecución	2014	8	N.D
Programa Nacional de Tecnologías Móviles en Educación Tecno@prender	1	En ejecución	2015	7	N.D
Sustitución y mejoramiento de la infraestructura de los centros educativos en poblaciones de pobreza extrema, de las Direcciones Regionales de Coto, Pérez Zeledón, San Carlos, Santa Cruz y Sula	5	Perfil	2015	0	0%
Construcción y mejoras de la infraestructura de las escuelas Finca San Juan y Ciudadela de Pavas, ubicadas en Pavas, pertenecientes al Ministerio de Educación Pública	1	Perfil	2016	0	0%
Dotación de internet y servicios de red en centros educativos públicos del MEP situados en las 6 regiones de socioeconómicas del país	6	En ejecución	2022	N.D	N.D

Nota: */ Pendiente informe de cierre.

Fuente: Elaboración CGR, con datos del Portafolio de proyectos MEP.



	<ul style="list-style-type: none"> • En el plan operativo institucional 2021 no se incorporaron los objetivos y metas pretendidos con los ¢5.707 millones ejecutados del Fondo Nacional de Becas en ese año. 	13
	<ul style="list-style-type: none"> • En ese sentido, a la fecha ese Ministerio tiene pendiente la oficialización de la propuesta de ajustes para aplicar lo dispuesto en la Ley N° 9986, de manera que se definan las adaptaciones para implementar el nuevo modelo de compras públicas propuesto en la nueva normativa y se gestionen los riesgos vinculados a las posibles afectaciones en la prestación de los servicios públicos que brinda tanto el Ministerio, como las Juntas de Educación y Administrativas, entre ellos, los servicios de alimentación, transporte e infraestructura educativa. 	17
	<ul style="list-style-type: none"> • ...el MEP carece de mecanismos para estimar costos de los productos finales planificados para atender las necesidades de la población objetivo y no ha implementado acciones para la actualización y capacitación del personal en materia de presupuesto por resultados. 	14
	<ul style="list-style-type: none"> • La gestión del MEP no se realiza bajo el enfoque para resultados conforme a lo dispuesto en el marco regulatorio y prácticas aplicables en procura de mejorar su desempeño y generar valor público, ya que se identificaron debilidades significativas en los cinco pilares de este enfoque, a saber, planificación para resultados, presupuesto por resultados, gestión financiera y adquisiciones, gestión de programas y proyectos, así como el seguimiento y evaluación. 	22
<p>CGR Informe DFOE-CAP-OS-00001-2024</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es pertinente señalar que las deficiencias en la gestión del recurso humano impactan la eficiencia institucional, al ser una especie de “boomerang” que regresa al MEP en la forma de reclamos administrativos, recursos de amparo de legalidad (cuya resolución además consume recursos institucionales) y sumas pagadas de más o de menos. Como referencia, al 31 de diciembre de 2023 existían 68.247 reclamos administrativos pendientes de resolver, interpuestos por 38.412 personas que aducen el pago incorrecto de sus salarios. Esta situación es persistente y deriva en que año a año el MEP debe presupuestar recursos para este fin, sólo en 2023 se reconocieron ¢15.747 millones, correspondiente a 31.091 reclamos atendidos. Durante los últimos tres años se han destinado más de ¢45.000 millones para atender reclamos administrativos debido a pagos incorrectos en salarios, como se muestra en el cuadro siguiente. Además, al 30 de junio de 2023 se contabilizaron 1.075 amparos de legalidad 2023 y posibles sumas pagadas de más por ¢6.046 millones en 2023. 	38



	<ul style="list-style-type: none"> • ...velar por una asignación de recursos suficiente y sostenible, así como promover una ejecución de calidad: eficaz, eficiente y transparente. Desde el MEP, esto implica fortalecer su capacidad de gestión en sus macroprocesos principales (gestión de: recursos humanos, financiera, TI y bienes y servicios), considerando los impulsores para la mejora (control interno, gestión de la calidad, gestión para resultados y gestión de riesgos). Lo anterior es de suma criticidad considerando el tamaño del MEP en cuanto a presupuesto y personal y su estructura organizacional. 	47
	<ul style="list-style-type: none"> • Mención aparte merece el caso de las transferencias monetarias condicionadas (Avancemos), programa que financia el MEP pero ejecuta el IMAS. Inicialmente, parte de estas tareas eran ejecutadas por medio del Fondo Nacional de Becas (Fonabe), en su momento órgano desconcentrado del MEP. Al trasladar esta función al IMAS se capitalizó la experiencia de dicho Instituto en la gestión de los programas de bienestar social, aspecto que incidió en el cierre de Fonabe, con el fin de eliminar la duplicidad existente entre ambas instituciones y disminuir el costo administrativo inherente. Estas situaciones podrían incidir en un desbordamiento y fragmentación de la atención del MEP que le desenfoca de su labor sustantiva: Educar. Cabe plantear la factibilidad y sostenibilidad en el tiempo de un esquema en el cual el MEP tiene múltiples frentes de acción, además, no hay garantía de que este esquema propicie la mayor generación de valor público, por el contrario podría comprometer la eficiencia y oportunidad en la prestación de los servicios. Dado lo anterior, conviene analizar otros esquemas o modelos de gestión para la atención de los servicios complementarios. 	35
	<ul style="list-style-type: none"> • A nivel del MEP hay mucha incertidumbre con la aplicación de la Ley de Empleo Público, lo cual está generando diferencias salariales en el sector educativo. 	39
	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio no ha determinado el monto de las diferencias salariales producidas por las situaciones diversas ante la entrada en vigencia de la Ley Marco de Empleo Público. Debido a estas y otras situaciones, la CGR emitió una opinión adversa sobre la liquidación presupuestaria del MEP (CGR, 2024b). 	39



	<ul style="list-style-type: none"> • Esto significa que el MEP como gestor aún tiene una deuda pendiente para garantizar espacios físicos que cumplan con las condiciones necesarias para la prestación de los servicios educativos. Sobre este particular, en 2022 la CGR realizó una auditoría (CGR, 2022c) sobre el modelo de infraestructura del MEP en la que se determinó que dicho modelo no cumple con el marco regulatorio y de prácticas aplicables, pues dicha gestión carece de una visión estratégica, lo cual hace que las actividades que se ejecutan no respondan a una planificación que considere las necesidades actuales y futuras de la comunidad educativa; no se cuenta con información sistemática, confiable y oportuna; y los procesos son complejos y desarticulados. Las disposiciones giradas en dicha oportunidad aún se encuentran en proceso de cumplimiento por parte del Ministerio. 	40
	<ul style="list-style-type: none"> • A pesar de su influencia en la motivación del estudiantado y personal docente (Quesada, 2019), el país muestra un rezago histórico que además se ha ido agravando con los años, rebasado por un modelo de gestión que aún no cumple con las expectativas y necesidades del sistema educativo. 	39-40
<p>CGR</p> <p>Informe DFOE-CAP-IAD-00003-2024</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Por otro lado, en lo relativo a la condición de la infraestructura física de los centros educativos un análisis de las órdenes sanitarias emitidas por el Ministerio de Salud permite determinar que habían vigentes al mes de junio de 2024 un total de 84 órdenes distribuidas a 58 colegios académicos y a 22 a liceos rurales, en relación 14 con la cantidad de centros educativos según la modalidad, se tiene que el 32,2% de los centros educativos académicos y 27,5% de los liceos rurales han recibido una orden sanitaria lo cual incumple el criterio de eficacia. En cuanto a la infraestructura de los centros educativos, se determinó que tanto en los colegios académicos como rurales, los estudiantes tienen una opinión favorable respecto de la disposición de las aulas, de comedores y de las oficinas administrativas; sin embargo la disposición de servicio sanitario es la que mayor porcentaje de “Malo o Muy Malo” acumula, es compartido por el 74,76% de los estudiantes de colegios académicos y por el 41,43% de los de liceos rurales, mismo criterio que para el caso de la ventilación es asimismo el 63,40% de los estudiantes de colegios académicos y el 52,14% de los de liceos rurales están de acuerdo con que la ventilación de sus centros académicos es “Mala o Muy Mala”; por otro lado el 40,44% de los estudiantes de liceos rurales indica que su centro educativo no dispone de Biblioteca o Enfermería. 	26-27



<p>Academia de Centroamérica (2018)</p> <p>La educación pública costarricense: principales tendencias y desafíos (2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es importante dedicar un mayor esfuerzo para analizar con profundidad la situación de la educación pública no tradicional, un sector que podría estar duplicando la oferta educativa del sector tradicional, con costos para el Estado y resultados académicos que no se conocen o solo parcialmente, más allá del simple registro de estudiantes matriculados. Lo anterior cobra relevancia en el contexto de la educación pública tradicional y de otros esquemas que se discuten actualmente en el país, como el Programa de Educación Dual. 	<p>23</p>
<p>Chaves-Salas (2024)</p> <p>La educación costarricense de 1980 al 2024 y el Proyecto Educativo Nacional (PEN) para redefinir su rumbo en el siglo XXI.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La falta de formación de las personas que constituyen las Juntas de Educación, en algunos casos, limita una acción eficiente en cuanto a la planificación, la gestión administrativa y la inversión del presupuesto para el mantenimiento y mejora de los centros educativos. 	<p>94</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Por otra parte, la Ley de Empleo Público limita el incentivo económico que representaba la formación continua de estos profesionales. El ascenso en carrera docente, de acuerdo con la legislación actual, se da por cambio de puesto, no se contempla la valoración del desempeño docente, requisito indispensable para incentivar un óptimo desempeño profesional en las aulas e instituciones educativas.... Además, con bajos salarios a pesar de la gran responsabilidad que implica formar a las nuevas generaciones. 	<p>98-99</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • La infraestructura de muchos centros educativos está en mal estado, 849 de ellos tienen órdenes sanitarias por su deterioro a febrero del 2024. La falta de formación de las personas que constituyen las Juntas de Educación, en algunos casos, limita una acción eficiente en cuanto a la planificación, la gestión administrativa y la inversión del presupuesto para el mantenimiento y mejora de los centros educativos. 	<p>94</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • La población estudiantil en riesgo social y de zonas rurales requieren de una atención prioritaria para lograr su permanencia y su éxito escolar. De ahí la necesidad de que el PEN incentive la elaboración de planes remediales de aplicación inmediata, fortalezca los programas de equidad como las becas del programa Avancemos, transporte, comedores escolares, entre otros, vigilando el uso eficiente de los recursos. 	<p>100</p>



Anexo C: Ficha bibliográfica - Brechas en Gestión Presupuestaria

Documento	Hallazgo	Pág.
Informe del Estado de la Educación (2019).	<ul style="list-style-type: none"> • Si bien el esfuerzo del país para aumentar la inversión pública en educación ha sido enorme, en los próximos años deberá enfrentar dos desafíos: por una parte, en lugar de reducir el porcentaje asignado, asegurar su sostenibilidad; y, por otra, mejorar los resultados de todas las instituciones del sector educativo, los cuales se correlacionan con una mayor cobertura, más logro educativo y una mejor calidad de los aprendizajes y habilidades de los estudiantes. 	12
	<ul style="list-style-type: none"> • “El Informe advierte expresamente sobre el error que significa inferir que esta tendencia demográfica reducirá la necesidad de inversión para la enseñanza pública; ese es un mero cálculo aritmético, el cual resulta de multiplicar la cantidad de jóvenes por el nivel de inversión per cápita actual. Tal conclusión simplista no toma en cuenta, en primer lugar, que universalizar la educación secundaria implicará atraer a una gran cantidad de jóvenes excluidos hoy del sistema educativo. En segundo lugar, buena parte de esa población proviene de grupos sociales vulnerables, lo cual conlleva mantener, e incluso ampliar, los programas de equidad. Por último, el traslado de la población atendida actualmente por modalidades no tradicionales y de bajo costo a otras como la educación técnica supone inversiones significativas en infraestructura.” 	119
	<ul style="list-style-type: none"> • “Incremento en la inversión destinada a incentivos para estudiar, los cuales han propiciado que un grupo mayor de estudiantes permanezcan en las aulas o vuelvan a ellas.” 	124
	<ul style="list-style-type: none"> • “Un avance sobresaliente ha sido el incremento en el monto destinado a programas de equidad dirigidos a apoyar a la población socialmente vulnerable. [...] Este es un tema clave en el cual no se debe retroceder, pero es necesario complementarlo con estrategias de ayuda pedagógica para aquellas personas con bajo rendimiento académico.” 	125
	<ul style="list-style-type: none"> • “El tercer elemento ligado a la mejora en la cobertura bruta en secundaria es el incremento en el monto destinado a los incentivos para estudiar. Cuando se analiza el cambio en la distribución de la inversión pública en educación entre 2000 y 2017, se encuentra que los incentivos para estudiar y el monto invertido en otras modalidades, como la educación abierta, tuvieron el mayor.” 	125



<p>CONARE (2019) Desafíos de la educación en Costa Rica y aportes de las universidades públicas.</p>	<p>No hay hallazgos en este tema</p>	
<p>Informe del Estado de la Educación (2021).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “En 2020, el monto invertido en educación ascendió a 2,5 billones de colones, lo cual, en términos reales, significó una caída de un 8% con respecto al año anterior. [...] los rubros más afectados fueron las transferencias y los gastos de capital (infraestructura, suministros, entre otros) que, en conjunto, explican esta reducción en más de tres cuartas partes.” 	<p>80</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • De tal modo, los recursos asignados a los programas para la población en condición de pobreza, entre los que destacan Avancemos, Crecemos y Fonabe, son cada vez más insuficientes. Entre 2019-2020, pese a un incremento de 3% en las becas otorgadas, la cobertura efectiva, que ya era baja, disminuyó en todos los niveles educativos”. 	<p>82</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • “En ese proceso será clave repensar los criterios de asignación y de priorización en las poblaciones vulnerables”. 	<p>82</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar el gasto en educación en los presupuestos gubernamentales: Los gobiernos deben dar prioridad al gasto en educación y asignar un porcentaje adecuado del presupuesto nacional para garantizar el acceso universal a una educación de calidad. 	<p>110-111</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • El agravamiento de la crisis fiscal y el bajo crecimiento económico que el país ha experimentado durante la última década ha venido reduciendo la capacidad del Estado para sostener y aumentar la inversión en educación. En ausencia de mejoras en la gestión de los recursos, esta circunstancia puede afectar severamente las oportunidades educativas de las personas estudiantes en el futuro, pues existe el riesgo de que, a través de las políticas de contención del gasto, los incentivos para estudiar (becas, comedores escolares, transporte) sean recortados, por ser gastos discrecionales, como ya ocurrió en el pasado. 	<p>48</p>



Informe del Estado de la Educación (2023).	<ul style="list-style-type: none"> En el documento DFOE-CAP-MTR-00001-2023, la Contraloría General de la República (CGR) señaló que el presupuesto asignado al sector educación respecto al Producto Interno Bruto para 2023 es el más bajo de los últimos 9 años (CGR, 2023), lo cual impacta negativamente los programas de equidad. 	108
	<ul style="list-style-type: none"> La aparición de una importante aceleración inflacionaria y mayores restricciones fiscales producto de decisiones políticas en torno a la aplicación de la Regla Fiscal en su versión más estricta son factores que explican esta situación. Según estimaciones basadas en datos presupuestarios del 2022 y 2023, la ISP nominal de la DPE se reduce durante el 2022 casi un 11% con respecto al 2021 y se prevé una contracción adicional del 2% para el 2023, para una caída acumulada de casi un 13%. 	109
	<ul style="list-style-type: none"> El Informe reafirma la necesidad de mantener el cumplimiento del mandato constitucional vigente en cuanto a la inversión pública en educación, pero también reconoce la urgencia de la implementar transformaciones profundas en áreas sustantivas para optimizar dicha inversión. Un cambio necesario es eximir a los comedores estudiantiles y al Programa de Transporte Estudiantil de la Regla Fiscal, de manera que la población beneficiaria pueda acceder a estos servicios de forma continua y estable en el tiempo. 	143
CICAP (2023) Consultoría para la revisión del gasto público en educación preescolar, primaria y secundaria en Costa Rica.	<ul style="list-style-type: none"> El estudio de la CGR (2021) señala como uno de los desafíos, que las acciones para la aprobación presupuestaria de los recursos administrados por las Juntas no se definen y ejecutan de manera sistemática y planificada, en concordancia con los fines institucionales y los requerimientos de las partes interesadas del proceso. Además, existen debilidades en la conformación y los niveles de interrelación formal entre las Direcciones Regionales y las otras dependencias del Ministerio que deben interactuar en el proceso. Además, el marco normativo que regula la aprobación presupuestaria es emitido por diferentes instancias 16 del Ministerio sin que exista la coordinación necesaria entre ellas, en perjuicio de la claridad de funciones, la trazabilidad de las actividades, los controles respectivos y las responsabilidades que debe asumir cada parte conforme al marco regulatorio vigente. 	92
	<ul style="list-style-type: none"> La remuneración primaria es menos de la mitad de la inversión en planilla de secundaria, con más población matriculada. Primaria es 15920 millones y secundaria 35824 millones. 	55
	<ul style="list-style-type: none"> La distribución de los recursos financieros se concentra en la mayoría en el Gran Área Metropolitana donde el peso relativo de cada región corresponde en promedio a un 6 % por ejemplo San José, Heredia, Alajuela y Cartago, mientras que en algunas regiones rurales como 	109



	Sula, Aguirre, Pérez Zeledón, Peninsular y Los Santos en promedio menos de un 3% a 2% con respecto del PAA MEP total.	
<p>CGR Informe DFOE-CAP-IF-00015-2022.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Las debilidades antes señaladas implican que el Ministerio no oriente su proceso presupuestario en concordancia con el logro de los objetivos institucionales y la atención oportuna de las necesidades de la población objetivo, por lo cual se disminuye la posibilidad de garantizar la calidad del gasto y la vinculación directa de los recursos ejecutados con la atención de las necesidades actuales y futuras de la comunidad educativa. 	14
	<ul style="list-style-type: none"> No se han implementado mecanismos y herramientas que se utilicen de forma constante y estratégica para identificar la trazabilidad de los recursos financieros. 	15
<p>CGR Informe DFOE-CAP-OS-00001-2024.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Por ejemplo, los recursos que se transfieren a las Juntas de Educación y Administrativas pueden mantenerse ociosos durante varios años, como referencia, para el periodo 2019-2023 se identificaron 68 Juntas con saldos superiores a ₡1 millón en sus cuentas de Caja Única que no registraron movimientos durante el periodo. De manera simultánea, la problemática de las órdenes sanitarias continúa, pues al mes de agosto de 2023 se contabilizaron 712 órdenes giradas a centros educativos públicos. 	40
	<ul style="list-style-type: none">se presentan diferencias marcadas en el rendimiento entre los tipos de centros educativos del país, donde los liceos rurales, los colegios indígenas y las telesecundarias exhiben resultados inferiores a los CTP, los liceos experimentales bilingües y los de modalidad académica tradicional, evidenciando la posición de desventaja de estos centros educativos, lo que debe ser objeto de atención. Es importante reconocer el sobresaliente desempeño de los colegios científicos y humanísticos, cuya metodología de operación, selección de personal docente y aplicación de procedimientos de admisión difiere del estándar del MEP, esto les permite proporcionar acceso a más recursos a su estudiantado y por ende obtener mejores resultados académicos, no obstante, estas prácticas no son aplicables a gran escala debido a la selectividad inherente a dicho esquema. Estos contrastes reflejan la necesidad de adoptar estrategias que promuevan la equidad educativa y fortalezcan la resiliencia de los servicios frente a los retos emergentes. 	18-19



- ...el anteproyecto presupuestario para el año 2025 implicaría una rebaja de ₡46.102 millones en el programa sustantivo del MEP, Implementación de la política educativa, y de ₡10.530 millones en los Programas de Equidad, a cargo de atender lo relativo a comedores, transferencias monetarias condicionadas, transporte estudiantil, entre otros. Aunque estas cifras son preliminares, reflejan la necesidad de balancear entre el reducido espacio fiscal y las necesidades del sector, en atención a su relevancia estratégica para el desarrollo del país

29

- En educación secundaria se observa una situación similar, mientras los colegios científicos y humanísticos tuvieron un gasto promedio por estudiante de ₡3,7 millones, en los académicos tradicionales el gasto promedio fue de ₡1,4 millones en 2023.

22-23

Cuadro 7
 MEP: Gasto promedio por estudiante de educación secundaria, 2018-2023
 Millones de colones

Tipo de colegio	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Científicos y Humanísticos	2,9	3,0	2,8	2,6	2,9	3,7
Artístico	4,0	3,7	3,7	3,5	3,4	3,3
Liceos Rurales y Telesecundarias	3,1	3,1	2,9	2,8	2,9	2,8
Liceos Experimentales Bilingües	2,0	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7
Indígena	1,8	1,9	1,6	1,7	1,7	1,6
Colegios Técnicos Profesionales	1,9	1,9	1,7	1,7	1,7	1,6
Académicos Tradicionales	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4
Promedio	2,1	2,1	1,9	1,9	1,8	1,8

1/ Incluye gasto salarial y transferencias a Juntas de Educación y Administrativas, con excepción de transferencias para infraestructura. No incluye el gasto administrativo.
 Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el MEP.

Como se aprecia, para casi todos los casos los montos per cápita disminuyen para el periodo 2019-2023, pues las diferencias entre modalidades y ofertas también se evidencian en su estructura de costos. Desde una óptica de gestión, esto plantea la necesidad de reflexionar acerca de la capacidad de respuesta del MEP para monitorear y evaluar los resultados de la oferta educativa que ha sido diseñada a lo largo de años, ante lo cual es preciso analizar la vigencia en el tiempo de las modalidades y ofertas con el fin de orientar los recursos hacia aquellas que generan más valor al estudiante y que sean más costo-efectivas.



	<ul style="list-style-type: none"> • En lo que respecta al gasto por estudiante, el panorama refleja dificultades, pues como se indicó previamente, la asignación del país es baja en comparación con los países de la OCDE y además ha disminuido en los últimos 5 años. 	28																																								
	<ul style="list-style-type: none"> • A nivel presupuestario, el presupuesto del MEP se compone principalmente de remuneraciones (60,8 %) y transferencias corrientes (35,4%), que en su conjunto representan el 96,2% del gasto, como se muestra en el cuadro siguiente. Los principales rubros de transferencias son el FEES (₡561.087 millones), las Juntas de Educación y Administrativas (₡234.165 millones, considerando tanto las transferencias corrientes como las de capital), el IMAS (₡64.370 millones); además, el MEP asigna recursos a instituciones parauniversitarias, como el Colegio Universitario de Cartago (₡4.536 millones, que representan el 73,2% del presupuesto de dicha entidad en 2024) y al Colegio Universitario de Limón (₡2.445 millones, 80,7% del presupuesto de esta institución). En términos de ejecución, en 2023 se ejecutó el 98,2% de los recursos asignados. 	29																																								
<p style="text-align: center;">CGR Informe DFOE-CAP-IAD- 00003-2024.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ...la inversión por estudiante promedio de todas las modalidades creció 13,8% en los colegios académicos y 20,0% en los liceos rurales, lo anterior dada una tendencia creciente de dicho ratio; en concreto en los colegios académicos el crecimiento de esa variable fue de 0,09% en 2022 respecto de 2021 y de 13,67% en 2023 respecto a 2022, asimismo en los liceos rurales fueron de 5,84% y 13,39% en los periodos analizados. <p style="text-align: center;">Tabla 3] Inversión per cápita de colegios académicos y de liceos rurales en colones Años 2021, 2022 y 2023</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr style="background-color: #2c5e8c; color: white;"> <th>Modalidad</th> <th>2021</th> <th>2022</th> <th>2023</th> <th>Variación 2023-2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="5">Inversión per cápita</td> </tr> <tr> <td>Académico</td> <td>1.512.886,7</td> <td>1.514.264,1</td> <td>1.721.192,4</td> <td>13,8%</td> </tr> <tr> <td>Rural</td> <td>2.755.800,7</td> <td>2.918.845,1</td> <td>3.307.468,</td> <td>20,0%</td> </tr> <tr> <td>Razón Rural/Académico</td> <td>1,87</td> <td>1,91</td> <td>1,99</td> <td>5,5%</td> </tr> <tr> <td colspan="5">Promedio de aprobación</td> </tr> <tr> <td>Académico</td> <td>71,2</td> <td>71,1</td> <td>69,0</td> <td>-3,1%</td> </tr> <tr> <td>Rural</td> <td>83,2</td> <td>76,3</td> <td>76,0</td> <td>-8,7%</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center; font-size: small;">Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el MEP</p> <p>Tal y como se desprende del cuadro anterior, el costo por estudiante de los liceos rurales es, en promedio 1,92 veces el costo por estudiante de un colegio académico, lo que influye negativamente en la eficiencia del sistema educativo.</p>	Modalidad	2021	2022	2023	Variación 2023-2021	Inversión per cápita					Académico	1.512.886,7	1.514.264,1	1.721.192,4	13,8%	Rural	2.755.800,7	2.918.845,1	3.307.468,	20,0%	Razón Rural/Académico	1,87	1,91	1,99	5,5%	Promedio de aprobación					Académico	71,2	71,1	69,0	-3,1%	Rural	83,2	76,3	76,0	-8,7%	29-30
Modalidad	2021	2022	2023	Variación 2023-2021																																						
Inversión per cápita																																										
Académico	1.512.886,7	1.514.264,1	1.721.192,4	13,8%																																						
Rural	2.755.800,7	2.918.845,1	3.307.468,	20,0%																																						
Razón Rural/Académico	1,87	1,91	1,99	5,5%																																						
Promedio de aprobación																																										
Académico	71,2	71,1	69,0	-3,1%																																						
Rural	83,2	76,3	76,0	-8,7%																																						



	<ul style="list-style-type: none">• Asimismo, de conformidad con la Ley N° 9617 y su reforma Ley N° 9903, las transferencias monetarias condicionadas (TMC), deben promover la permanencia en el sistema educativo, cuyo propósito se encuentra orientado a reducir la exclusión y el bajo logro escolar, así como prevenir el trabajo infantil, especialmente entre las poblaciones más vulnerables y excluidas y en virtud de lo anterior se creó el programa de transferencias monetarias condicionadas, denominado, Avancemos en el IMAS para coadyuvar con la inclusión, la permanencia, la asistencia y la reincorporación al sistema educativo de las personas provenientes de familias en situación de pobreza o vulnerabilidad, que requieren apoyo para mantenerse en el sistema educativo, a nivel de primera infancia, primaria y secundaria. En lo referente a estas transferencias se tiene que en 2021-2023 la matrícula combinada de los colegios académicos y de los liceos rurales se ha reducido en 6.244 personas (-4,2%), la cantidad de beneficiarios se ha reducido en 12.735 (-17,9%) y la cantidad de recursos transferidos decreció 18,0%. Lo anterior ha implicado un decrecimiento del 0,2% en el monto entregado por estudiante que pasó de ¢ 367.159,7 en 2021 a ¢366.477,7 en 2023. En detalle, el monto por estudiante en los colegios académicos decreció un 0,33% (de ¢367.670,9 en 2021 a ¢ 366.443,5 en 2023) lo cual, según el criterio de eficacia establecido, indica que el desempeño no es eficaz. Por otro lado, en los liceos rurales, el monto transferido por estudiante creció un 1,1% (de ¢ 362.706,5 en 2021 a ¢ 366.741,2 en 2023), lo que indica un desempeño eficaz según el mismo criterio. Los resultados antes citados en cuanto a reducción de recursos para alimentación y TMC, se producen debido a las reducciones presupuestarias implementadas en el programa 558: Programas de Equidad del MEP, y a la decisión del Ministerio de realizar dichas reducciones, ya que en el mismo contexto se han incrementado los recursos destinados al servicio de transporte estudiantil tanto en los colegios académicos como rurales, lo anterior sin cuantificar los eventuales efectos de dichas acciones sobre la permanencia de los estudiantes de estas modalidades en el sistema educativo.	28
	<ul style="list-style-type: none">• El servicio de educación secundaria diurna en colegios académicos y liceos rurales revela un nivel inicial de eficiencia en razón de los resultados académicos del período 2021-2023; así como, la inversión en el periodo de análisis. Lo anterior en virtud de que los gastos de remuneraciones y transferencias han incrementado mientras que la matrícula ha disminuido.	29



	<ul style="list-style-type: none"> • Además, se ha observado una reducción en los recursos asignados para servicios esenciales como las transferencias monetarias condicionadas, la alimentación y el transporte de los estudiantes. 	34
	<ul style="list-style-type: none"> • ...si bien en lo referente a Transporte y TMC constituyen una motivación para mantener a los estudiantes dentro del sistema educativo, la reducción de los montos por persona destinados a la alimentación en los colegios académicos puede conformar un elemento que atenta contra la retención de los jóvenes de hogares de escasos recursos económicos en la educación formal y del derecho fundamental a la educación, en el marco del principio del interés superior del adolescente. 	28
	<ul style="list-style-type: none"> • ... se determinaron los montos transferidos para cada uno de los colegios académicos y rurales, estableciendo lo siguiente: a) hay un decrecimiento de los montos por persona dedicados a alimentación tanto en los colegios académicos como rurales, lo cual, según el criterio de eficacia establecido, indica que el desempeño no es eficiente y b) hay un crecimiento de los montos por persona dedicados a transporte tanto en los colegios académicos como rurales, lo cual, según el criterio de eficacia establecido, indica que el desempeño es eficaz. Estos resultados se obtienen a partir del efecto combinado de: a) una disminución del 17,9% en los recursos transferidos al servicio de alimentación en los colegios académicos y del 8,8% en los liceos rurales, sumado a un incremento del 2,6% en la cantidad de beneficiarios en los liceos rurales, y b) en cuanto al servicio de transporte, aumentos de cerca del 12% en la cantidad de beneficiarios tanto en los liceos rurales como en los académicos, y un incremento superior al 53% en los recursos transferidos a ambas modalidades de centros educativos. 	27-28
Academia de Centroamérica (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • Como porcentaje del PIB, la inversión pública en educación mantuvo un crecimiento sostenido en la última década. Los montos invertidos se duplicaron en términos reales en los últimos diez años, en los tres niveles considerados. El mayor porcentaje lo recibió la Educación Primaria, seguida por la Secundaria. El porcentaje más bajo lo percibió la Educación Preescolar. 	22



La educación pública costarricense: principales tendencias y desafíos.	<ul style="list-style-type: none">• Los gastos de capital (infraestructura escolar, equipamiento) se mantienen relativamente estables, alrededor de un 4 por ciento. Conviene analizar a profundidad lo ocurrido en este rubro de gasto, en términos de la adquisición de equipos e infraestructura y la capacidad de ejecución de los entes Responsables. Un informe de la Contraloría General de la República (DFOE-SOC-IF-13-2017) reveló que existen atrasos en la ejecución de recursos externos contratados para la construcción y equipamiento de escuelas y colegios, espacios culturales y deportivos. El MEP ha reconocido que, efectivamente, existe un rezago en la infraestructura escolar a lo largo del país que se ha venido acumulando.	21
	<ul style="list-style-type: none">• En Educación Secundaria el gasto por estudiante crece sostenidamente, comportamiento que parece guardar relación con un aumento en la matrícula. Este nivel comprende una población que demográficamente aún está creciendo y, además, la cobertura es cada vez más elevada. Sin embargo, la matrícula puede dejar de crecer en términos absolutos en cualquier momento, por lo que lo relevante es observar el nivel de cobertura. Conforme el grado de cobertura en Secundaria vaya aumentando, sería de esperar que el costo también aumente por las razones mencionadas anteriormente. En el 2017 el costo por estudiante en Secundaria fue 1,6 veces el costo en Preescolar. Esta relación podría modificarse en los próximos años conforme la matrícula en Preescolar aumente por la obligación de cumplir con este ciclo para matricular en Primaria, mientras que la demanda en Secundaria es más fluctuante y depende en gran medida de factores socioeconómicos y del entorno educativo.	19
	<ul style="list-style-type: none">• Países con un costo por estudiante similar al de Costa Rica obtienen mejores resultados en las pruebas. Tomando como ejemplo los resultados en la prueba PISA en Matemáticas, se observa que Croacia invierte por estudiante un monto similar a Costa Rica, pero obtiene un puntaje más alto en esa materia. La diferencia en puntaje equivale a un año escolar y medio. En otras palabras, la formación de un joven en Costa Rica en Matemáticas exhibe un retraso de un año escolar y medio con respecto a un joven en Croacia.	19
	<ul style="list-style-type: none">• El principal componente de gasto público en educación corresponde a salarios (docentes y administrativos). En colones constantes se observa que los salarios han tenido un crecimiento sostenido a lo largo del periodo, y más acentuado en comparación con los otros componentes de gasto.	22



	<ul style="list-style-type: none"> • Los salarios constituyen el principal renglón de gasto, con una tendencia creciente a nivel per cápita. A pesar de los recursos asignados al sector educación y las reformas que se han llevado a cabo, el país no cuenta con un sistema de evaluación para vincular salarios con resultados ni estándares de calidad para centros educativos y docentes. Esta carencia ha sido denunciada en informes del Estado de la Educación, pero la misma persiste. 	23
	<ul style="list-style-type: none"> • Una reciente investigación encontró un impacto positivo del Programa Avancemos tanto sobre la exclusión o deserción como sobre la reinserción (Mata y Hernández, 2013). Específicamente, entre un 10 y 16 por ciento de los estudiantes que no desertaron del sistema educativo lo hicieron única y exclusivamente debido a Avancemos, de otra forma hubiesen abandonado sus estudios. 	10-11
<p>Chaves-Salas (2024)</p> <p>La educación costarricense de 1980 al 2024 y el Proyecto Educativo Nacional (PEN) para redefinir su rumbo en el siglo XXI.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En el 2007 inicia el programa Avancemos que motiva a la población estudiantil de escasos recursos a permanecer en los centros educativos mediante la transferencia condicionada de dinero. 	90
	<ul style="list-style-type: none"> • El programa Avancemos, pasa de becar al 42% de esta población en el 2021, a únicamente al 27 % en el 2023. 	94
	<ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto asignado a la educación no alcanza para el mantenimiento de las instituciones educativas que, en muchos casos, están en muy malas condiciones. Según la Dirección de Infraestructura (DIE) del MEP, para febrero del 2024 se registran 849 órdenes sanitarias para centros educativos. Esto ha sido un problema que se ha venido presentado a través de los años, lo que no contribuye a crear ambientes de aprendizaje óptimos para el estudiantado. 	88
	<ul style="list-style-type: none"> • Es imperativo que Costa Rica aumente la inversión pública en educación para reactivar y transformar el sistema educativo. La inversión que realiza actualmente, de acuerdo con el PIB per cápita educativo anual, es de \$4997 por estudiante, la más baja de los países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y muy lejos del promedio de los países de esta organización que es de \$10 102 por estudiante. De persistir esta situación se incrementarán las desigualdades, la exclusión y la violencia, el país perderá competitividad económica y productiva, peligrando la estabilidad social y la vida democrática. 	97
<ul style="list-style-type: none"> • El servicio educativo público que se ofrece a la población es desigual, en cuanto a calidad de docentes, currículum escolar, material didáctico, equipo tecnológico, conectividad, condiciones de infraestructura de los centros educativos, entre otros, y es en la zona urbana donde se cuenta con mejores y mayores recursos, lo que profundiza las inequidades entre los estratos sociales, quedando en desventaja la población más vulnerable y de zonas rurales. 	93-94	



	<ul style="list-style-type: none">• Dado el deterioro de numerosos centros educativos, es urgente que dentro del PEN se proponga la elaboración de un plan para ir recuperando progresivamente la infraestructura escolar, mediante el apoyo estatal y privado, e incentivando la participación de la comunidad educativa.	101
	<ul style="list-style-type: none">• Se disminuye el presupuesto a los programas de equidad, lo que atenta contra la permanencia de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad y pobreza en el sistema educativo.	94



Anexo D: Ficha bibliográfica - Brechas en Sistemas de Información

Documento	Hallazgo	Pág.
Informe del Estado de la Educación (2019).	No hay hallazgos de este tema	
CONARE (2019) Desafíos de la educación en Costa Rica y aportes de las universidades públicas.	<ul style="list-style-type: none"> “es preciso avanzar en el diseño de instrumentos de evaluación estandarizados para conocer el estado, la calidad y los déficits de infraestructura 	10
Informe del Estado de la Educación (2021).	<ul style="list-style-type: none"> “No se ha generado un sistema de monitoreo del estado de la infraestructura que permita priorizar y planificar las inversiones en construcción, mantenimiento, renovación y ampliación, garantizar niveles apropiados y homogéneos de calidad y funcionamiento, corregir las asimetrías entre los centros educativos en el diseño, antigüedad, dimensiones, materiales y calidad de las instalaciones”. 	37
Informe del Estado de la Educación (2023).	No hay hallazgos de este tema	
CICAP (2023) Consultoría para la revisión del gasto público en educación preescolar, primaria y secundaria en Costa Rica.	<ul style="list-style-type: none"> La falta de uniformidad y formato en la información y datos del MEP, dificultan y vuelven sumamente complicada la tarea de procesamiento y análisis de datos. Ya que hay que cruzar y calcular todo lo que se quiera conocer distinto a rubros en partidas y programas nacionales. Además, la dificultad para obtener entrevistas y la falta de desagregación de datos por diferentes factores, por ejemplo, el rubro regional y por nivel educativo limitan la capacidad del estudio para identificar y abordar desigualdades y diferencias en la población por ello se hacen esfuerzos con los programas de mayor gasto en el MEP que se logran desagregar con ayuda de algunos actores en el MEP para esta investigación y con el esfuerzo del equipo consultor en desagregar y distribuir. 	15
CGR Informe DFOE-CAP-IF-00015-2022	<ul style="list-style-type: none"> A pesar de los esfuerzos realizados por la institución se evidenciaron deficiencias en la calidad de la información producto de inconsistencias en los registros de los datos que alimentan los citados sistemas de información, con lo cual, no se puede asegurar la confiabilidad, oportunidad y utilidad de los datos, lo cual limita la rendición de cuentas y la toma de decisiones. Al respecto, se identificaron las siguientes situaciones: 	20



	<p>a) Los datos correspondientes a la exclusión Intra-Anual en III Ciclo y Educación Diversificada a nivel nacional y por región de planificación suministrados por la Unidad para la Permanencia, Reincorporación y Éxito Educativo difiere de la información reportada tanto por las Direcciones Regionales de Educación como por el Departamento de Análisis Estadístico.</p>																											
<p>CGR Informe DFOE-CAP-OS-00001-2024</p>	<ul style="list-style-type: none"> Esta inestabilidad deriva en que el sistema educativo carece de información sistemática y comparable respecto de sus resultados, lo cual inhibe la mejora continua, aspecto que también ha sido señalado por el PEN. 	<p>26</p>																										
	<ul style="list-style-type: none"> En la actualidad, los datos de matrícula se recopilan a través de la Plataforma Saber y mediante formularios en hojas de cálculo en el censo escolar. A pesar de su importancia crítica, estos registros no mantienen consistencia entre sí, como se observa en la figura siguiente (ver cuadro 11). <p style="text-align: center;">Cuadro 11 MEP: Diferencias en datos de matrícula, 2022-2023 Cantidades</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Nivel</th> <th colspan="3">2022</th> <th colspan="3">2023</th> </tr> <tr> <th>Según censo escolar</th> <th>Según Plataforma Saber</th> <th>Diferencia</th> <th>Según censo escolar</th> <th>Según Plataforma Saber</th> <th>Diferencia</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Preescolar-Primaria</td> <td>534.046</td> <td>577.479</td> <td>43.433</td> <td>525.930</td> <td>561.848</td> <td>35.918</td> </tr> <tr> <td>Secundaria</td> <td>376.588</td> <td>379.552</td> <td>2.964</td> <td>365.764</td> <td>367.939</td> <td>2.175</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por el MEP.</p> <p>¿Por qué sucede esto? De acuerdo con el MEP, la Plataforma Saber entró en operación oficialmente hasta 2022, en 2020-2021 se tuvo una versión simplificada para atender la pandemia. Dado que aún no se han desarrollado todos los módulos que se tienen previstos, el apoyo brindado por la plataforma al proceso de censo educativo es parcial, lo cual motiva el uso continuado de hojas de cálculo, para recopilar la información adicional. En consecuencia, hay ambigüedades en los datos de matrícula, uno de los datos más esenciales para la gestión ministerial, tomado incluso como criterio para la asignación de transferencias a los centros educativos. Además, esto promueve prácticas no adecuadas en la gestión de la información, como el hecho de tener dos códigos para centros educativos: el código Saber y el presupuestario.</p>	Nivel	2022			2023			Según censo escolar	Según Plataforma Saber	Diferencia	Según censo escolar	Según Plataforma Saber	Diferencia	Preescolar-Primaria	534.046	577.479	43.433	525.930	561.848	35.918	Secundaria	376.588	379.552	2.964	365.764	367.939	2.175
Nivel	2022			2023																								
	Según censo escolar	Según Plataforma Saber	Diferencia	Según censo escolar	Según Plataforma Saber	Diferencia																						
Preescolar-Primaria	534.046	577.479	43.433	525.930	561.848	35.918																						
Secundaria	376.588	379.552	2.964	365.764	367.939	2.175																						



	<ul style="list-style-type: none"> • ...para obtener información acerca de la cantidad de estudiantes que han participado en el programa de Bachillerato Internacional, la Dirección de Desarrollo Curricular indica que se requiere revisar cerca de 3.000 registros de 20 centros educativos para obtener un resultado exacto para el periodo consultado (2018-2024). Ello refleja la ausencia de información sistematizada que facilite la consulta, extracción, procesamiento y análisis. Es decir, aunque MEP dispone de datos e información, ve entorpecido o ralentizado el proceso para transformarla en un flujo continuo que se convierta en conocimiento para orientar la toma de decisiones. 	44
<p>CGR Informe DFOE-CAP-IAD-00003-2024</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Durante la ejecución de la auditoría, se identificaron limitaciones en la información suministrada por el MEP, en detalle, se encontraron incoherencias entre datos del Departamento de Análisis Estadístico y el sistema SABER, específicamente en la calificación de centros educativos como Rurales o Académicos Diurnos, lo cual dificulta la consolidación de la información y la comparación precisa de los datos relevantes para la auditoría. Además, el Ministerio suministró información desactualizada en relación con la localización real de algunos docentes y directores de centros educativos y hubo rezagos en la entrega de la información, por lo que fue necesario ampliar los plazos para la recepción de la misma. 	10
<p>Academia de Centroamérica (2018) La educación pública costarricense: principales tendencias y desafíos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Persisten algunas dificultades en el acceso a la información, bases de datos no centralizadas al interior del MEP e inconsistencias metodológicas por cambios de definiciones en el tiempo que dificultan la comparación de los datos y el análisis de tendencias. Este es un tema clave que ha sido señalado en informes de la Contraloría General de la República y que merece acciones correctivas.” • La falta de información desagregada de costos por modalidades educativas y niveles en el presupuesto del MEP no permite analizar apropiadamente la eficiencia del gasto. El presupuesto del MEP carece de estructuras programáticas que permitan identificar cuáles son los productos o resultados esperados y los costos correspondientes. Por otra parte, la información sobre gastos elaborada por el MEP, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda no siempre se presenta en forma consistente, y las definiciones cambian, lo cual dificulta realizar análisis de tendencias. Existen oportunidades de mejora en estos aspectos que deben aprovecharse. 	23 23



<p>Chaves-Salas (2024)</p> <p>La educación costarricense de 1980 al 2024 y el Proyecto Educativo Nacional (PEN) para redefinir su rumbo en el siglo XXI.</p>	<p>No hay hallazgos de este tema</p>	
--	--------------------------------------	--