

16

Historia Y MEMORIA

ISSN: 2027-5137

Enero - Junio, Año 2018 - Tunja, Colombia

El financiamiento educativo público en Costa Rica a largo plazo (1860-2016)

<https://doi.org/10.19053/20275137.n16.2018.5972>

Iván Molina Jiménez

<https://orcid.org/0000-0002-3367-965X>

Páginas: 165-198



El financiamiento educativo público en Costa Rica a largo plazo (1860-2016)*

Iván Molina Jiménez¹
Universidad de Costa Rica

Recepción: 05/04/2017
Evaluación: 24/08/2017
Aprobación: 05/10/2017
Artículo de Investigación e Innovación.

 <https://doi.org/10.19053/20275137.n16.2018.5972>.

Resumen

El presente artículo analiza el financiamiento de la educación estatal en Costa Rica a largo plazo. Con este propósito, se revisaron los aportes y limitaciones de los estudios previos sobre el financiamiento educativo. Posteriormente, se identificaron las principales tendencias de crecimiento o decrecimiento del financiamiento educativo, y su relación con procesos como crisis económicas, golpes de Estado, guerras y ciclos de expansión de las actividades de exportación y del mercado interno. Por último, se analizó el impacto que los aumentos o los descensos en el financiamiento educativo tuvieron en las coberturas de la enseñanza primaria, secundaria y universitaria. Al final se concluye que el Estado costarricense ha mantenido, desde el siglo XIX, un compromiso sostenido y creciente con el financiamiento de la enseñanza pública, con

* Artículo derivado de la investigación realizada para la elaboración del libro provisionalmente titulado: *Historia de la educación en Costa Rica desde la colonia hasta el presente*, (01/01/2009 – 31/12/2010), financiada por la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica.

1 Historiador (Universidad de Costa Rica). Integrante del grupo de investigación «Género e identidades del Centro de Investigación en Identidad y Cultura Latinoamericanas». Líneas de investigación: historia cultural, historia de la educación, historia política. Publicaciones recientes: *El verdadero anticomunismo. Política, género y Guerra Fría en Costa Rica (1948-1973)* (San José: Euned, 2017), editado junto con David Díaz Arias. ✉ ivan.molina@ucr.ac.cr  <https://orcid.org/0000-0002-3367-965X>.

algunos retrocesos por lo general de corta duración, excepto el correspondiente al período 1981-2007.

Palabras clave: educación, financiamiento, universidades, economía, política pública.

Long term Educational Public Funding in Costa Rica (1860-2016)

Summary

The present article analyzes the funding of State education in Costa Rica on the long term. With this purpose, the findings and limitations of previous studies on educational funding were explored. In consequence, the principal tendencies of growth or decline of financing were identified, including their relation to processes of economic crisis, coups d'état, wars and expansion cycles of export and internal market activities. Finally, the impact of the increase or decrease of educational funding on primary, secondary and university education coverage was analyzed. It is concluded that, from the XIX century, the Costa Rican State has maintained a solid and growing commitment with the financing of its public education system, with some (usually short-lasting) regressions, except for the period from 1981 to 2007.

Key Words: Education, Funding, Universities, Economy, Public Policy.

Le financement éducatif public au Costa Rica dans la longue durée (1860-2016)

Résumé

Cet article analyse le financement de l'éducation publique au Costa Rica dans la longue durée. Dans ce but, nous avons considéré les contributions et les limitations des études préalables sur le financement éducatif. Ensuite, nous avons identifié les principales tendances de croissance ou décroissance du financement éducatif, ainsi que leur rapport

avec des processus aussi divers que des crises économiques, coups d'état, guerres ou cycles expansifs des activités d'exportation et du marché intérieur. Enfin, nous avons analysé l'impact qu'ont eu les augmentations ou les diminutions du financement du système éducatif dans les taux de scolarisation de l'enseignement primaire, secondaire et universitaire. Ceci nous permet de conclure que l'État costarricain a su maintenir un compromis de croissance soutenue en ce qui concerne le financement de l'éducation publique, avec, il est vrai, quelques reculs, en général de courte durée, sauf en ce qui concerne la période 1981-2007.

Mots-clés: éducation, financement, universités, économie, politique publique.

1. Introducción

En las últimas dos décadas, el financiamiento de la educación se ha convertido en un asunto de interés global, como se constata en los numerosos estudios existentes sobre el tema. En la mayoría de estos trabajos, la inversión que cada país hace en el sistema educativo se calcula, por lo general, como una proporción del Producto Interno Bruto (PIB) o de otros indicadores similares, que facilitan las comparaciones a nivel internacional. Además, para aproximarse al desempeño no es inusual que los datos financieros se confronten con información comparativa del logro académico, como las llamadas pruebas PISA, que se efectúan cada trienio desde el año 2000². Tal interés por lo invertido en la enseñanza y por los resultados obtenidos en términos de la preparación de los estudiantes se da en un contexto caracterizado por los actuales desarrollos científicos y tecnológicos, asociados con nuevas formas de producción y de consumo, y con el resurgimiento de la teoría del capital humano, que postula una relación positiva entre educación y mercado³.

² Cristian Aedo e Ian Walker, *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean* (Washington: The World Bank, 2012), 80.

³ José García Montalvo, «Cambio tecnológico, mercado de trabajo y educación,» en *Instituciones, sociedad del conocimiento y mundo del trabajo*, ed. Giovanna Valenti y Mónica Casalet (México: Flacso, 2014), 165-194.

Aunque en América Latina el tema de la inversión educativa fue priorizado por algunos países desde antes de 1950, solo consolidó una posición de privilegio a nivel regional en la segunda mitad del siglo XX, a medida que se extendía el nivel primario y se empezaba a expandir el acceso a la enseñanza secundaria y a la universitaria. En noviembre de 1976, el Banco Interamericano de Desarrollo organizó en Washington un seminario centrado en el análisis de la relación entre financiamiento y crecimiento de la demanda por más educación. Las contribuciones presentadas en esa actividad fueron la base del libro *Financiamiento de la educación en América Latina*, que por la diversidad de asuntos analizados en relación con el financiamiento educativo, se convirtió en el punto de partida indispensable para estudios posteriores sobre la problemática referida⁴.

Si bien, en la obra mencionada fueron considerados diversos aspectos relacionados con la inversión educativa (especificidades por nivel de enseñanza, disparidades nacionales, entre otros), su marco temporal fue limitado, ya que se concentró en el período 1965-1974, con algunas extrapolaciones que abarcan la década de 1980. En las publicaciones posteriores acerca del tema, prevalece un enfoque similar, centrado en el presente y con una perspectiva histórica circunscrita predominantemente a los últimos cincuenta años o menos⁵. Tal restricción se explica por dos razones principales: por un lado, por la dificultad y el costo implicados en recopilar y procesar la información a medida que se retrocede en el tiempo; y por otro, porque, entre más amplio sea el período considerado, se vuelve más complejo incorporar debidamente el contexto histórico.

El propósito del presente artículo es analizar la inversión educativa en la larga duración, según la célebre

4 Mario Brodersohn y María Esther Sanjurso, comp., *Financiamiento de la educación en América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica, 1978).

5 Barry Ames, *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1987); David S. Brown y Wendy Hunter, «Democracy and Human Capital Formation. Education Spending in Latin American, 1980 to 1997» *Comparative Political Studies* 37, n° 7 (2004): 842-864.

expresión del historiador francés Fernand Braudel⁶, para demostrar cuán importante es disponer de una perspectiva temporal suficientemente amplia que posibilite determinar cambios o interrupciones en la tendencia principal y realizar comparaciones entre distintos períodos históricos. Para cumplir con dicho objetivo, el análisis se basa en la experiencia de Costa Rica, un país que, desde 1869, declaró gratuita y obligatoria la enseñanza primaria, y se ha caracterizado por dedicar recursos crecientes a un sistema educativo que, desde entonces, ha permanecido esencialmente público. En el año 2016, la matrícula pública ascendía a 90,3 por ciento en la enseñanza primaria, a 88,7 por ciento en la secundaria y a 49,3 por ciento en la universitaria⁷. Tal carácter predominantemente estatal, excepto en lo que concierne a la educación superior, explica el énfasis en la inversión pública, aunque se considera brevemente también la privada, para la cual existe información fragmentaria a partir de 1940.

Como se verá más adelante, reconstruir la inversión educativa pública en la larga duración supone enfrentar complejos problemas metodológicos y de fuentes, que son resultado, entre otros aspectos, de las maneras diferenciadas con que el objeto de estudio ha sido analizado en el pasado y en el presente. Por esta razón, en la primera sección de este trabajo se consideran los aportes y limitaciones de las contribuciones previas; en la segunda, se explica cuál fue la metodología empleada para construir series comparables que cubren un período de casi ciento cincuenta años; en la tercera se desarrolla una periodización que permite ubicar las principales tendencias de inversión, identificadas en función de contextos y procesos históricos específicos; y en la cuarta se analiza el logro académico medido a partir de las coberturas

6 Fernand Braudel, *La historia y las ciencias sociales* (Madrid: Alianza Editorial, 1979).

7 Iván Molina Jiménez, «Estadísticas de financiamiento, salarios docentes, matrícula, cobertura y graduación en la educación costarricense: una contribución documental (1827-2016)», *Cuadernos del Bicentenario CIHAC*, n° 1 (2017): 27, 31, 39; Centro Nacional de Estadísticas de la Educación Superior, «Costa Rica: matrícula regular del primer periodo lectivo de las universidades costarricenses, por sector y sexo, 2016» (San José: Centro Nacional de Estadísticas de la Educación Superior, 2017), 1.

alcanzadas en la enseñanza primaria, en la secundaria y en la universitaria.

En lo fundamental, el presente artículo se propone demostrar que la inversión educativa estatal, en el período comprendido entre 1860 y 1950, experimentó un crecimiento tal que permitió elevar significativamente la cobertura en la enseñanza primaria, pero no en la educación secundaria y universitaria. Fue solo en la segunda mitad del siglo XX que esa inversión se incrementó en una escala sin precedente, por lo que, de manera correspondiente, la proporción de jóvenes que asistían a colegios y universidades creció de manera decisiva, al igual que en otros países de América Latina en esa época⁸. Dicho logro, sin embargo, fue de corta duración, afectado como fue por la crisis económica de 1980, que supuso un desfinanciamiento que se prolongó por casi treinta años e impactó desfavorablemente la cobertura de los distintos niveles de enseñanza, sobre todo la de secundaria.

2. Contribuciones previas

La etapa inicial de formación del sistema educativo costarricense se puede ubicar durante el último tercio del siglo XVIII, en el marco de las llamadas reformas borbónicas. Fue en este período cuando, por vez primera, varios planteles públicos fueron abiertos simultáneamente. Dicho proceso se reforzó a partir de 1812, una vez que la Constitución de Cádiz dispuso que era obligación de las municipalidades establecer escuelas. Desde entonces, y hasta 1885, la educación en Costa Rica se caracterizó por estar bajo dominio municipal y fuertemente influida por la Iglesia católica. Sin embargo, a partir de 1886, con la reforma educativa de ese año, la enseñanza fue secularizada y centralizada, al ser asumida por el Poder Ejecutivo⁹.

8 Juan Carlos Tedesco y Néstor López, «Desafíos a la educación secundaria en América Latina», *Revista de la Cepal*, n° 76 (2002): 55-69.

9 Ástrid Fischel Volio, *Consenso y represión: una interpretación socio-política de la educación costarricense* (San José: Editorial Costa Rica, 1987); Iván Molina Jiménez, *La educación en Costa Rica de la época colonial al presente* (San José: Programa Estado de la Nación y Edupuc, 2016), 3-184.

Ya en la década de 1890, el país se ubicaba, en términos de cobertura de la enseñanza primaria y del nivel de alfabetización, entre los primeros de América Latina, junto con Argentina, Uruguay y Chile¹⁰. En la segunda mitad del siglo XX, Costa Rica universalizó la primaria de seis grados y expandió significativamente otros niveles educativos, como el preescolar, el secundario y el universitario; solo en este último, el sector privado llegó a predominar ligeramente a partir de finales del decenio de 1990¹¹. Dada la importancia adquirida por la educación, poco sorprende que en el imaginario colectivo el énfasis en la enseñanza se vinculara con la identidad nacional, al extremo de que Costa Rica fuera tempranamente singularizada como un país de «más maestros que soldados»¹².

En la década de 1860, las autoridades empezaron a publicar datos sobre el monto que el Poder Ejecutivo dedicaba a la enseñanza, práctica que se consolidó después de 1869, en particular en las memorias de los ministros de Instrucción Pública y de Hacienda y Comercio. Ahora bien, en el período anterior a 1950, solo se dio a conocer una serie oficial de la inversión educativa. Luego del censo de población efectuado en 1927, al año siguiente se publicó un folleto con cifras muy detalladas sobre alfabetización, el cual incluye información acerca de los presupuestos de la Secretaría de Instrucción Pública entre 1892 y 1927¹³. Dicha serie fue reproducida décadas después por la Dirección General de Estadística y Censos¹⁴. En 1952, en otro documento oficial, se consignó la

10 Carlos Newland, «La educación elemental en Hispanoamérica: desde la independencia hasta la centralización de los sistemas educativos nacionales», *Hispanic American Historical Review* 71, n° 2 (1991): 359.

11 Molina Jiménez, «Estadísticas...», 25-27, 29-31, 38-39.

12 Dana Gardner Munro, *The Five Republics of Central America: Their Political and Economic Development and Their Relations with the United States* (New York: Oxford University Press, 1918), 154.

13 Oficina Nacional del Censo, *Alfabetismo y analfabetismo en Costa Rica* (San José: Imprenta Alsina, 1928), 19.

14 Dirección General de Estadística y Censos, *Censo de población de Costa Rica 11 de mayo de 1927* (San José: Dirección General de Estadística y Censos, 1960), 83.

información presupuestaria correspondiente al período 1930-1951¹⁵.

Con base en los datos precedentes o en información extraída principalmente de las memorias anuales de las carteras de Instrucción Pública y Hacienda y Comercio, los historiadores empezaron a analizar la inversión educativa. De los esfuerzos realizados, es preciso destacar los aportes de Matarrita Ruiz, Fischel Volio y Muñoz García¹⁶. Sin embargo, la contribución más importante de todas fue la de Román Trigo¹⁷, quien elaboró una serie de los egresos efectivos del Gobierno por carteras entre 1870 y 1948 (excepto los años 1880 y 1881), incluida la de Educación. Aparte del detalle y el cuidado con que fue efectuada esta recopilación, se debe resaltar que, por vez primera, se consignaron anualmente los montos efectivamente gastados y no los presupuestados en pesos y colones corrientes (la moneda costarricense cambió de peso a colón en 1900).

Las cifras de Román Trigo, aunque son las mejores y las más completas para el período referido, están lejos de ser definitivas, debido a que no incorporan diversas sumas invertidas en el sistema educativo por las municipalidades, ni por las propias escuelas y colegios (dineros recogidos mediante actividades de recaudación de fondos) ni por otros ministerios, en particular el de Fomento y el de Salud Pública. Dicha serie incluye las subvenciones directas del Poder Ejecutivo a la enseñanza superior, pero no los gastos universitarios basados en ingresos propios de las instituciones correspondientes, a

15 Virgilio Chaverri Ugalde, *Memoria del Ministerio de Educación Pública* (San José: Imprenta Nacional, 1952), 12.

16 Mario Matarrita Ruiz, «El desarrollo de la educación primaria en Costa Rica», en *Las instituciones costarricenses del siglo XIX*, Paulino González et al. (San José: Editorial Costa Rica, 1986), 131-156; Fischel Volio, *Consenso...*, cuadro 1; Ástrid Fischel Volio, *El uso ingenioso de la ideología en Costa Rica* (San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1992), 297-298; Ileana Muñoz García, *Educación y régimen municipal en Costa Rica* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2002), 222-223.

17 Ana Cecilia Román Trigo, *Las finanzas públicas de Costa Rica: metodología y fuentes (1870-1948)* (San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 1995), 56-64.

saber, establecimientos independientes antes de 1940 y la Universidad de Costa Rica (UCR) a partir de dicho año. Al agregar estos últimos montos, así como las sumas invertidas por las carteras antes referidas, la tendencia central no varía, pero se constata que el incremento en la inversión educativa, en la década de 1930, fue más pronunciado que el que se desprende de los datos de Román Trigo, tendencia que se acentuó después de 1940.

Para el período posterior a 1950, aparte de las memorias ministeriales ya referidas, se dispone de dos fuentes adicionales para determinar la inversión educativa: los informes de la Contraloría General de la República (CGR) a partir de 1951, y los de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) de 1987 en adelante. La primera de estas instituciones pronto se orientó hacia una clasificación funcional del gasto, por lo que sus datos, al agregar los procedentes de distintas instancias que invertían en la enseñanza, son más completos que los ministeriales. Tal procedimiento, sin embargo, también puede comportar sesgos en razón de la falta de control de las transferencias entre instituciones, un problema que sí está adecuadamente resuelto en las cifras de la STAP.

Aunque algunos historiadores han elaborado series sobre la inversión educativa para el período posterior a 1950, por lo general lo hicieron con base en egresos presupuestados, no los efectivos¹⁸. Especialistas en otros campos de las ciencias sociales sí se han interesado más sistemáticamente por recopilar datos sobre los montos efectivamente invertidos en el sistema educativo: en esta línea, el trabajo pionero del Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico de Costa Rica¹⁹, fue continuado por Gutiérrez Gutiérrez²⁰. Por

18 Manuel Antonio Navarro Brenes, «Análisis del proceso administrativo en la educación costarricense: 1950-1980» (Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad de Costa Rica, 1987), 130-134.

19 Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico de Costa Rica, *El desarrollo económico de Costa Rica. Estudio No. 4. Sector público de la economía costarricense* (San José, Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1961), 30.

20 Carlos José Gutiérrez Gutiérrez, *El funcionamiento del sistema jurídico* (San José: Editorial Juricentro, 1979), 146.

lo general, los estudios que consideran el financiamiento educativo a partir de 1950 están basados predominantemente en los datos de la CGR²¹, aunque los que centran su atención de 1990 en adelante, tienden a fundamentarse en las cifras de la STAP²², a veces combinadas con datos ministeriales²³.

En pocas palabras: los aportes elaborados por historiadores sobre el financiamiento educativo en el período anterior a 1950, se basan principalmente en datos ministeriales y los valores consignados corresponden a pesos o colones corrientes, a veces ponderados en relación con los egresos totales del Gobierno Central (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con exclusión de las municipalidades). En contraste, los trabajos realizados por especialistas de otras ciencias sociales, centrados en la segunda mitad del siglo XX y primeras décadas del XXI, se fundamentan en la información de la CGR y de la STAP, consignan los valores en colones constantes o los presentan como porcentajes del PIB.

3. Comparabilidad y metodología

Todo investigador interesado en elaborar una serie sobre financiamiento educativo en la larga duración enfrenta dos problemas básicos: primero cómo construir datos comparables para distintos períodos históricos cuando las fuentes son tan diversas y los criterios de recopilación y clasificación han cambiado tanto; y segundo, cómo –en marcos temporales muy amplios– convertir valores corrientes a constantes y con qué criterio ponderarlos. En relación con esto último, la ponderación se podría realizar con base en el PIB, a partir de una estrategia similar a la seguida por Víctor Bulmer-Thomas para analizar las cuentas nacionales de Centroamérica desde

21 Nancy Montiel Masís, Anabelle Ulate Quirós, Luis C. Peralta Ballester y Juan Diego Trejos Solórzano, «La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?», *Divulgación Económica*, n° 28 (1997): 20.

22 José Eduardo Angulo Aguilar, *El 8% constitucional a la educación: escenarios alternativos para priorizar el presupuesto incremental* (San José: Consejo Nacional de Rectores y Programa Estado de la Nación, 2012), 7-10.

23 Ronulfo Jiménez Rodríguez, «Educación pública en Costa Rica: políticas, resultados y gasto», *Análisis*, n° 6 (2014): 43.

1920²⁴. Sin embargo, tal procedimiento, que ya de por sí es complejo, es complicado todavía más por la dificultad de extender el cálculo del PIB al siglo XIX; además, en el caso específico de Costa Rica las actualizaciones del PIB, efectuadas con base en los años 1991 y 2012 dificultan todavía más la comparación, incluso con el lapso entre 1950 y 1990, ya que el cálculo del PIB para ese período se basó en los datos de 1966²⁵.

Debido a las razones precedentes, se optó por una estrategia metodológica distinta, que consistió en lo siguiente: primero, se tomó como base la serie construida por Román Trigo de egresos totales del Gobierno Central y de inversión educativa para el período 1870-1948. Los datos fueron revisados con las fuentes originales y otras adicionales, se corrigieron pequeños errores de suma y se actualizaron algunas cifras, sin que estos cambios y adiciones supusieran modificaciones significativas en la tendencia central. Además, para los años en que no se disponía de las erogaciones efectivas (1880 y 1881), se utilizaron las presupuestadas, y se incorporaron las sumas invertidas en educación por otros ministerios (Salubridad Pública y Fomento) cuando se pudo determinarlas. Puesto que tales contribuciones adquirieron importancia a partir de la década de 1930, fue a partir de entonces que, como se empezó a diferenciarlas debidamente, se posibilitó agregarlas.

Para el trienio 1867-1869 y para el período 1949-2016 se utilizó un procedimiento similar. Al utilizar los datos de la CGR, se tuvo el cuidado de controlar, hasta donde fue posible, las transferencias entre instituciones, sobre todo las del Poder Ejecutivo a la enseñanza universitaria, para evitar una doble contabilización. De esta manera, la información de la CGR fue aproximada, lo más que se pudo, a la de la STAP que, como ya se indicó, es la fuente más precisa de todas las disponibles hasta

24 Víctor Bulmer-Thomas, «Cuentas nacionales de Centroamérica desde 1920», *Anuario de Estudios Centroamericanos* 12, n° 1 (1986): 81-96; Víctor Bulmer-Thomas, *La economía política de Centroamérica desde 1920* (San José: Banco Centroamericano de Integración Económica, 1989), 411-440.

25 Banco Central de Costa Rica, «Introducción a los conceptos, fuentes y métodos de las cuentas nacionales de Costa Rica» (San José: Banco Central de Costa Rica, 2002); Banco Central de Costa Rica, «Cuentas nacionales período de referencia 2012» (San José: Banco Central de Costa Rica, 2016).

ahora. Como resultado de todo el procedimiento indicado, se logró construir una serie del gasto total del Gobierno Central, y otra de la inversión educativa desde 1867 hasta el año 2016, ambas en valores corrientes: pesos (hasta 1899) y colones (de 1900 en adelante).

Una vez efectuado lo anterior, pesos y colones corrientes fueron convertidos a dólares del año, con base en el tipo de cambio anual. Los dólares corrientes, a su vez, fueron convertidos a dólares de 1970 a partir del Índice de Precios al Consumidor del Departamento de Trabajo de Estados Unidos (los valores correspondientes, antes de 1913, son muy aproximados). Se escogió 1970 como base por ser este el último año en que dicha moneda era convertible al oro, y antes de que experimentara una desvalorización creciente producto de las nuevas políticas económicas impulsadas por la primera administración de Richard Nixon (1968-1972) y de las dificultades financieras que enfrentaba Estados Unidos en esa época²⁶. Finalmente, se utilizó el tamaño de la población, según las estimaciones realizadas por Héctor Pérez Brignoli y por el Instituto Nacional de Estadística y Censos para calcular la inversión educativa per cápita en dólares de 1970²⁷. En relación con este procedimiento, es preciso advertir que la población costarricense creció a tasas bastante altas hasta 1950; a partir de dicho año, dio inicio una tendencia al descenso que se profundizó a finales del siglo XX.

Evidentemente, para un período tan extenso como los años comprendidos entre 1867-2016, no se puede construir una serie de datos completamente comparables, pero sí una de valores con un grado mínimo de comparabilidad. Antes de analizar los resultados obtenidos a partir de la estrategia metodológica aquí empleada, conviene señalar algunas de sus principales limitaciones. Primero, debe tenerse presente que las cifras de inversión educativa per cápita no son definitivas, ya que se

26 John S. Odell, *U.S. International Monetary Policy: Markets, Power, and Ideas as Sources of Change* (Princeton: Princeton University Press, 1982), 165-291.

27 Héctor Pérez Brignoli, *La población de Costa Rica 1750-2000: una historia experimental* (San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2010), 112-113, 127-128, 192; Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad 1950-2050* (San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2013), 76.

refieren estrictamente a los montos dedicados a la enseñanza por el Gobierno Central más las sumas –provenientes de rentas propias– invertidas por las universidades estatales y por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), fundado en 1965. No son montos definitivos porque no incluyen los recursos aportados por las municipalidades ni los recaudados por escuelas y colegios mediante diversas actividades (rifas, donaciones, veladas, bailes y otras similares). Debe recordarse además que esos montos tampoco incorporan lo invertido por los hogares en el sector educativo privado. Tales recursos representaron el 10,8 por ciento de la inversión educativa pública total en 1940, el 17,4 por ciento en 1960 y el 22,7 por ciento en 2013²⁸.

Igualmente, conviene destacar que, aunque se hizo un esfuerzo sistemático por identificar las sumas invertidas por otros ministerios en el sistema educativo y agregarlas a la serie, hay una subvaloración al respecto. Para el año 1929 y anteriores, tal omisión parece haber sido poco significativa, ya que según la evidencia fragmentaria disponible, se trataba de montos muy reducidos. En el decenio de 1930 sí se consignan, precisamente porque tendieron al crecimiento, pero en parte de la década de 1940 y en la de 1950, las memorias de las otras carteras no siempre detallan todas las erogaciones relacionadas con la educación. De 1970 en adelante, y sobre todo a partir de 1987, la información es mucho más completa y exacta.

También se debe considerar que, a lo largo del período en estudio, hubo algunos cambios institucionales que afectaron la distribución interna de la inversión educativa. De ellos, los más importantes fueron la fundación de la UCR en 1940: a partir de entonces, una serie de instancias que antes dependían financieramente de la Secretaría de Educación Pública (Escuela Nacional de Bellas Artes y Escuela Normal, entre otras), fueron integradas en la nueva institución universitaria. En 1972 y 1973,

28 Luis Demetrio Tinoco Castro, *Memoria de Educación Pública correspondiente al año de 1940* (San José: Imprenta Nacional, 1941), 221; Universidad de Costa Rica, *Informes y datos sobre el estado de la educación en Costa Rica. Documento para la conferencia sobre educación y desarrollo económico y social en América Latina* (San José: Universidad de Costa Rica, 1962), 8; Ministerio de Educación Pública, «El gasto de los hogares costarricenses en educación año 2013», *Boletín*, n° 05-14 (2014): 12.

con la fundación del Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y de la Universidad Nacional (UNA), respectivamente, diversas entidades financiadas por el Ministerio de Educación Pública (MEP) pasaron a formar parte de esas nuevas instituciones autónomas, a las que se sumó en 1977 la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Además, en el año 2008, se inauguró la Universidad Técnica Nacional (UTN), conformada por colegios universitarios antes financiados por el MEP. A nivel ministerial, la modificación más relevante fue la creación en 1971 del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, al que fueron traspasadas diversas oficinas, actividades y entidades que antes estaban adscritas al MEP.

Finalmente, al construir como indicador básico para medir la inversión educativa un per cápita anual en dólares de 1970 se tiene la ventaja de que la serie se presenta en valores constantes que facilitan la comparación a nivel internacional y entre distintos períodos temporales; pero presenta el inconveniente de que la ponderación se hace con base en una divisa internacional, con lo que la inflación específica de Costa Rica queda en un segundo plano frente a la de Estados Unidos. Tal problema es compensando parcialmente porque, desde finales del siglo XIX, el valor de la moneda costarricense se ha calculado en función del valor del dólar estadounidense, y las variaciones respectivas en el tipo de cambio han sido uno de los componentes decisivos de la inflación interna. De esta tendencia se apartan cuatro períodos principales: 1862-1875 y 1929-1934, cuando el valor del dólar fue afectado, respectivamente, por los efectos de la Guerra de Secesión (1861-1865) y por el colapso de la Bolsa de Nueva York (1929-1934); y 1901-1914 y 2010-2013, cuando el colón se apreció con respecto al dólar.

Sin duda, sería posible mejorar la serie construida, en particular a partir de una revisión detallada de documentos municipales y ministeriales, que podrían permitir completar los datos actualmente disponibles sobre inversión educativa pública, especialmente para el período anterior a 1987 (es a partir de este año que se dispone de los primeros datos de la STAP). Aunque sería importante realizar un esfuerzo de este tipo a futuro, los resultados que se obtendrían probablemente no modificarían la

tendencia central que se analiza en este artículo, ya que la misma fue calculada con base en los egresos efectivos de las principales fuentes de financiamiento de la educación estatal costarricense: el MEP, las universidades estatales y el INA.

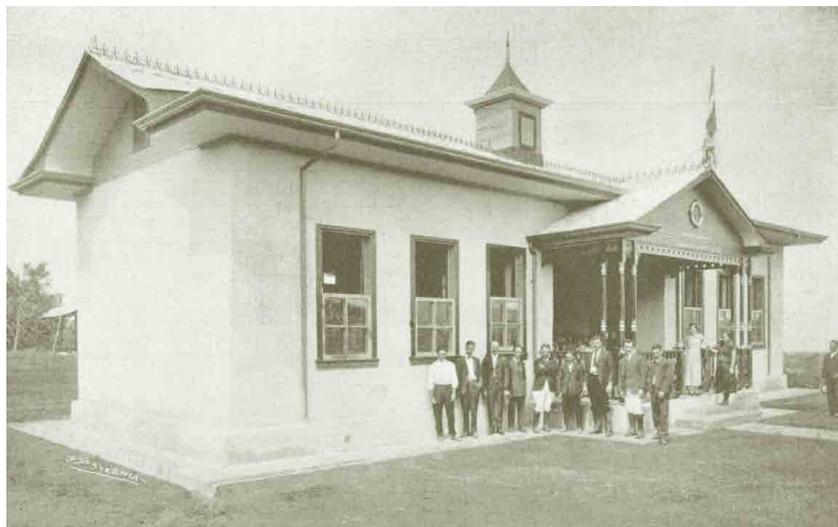


Imagen 1. Escuela rural en San Luis de Santo Domingo de Heredia, Costa Rica, c. 1926. Fuente: Foto de Pablo Baixench en: Luis Dobles Segreda, *Memoria de la Secretaría de Educación Pública* (San José: Imprenta Nacional, 1927), foto 29.

4. Tendencias de la inversión educativa pública

Con el propósito de comparar el análisis per cápita en dólares de 1970, con un enfoque metodológico más convencional del financiamiento educativo en la larga duración, se ha elaborado el Gráfico 1, el cual presenta la inversión pública en la enseñanza como un porcentaje de los egresos totales del Gobierno Central entre la década de 1860 y el septenio 2010-2016. Lo primero que debe tenerse presente en relación con estos datos es que, en el período anterior a 1950, la erogación del Gobierno Central coincidía casi con toda la erogación del Estado. Esta última superaba a la primera por cuanto incluía además los gastos de las municipalidades y los efectuados por la enseñanza superior y algunas escuelas y colegios basados en ingresos propios (pago de matrícula y de derechos administrativos, fondos recaudados en actividades específicas

y otros por el estilo). Luego de la guerra civil de 1948 y la aprobación de la Constitución de 1949, en Costa Rica se creó un régimen de instituciones autónomas, cuya participación en los egresos totales consolidados del Estado se incrementó rápidamente: en el año 2016, el Gobierno Central concentraba apenas el 64,3 por ciento de esas erogaciones²⁹.

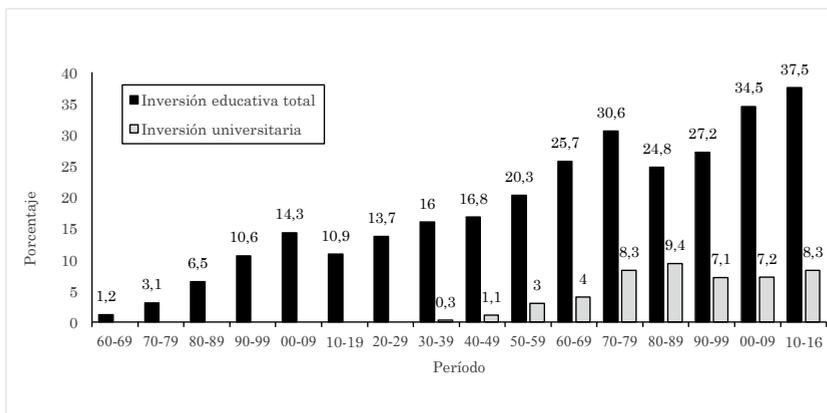


Gráfico 1. Costa Rica: inversión educativa pública total y universitaria en los egresos totales del Gobierno Central, 1860-2016 (en porcentajes)³⁰.

Fuente: Molina Jiménez, *La educación...*, 193, 350, 489; Ministerio de Hacienda, *Consolidación de cifras de ingresos, gastos y financiamiento del sector público 2016* (San José: Ministerio de Hacienda, 2016), 41-43; Ministerio de Hacienda, *Consolidación de cifras de ingresos, gastos y financiamiento del sector público 2017* (San José: Ministerio de Hacienda, 2017), 45; Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, «Consolidación por clasificación funcional 2016» (San José: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, 2017), 12.

De acuerdo con el Gráfico 1, el primer incremento importante en el financiamiento educativo público ocurrió en la década de 1870, después de que en 1869 se aprobó una disposición constitucional que estableció que la enseñanza primaria era obligatoria, gratuita y «costeada por la nación». La tendencia al crecimiento, sin embargo, solo se intensificó luego de la reforma educativa de 1886, que supuso que el Poder Ejecutivo asumiera un papel más activo en la apertura de nuevas escuelas y en

²⁹ Ministerio de Hacienda, *Consolidación de cifras de ingresos, gastos y financiamiento del sector público 2016* (San José: Ministerio de Hacienda, 2017), 43-45.

³⁰ El cálculo para la década de 1860 se basa en los años 1860, 1864 y 1867-1869. La inversión universitaria del decenio de 1930 está ligeramente subestimada.

financiar la secundaria³¹. La participación del sector educación en la distribución del presupuesto nacional se amplió todavía más en el decenio de 1900, cuando Costa Rica transitó hacia una política decisivamente democrática. En este contexto la competencia entre los partidos propició una estratégica conexión que permitió canalizar institucionalmente las demandas de las diversas comunidades urbanas y rurales, incluidas las relacionadas con el establecimiento o la expansión de los servicios escolares³².

El auge en la inversión educativa experimentó una primera crisis en la década de 1910, en parte como resultado de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), que supuso el cierre de los mercados europeos para el café, el principal producto de exportación de Costa Rica³³; y en parte por la dictadura de los Tinoco (1917-1919), que llevó a cabo una breve redistribución del presupuesto nacional a favor de los gastos militares y policíacos en detrimento de los fondos dedicados a la enseñanza³⁴. Después de estas experiencias, los recursos para el sector educación volvieron a crecer sin interrupción hasta el decenio de 1980. En el marco de la profunda crisis económica de entonces, asociada con el fracaso del modelo de sustitución de importaciones, la baja en el precio de los productos agrícolas de exportación y el incremento en las tasas de interés a nivel internacional³⁵, el sistema educativo experimentó un decisivo desfinanciamiento, que se prolongó todavía en la década de 1990. Fue solo a partir del siglo XXI que la tendencia al crecimiento se recuperó y se superó el nivel alcanzado en el decenio de 1970.

31 Fischel Volio, *Consenso...*, 135-154.

32 Iván Molina Jiménez, «Ciclo electoral y políticas públicas en Costa Rica (1890-1948)», *Revista Mexicana de Sociología* 63, n° 3 (2001): 67-98.

33 Ana María Botey Sobrado, *Costa Rica entre guerras: 1914-1940* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005), 52-57.

34 Mercedes Muñoz Guillén, *El Estado y la abolición del ejército 1914-1949* (San José: Editorial Porvenir, 1990): 99. El gobierno socialmente reformista de Alfredo González Flores (1914-1917) fue derrocado por un golpe de Estado liderado por los hermanos Federico y Joaquín Tinoco Granados. La dictadura posterior fue derribada por una combinación de presión diplomática de Estados Unidos –que no reconoció al nuevo régimen–, de resistencia armada y de movilización popular, con especial participación de estudiantes y docentes (sobre todo maestras). Eduardo Oconitrillo García, *Los Tinoco* (San José: Editorial Costa Rica, 1980); Hugo Murillo Jiménez, *Tinoco los Estados Unidos: génesis y caída de un régimen* (San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1981).

35 Jorge Rovira Mas, *Costa Rica en los años '80* (San José: Editorial Porvenir, 1987), 43-141.

Al considerar de manera comparativa los datos del siglo XX, se identifican claramente dos contrastes: el primero consiste en que, durante la crisis económica mundial que siguió al colapso de la Bolsa de Nueva York en 1929, la inversión educativa incrementó su participación en las erogaciones del Gobierno Central durante la década de 1930, un fenómeno que se repitió en el decenio de 1940, pese a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que volvió a afectar la economía costarricense por el cierre de los mercados europeos³⁶. En la década de 1980, en cambio, las autoridades enfrentaron la crisis económica de entonces mediante medidas que, entre otros resultados, produjeron un significativo desfinanciamiento de la educación, que afectó especialmente a la segunda enseñanza, como se verá más adelante.

El segundo contraste se relaciona con la participación de la enseñanza superior, la cual creció de manera sostenida después de la fundación de la UCR en 1940, y luego de la creación de tres universidades públicas más en el decenio de 1970 (ITCR, UNA y UNED). Si durante la década de 1930 la inversión universitaria supuso apenas un 0,3 por ciento de todos los egresos del Gobierno Central, en el decenio de 1980 casi alcanzó un 10 por ciento. Ahora bien, cuando se comparan las décadas de 1970 y 1980, resulta claro que mientras la inversión educativa pública total disminuyó casi en 6 puntos porcentuales, la universitaria se incrementó en un punto porcentual. Tal diferencia se explica principalmente por la mayor capacidad de presión de las universidades, que movilizaron exitosamente a sus docentes, estudiantes y administrativos en defensa de las transferencias del Poder Ejecutivo, que constituyen la base de su financiamiento. Dicho éxito, sin embargo, tuvo un elevado costo social, puesto que implicó que, en el marco de la crisis de entonces, el Estado subsidió más a los estudiantes universitarios, una proporción considerable de los cuales provenía de familias con suficientes medios económicos, que a los de la enseñanza preuniversitaria, cuyos recursos eran mucho menores.

Pese a que el Gráfico 1 permite identificar algunas tendencias importantes, sus limitaciones son evidentes, ya que los porcentajes presentados solo indican si la inversión educativa pública creció o disminuyó en relación con la erogación total del Gobierno Central,

36 Botey Sobrado, *Costa Rica...*, 57-66.

no si los montos invertidos ascendieron o disminuyeron en términos reales. Dicha información únicamente la proporciona el Gráfico 2, según el cual los recursos dedicados a la educación tendieron a incrementarse desde finales de la década de 1860 hasta 1881, cuando hubo una primera crisis del financiamiento, referida por distintos autores³⁷, pero nunca antes considerada en términos de su impacto en valores constantes. Fue después de esta crisis, que se llevó a cabo la reforma educativa de 1886, con la cual se inició una nueva fase de crecimiento de la inversión, que se prolongó hasta 1914, en un contexto caracterizado por la estabilidad del tipo de cambio. Cabe resaltar que la inversión educativa máxima lograda en 1908 solo fue superada en 1953.

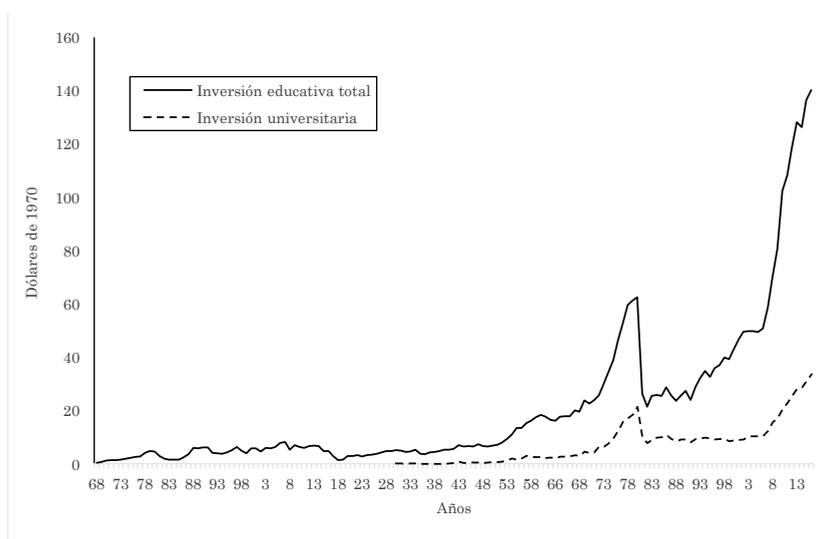


Gráfico 2. Costa Rica: inversión educativa pública total y universitaria per cápita, 1867-2016 (en dólares de 1970).

Fuente: Molina Jiménez, «Estadísticas...», 6-13; Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, «Consolidación...», 12; Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Estimaciones...*, 76.

De 1915 a 1918 se produjo una importante reducción en el financiamiento educativo, asociada con la Primera Guerra Mundial y con la dictadura de los Tinoco. A partir

³⁷ Luis Felipe González Flores, *Evolución de la instrucción pública en Costa Rica* (San José: Editorial Costa Rica, 1978), 334-339; Fischel Volio, *Consenso...*, 66-67, 136.

de 1919, se retornó a un crecimiento lento y moderado que, sin embargo, no logró alcanzar los máximos del período 1901-1914. Tal situación se explica principalmente porque el Estado costarricense, en una época caracterizada por la desvalorización del colón frente al dólar, tuvo que atender otras demandas como la construcción de infraestructura para responder al desempleo provocado por la crisis de 1930 o los nuevos programas de seguridad social puestos en práctica durante la administración reformista de Rafael Ángel Calderón Guardia (1940-1944). Pese a los problemas fiscales y a la guerra civil de 1948, en este período no se produjo una caída en la inversión educativa comparable a las ocurridas en 1881 y 1918³⁸.

Fue precisamente a partir de la década de 1950 que la inversión educativa pública creció de manera extraordinaria, en el marco de las políticas desarrollistas implementadas entonces³⁹, una tendencia compartida por otros países de América Latina en esa época⁴⁰. Tales iniciativas, que en parte respondían a la preocupación por ampliar el mercado interno, favorecieron la movilidad social y se orientaron a disminuir las desigualdades: entre 1961 y 1977, la proporción de hogares pobres se redujo de 51 a 25 por ciento⁴¹. En estas condiciones, la inversión universitaria experimentó, durante las décadas de 1950 y 1960, un rezago importante en relación con la inversión

38 Bulmer-Thomas, *La economía...*, 91; David Díaz Arias, *Crisis social y memorias en lucha: guerra civil en Costa Rica, 1940-1948* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2015), 5-62. El conflicto de 1948 fue resultado de una polarización política creciente, que enfrentó a los partidarios de Calderón Guardia, apoyados por la Iglesia católica y por los comunistas, con una oposición diversa, en la que militaba un sector de línea dura, encabezado por José Figueres Ferrer, que promovía una ruptura del orden constitucional ya que carecía del respaldo electoral suficiente para alcanzar el poder por medio del voto. Iván Molina Jiménez, «El resultado de las elecciones de 1948 en Costa Rica. Una revisión a la luz de nuevos datos», *Revista de Historia de América*, n° 130 (2002): 57-96.

39 Jorge Rovira Mas, *Estado y política económica en Costa Rica 1948-1970* (San José: Editorial Porvenir, 1982), 39-176

40 Tedesco y López, «Desafíos...», 57.

41 Víctor Hugo Céspedes Solano y Ronulfo Jiménez Rodríguez, *La pobreza en Costa Rica. Concepto, medición, evolución* (San José: Academia de Centroamérica, 1995), 50-51; Eric Mulot, «A Historical Analysis of the Educational Modalities of Inequalities Management in Costa Rica, Cuba and Guatemala», *Compare* 34, n° 1 (2004): 73-85.

educativa total, una situación que únicamente cambió a partir del decenio de 1970.

Debido a la crisis económica de 1980, la inversión educativa, que había crecido de manera sin precedente desde mediados del decenio de 1950, se desplomó en 1981 en una magnitud no comparable con fenómenos previos como los ocurridos en 1881 y 1918. Más importante aún, la recuperación posterior fue muy lenta. Como se observa en el Gráfico 3, aunque el PIB empezó a crecer nuevamente a partir de 1983, la inversión educativa pública total no experimentó una tendencia similar y la brecha se mantuvo hasta finales de la década de 1990. Tal desfase entre el desempeño económico y los recursos dedicados a la enseñanza se explica en mucho por las políticas neoliberales impulsadas por el Estado en esa época, que relocalizaron recursos a favor de las nuevas actividades de exportación en detrimento del gasto social, al tiempo que se estancaba o disminuía la captación de ingresos tributarios como proporción del PIB⁴².

En razón del rezago referido, el nivel alcanzado por la inversión educativa en 1980 solo fue superado en el año 2008, casi treinta años después, como se constata también en el Gráfico 3. La tendencia a un crecimiento sostenido se inició a mediados de la década de 1990, a medida que, con los cambios propiciados por la globalización, se expandía la inversión extranjera directa, se desarrollaba un sector de alta tecnología –liderado por la transnacional INTEL– y círculos de políticos, empresarios y académicos empezaban a identificarse con la teoría del capital humano para justificar el incremento de la inversión en educación⁴³. Al igual que en las décadas de 1950 y 1960, la inversión universitaria, luego de un breve repunte entre 1981 y 1986, se estancó en el período 1987-2006; en contraste, la inversión educativa total experimentó

42 Luis Antonio Hidalgo Capitán, *Costa Rica en evolución. Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002)* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2003), 184, 194, 235-305; Eva Paus, *Inversión extranjera, desarrollo y globalización. ¿Puede Costa Rica emular a Irlanda?* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2007), 193-250.

43 Paus, *Inversión...*, 193-250.

un crecimiento sostenido. De hecho, los recursos dedicados a la educación superior solo superaron en el año 2011 el nivel alcanzado en 1980.

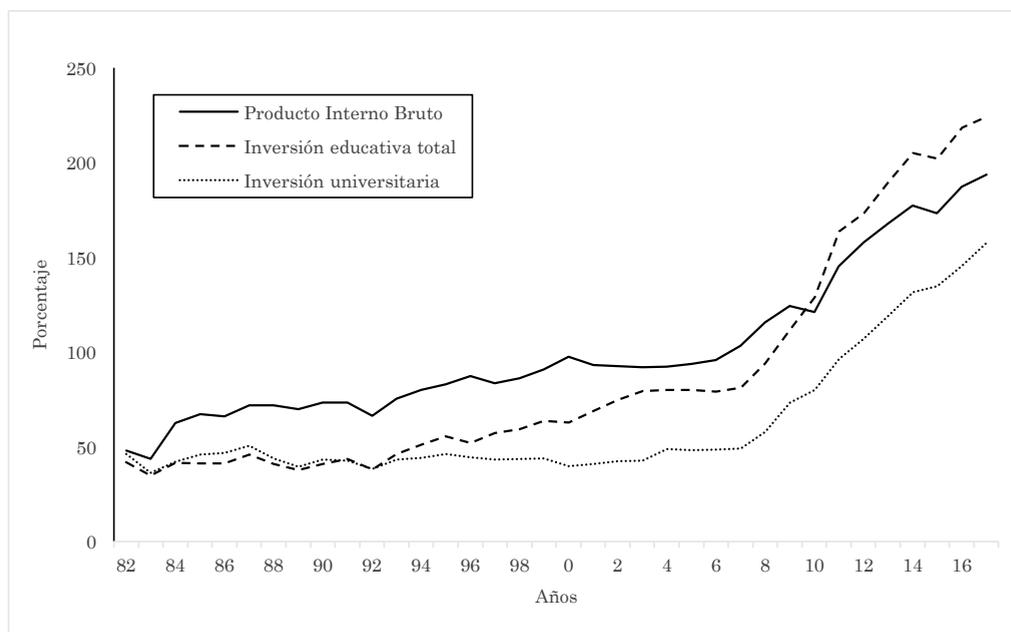


Gráfico 3. Costa Rica: Producto Interno Bruto, inversión educativa pública total e inversión universitaria estatal (1980-2016) (base 100 = 1980).

Fuente: Molina Jiménez, «Estadísticas...», 6-13; Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, «Consolidación...», 12; Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Estimaciones...*, 76; World Bank, «Costa Rica: GDP at Market Prices (Current US\$)» (Washington: World Bank, 2017).

Para la recuperación de la inversión educativa total y universitaria fue fundamental el período 2006-2010, en el cual la inversión social pública se reactivó al pasar de 16,9 a 22,4 por ciento del PIB, un incremento de casi 6 puntos porcentuales⁴⁴. Fue en el contexto de este nuevo impulso a las políticas sociales que, como se observa en el Gráfico 3, el total de recursos dedicado a la enseñanza superó relativamente el crecimiento del PIB. El hecho de que los datos correspondientes a las universidades muestren un crecimiento todavía por

⁴⁴ Programa Estado de la Nación, *Estado de la nación en desarrollo humano sostenible* (San José: Programa Estado de la Nación, 2015), 353.

debajo del correspondiente al PIB es un indicador de que, en la Costa Rica de la última década, el Estado asigna cada vez más recursos para los niveles preuniversitarios que para la educación superior.

5. Coberturas

Según el Gráfico 4, el nivel educativo más beneficiado con el financiamiento público entre finales del siglo XIX y mediados del XX fue la enseñanza primaria. La cobertura correspondiente experimentó un tendencia creciente entre 1885 y 1895, y alcanzó un 68,2 por ciento en este último año. A partir de entonces, hubo un descenso rápido, resultado de una nueva política educativa que estableció como obligatorios solo los dos primeros años de escuela. Como resultado de lo anterior, el Estado liberó recursos para poder alfabetizar el mayor número posible de niños, pero al costo de proporcionarles una educación muy limitada. El impacto de esta política en la cobertura se aprecia en el hecho de que el máximo logrado en 1895 únicamente se volvió a recuperar en 1939 y solo fue sobrepasado en 1940.

Durante el largo período comprendido entre 1895 y 1940, las comunidades urbanas y principalmente rurales presionaron de manera sistemática para que el Estado ampliara el número de años de escuela. Tal proceso fue muy lento, en parte debido al intenso crecimiento demográfico (la población de Costa Rica pasó de un cuarto a dos millones de habitantes entre 1898 y 1975)⁴⁵, y en parte porque el Estado debió incrementar el financiamiento de otros niveles educativos. Poco sorprende entonces que fuera hasta mediados del decenio de 1960 que la cobertura en primaria alcanzara el cien por ciento, aunque todavía entonces no todas las escuelas impartían la primaria completa, un logro conseguido apenas a inicios de la década de 1970.

En el período 1885-2016, la cobertura en primaria solo experimentó una reducción significativa: la ocurrida en 1918

⁴⁵ Pérez Brignoli, *La población...*, 113, 192.

como resultado de la política represiva de la dictadura de los Tinoco. Otros dos descensos de menores proporciones fueron el acaecido entre 1886 y 1890, como resultado de la oposición de la Iglesia católica a la reforma educativa de 1886, y el sucedido en 1948, como resultado de la guerra civil de ese año. Ahora bien, dicha cobertura no fue mayormente afectada por la crisis económica mundial de la década de 1930 ni por la Segunda Guerra Mundial, pero sí lo fue ligeramente por la crisis económica del decenio de 1980, aunque la recuperación posterior fue rápida.

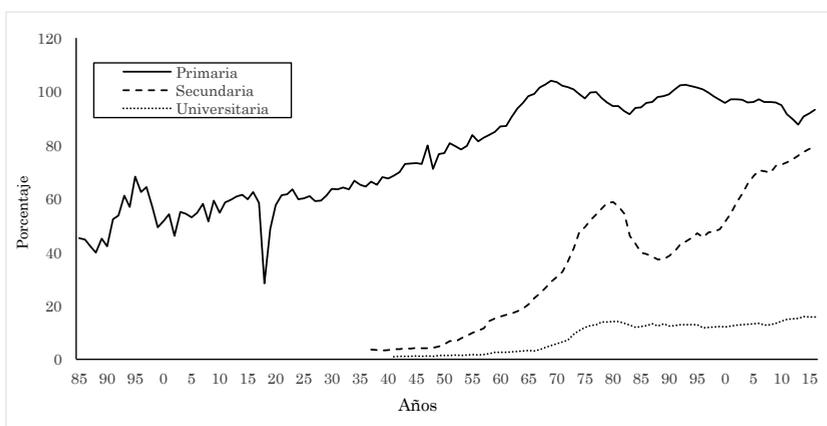


Gráfico 4. Costa Rica: coberturas de enseñanza primaria, secundaria y universitaria públicas (1885-2016)⁴⁶.

Fuente: Molina Jiménez, «Estadísticas...», 22-31, 38-39.

A diferencia de la primaria, la cobertura en la segunda enseñanza se mantuvo muy limitada hasta inicios de la década de 1950, cuando empezó a expandirse, proceso que se intensificó desde mediados del decenio de 1960 hasta alcanzar un máximo en 1980. De 1981 en adelante, en el marco de la crisis económica de esos años, la cobertura se desplomó y no fue hasta en 2002 que recuperó el nivel alcanzado veintinueve años antes. Hasta ahora, este es el principal retroceso experimentado por la educación costarricense en toda su historia. Con el crecimiento de la inversión educativa ocurrida

⁴⁶ La cobertura de primaria se calculó con base en la población de 7 a 12 años, la de secundaria con base en la de 13 a 17 años, y la universitaria con base en la de 18 a 24 años.

a partir del siglo XXI, la cobertura creció todavía más y Costa Rica está próxima a universalizar el acceso a la educación secundaria.

Enfrentadas con un desfinanciamiento sistemático de 1980 en adelante, las universidades públicas respondieron con movilizaciones en defensa de su presupuesto, pero su estrategia básica, puesta en práctica por las propias autoridades universitarias, consistió en estancar o reducir el número de estudiantes atendidos, de manera que tales instituciones pudieran disponer de recursos suficientes para financiar otras actividades aparte de la docencia, especialmente la investigación. Si en 1981 la cobertura de la enseñanza superior pública representaba el 14 por ciento de la población de 18 a 24 años, esa proporción se había reducido a un 11,7 por ciento en 1996 y solo fue superada en el año 2010.

Aunque el Estado no estableció incentivos directos para promover la creación de universidades privadas, la escasa regulación que estableció al respecto facilitó que este tipo de entidades pudieran ser abiertas con solo cumplir con unos pocos requisitos legales y con unas mínimas condiciones de infraestructura académica (aulas y pizarras más que bibliotecas, laboratorios u otros recursos). Tal marco institucional, caracterizado por la falta de controles, posibilitó que la enseñanza superior privada pudiera responder muy ágilmente al rápido aumento de la demanda por estudios universitarios. Dicho incremento fue resultado del estancamiento o retroceso de la matrícula en el sector universitario público y de la recuperación de la cobertura en secundaria a partir de la década de 1990. Fue en este contexto que el número de universidades privadas ascendió de 6 a 48 entidades entre 1989 y el año 2000⁴⁷.

Si en 1990 el sector privado controlaba el 17,7 por ciento de toda la matrícula universitaria, en el año 2000 esa proporción

47 Ángel Ruiz Zúñiga, *La educación superior en Costa Rica. Tendencias y retos en un nuevo escenario histórico* (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica y Conare, 2001), 39.

se había elevado a 54,2 por ciento, para luego disminuir a 50 por ciento en 2016⁴⁸. Indudablemente, el impacto principal que han tenido las universidades privadas ha sido ampliar el acceso a la enseñanza superior, pero tal logro ha sido cuestionado reiteradamente por la calidad de los estudios que imparten; además, sus carreras se concentran fuertemente en las áreas de ciencias sociales y educación, con muy poca presencia en los campos de las ingenierías y las ciencias básicas. La reducción en la participación del sector privado se explica porque desde inicios del siglo XXI las universidades públicas, al disponer de mayores recursos, han podido ampliar los cupos de ingreso, un proceso adicionalmente favorecido por la fundación de la UTN.

Entre los años 2008 y 2016, la cobertura universitaria pública, como se observa en el Cuadro 4, se incrementó en tres puntos porcentuales, al ascender de 12,8 a 15,8 por ciento. Al enfrentar una competencia cada vez mayor de la educación superior estatal, el crecimiento del sector privado se ha desacelerado, pero las condiciones estructurales que posibilitaron su expansión todavía persisten. En efecto, por un lado, el incremento sostenido de la cobertura en secundaria resulta en más jóvenes graduados del colegio que aspiran a realizar estudios universitarios; y por otro, pese a la ampliación en los cupos de ingreso, las universidades públicas no pueden admitir a todos esos postulantes. Tal demanda insatisfecha es la que alimenta principalmente al sector privado.

6. Conclusiones

La política educativa, precisamente por su carácter estratégico para el desarrollo, ha adquirido una prominencia creciente a nivel global, que se manifiesta en las presiones nacionales e internacionales para que los distintos países inviertan más en educación y procuren mejorar su calidad. Por lo general, los estudios sobre el financiamiento educativo consideran períodos cortos (cincuenta años o menos), lo que no permite tener una

48 Molina Jiménez, «Estadísticas...», 39; Centro Nacional de Estadísticas de la Educación Superior, «Costa Rica...», 1.

adecuada perspectiva de largo plazo acerca de cómo diferentes contextos han influido en determinar los recursos dedicados a la enseñanza. El presente artículo demuestra la importancia de considerar esa inversión en la larga duración a partir del caso de Costa Rica, uno de los países latinoamericanos que más ha invertido en educación durante el último siglo y medio.

Desde finales de la década de 1860, el Poder Ejecutivo asumió el financiamiento de la enseñanza pública, un compromiso que se ha mantenido y profundizado desde entonces. Entre 1869 y 1949, los recursos dedicados a la educación se concentraron decisivamente en el sector primario; a partir de 1950, otros niveles educativos empezaron a ampliar su participación, en particular la secundaria y la universitaria. La extraordinaria inversión realizada en las décadas de 1950, 1960 y 1970 permitió universalizar la primaria de seis grados, lograr una cobertura cercana al 60 por ciento en los jóvenes de edades de entre 13 y 17 años que asistían al colegio, y ampliar significativamente el acceso a la educación superior de quienes tenían entre 18 y 24 años. Todo esto fue posible porque la inversión en la enseñanza fue acumulativa, un resultado favorecido por la estabilidad política del país y porque, desde inicios del siglo XX, los recursos dedicados a la educación crecieron a costa de los gastos militares y policíacos, una tendencia reforzada por la abolición del ejército en 1948.

Antes de 1981, el financiamiento de la educación experimentó crisis importantes en 1881 y en 1918 (durante la efímera dictadura de los Tinoco) y más atenuadamente en el decenio de 1930, pero se trató de retrocesos de corta duración y de impacto limitado. La rapidez con que se produjo la recuperación en cada caso se explica en mucho porque la inversión educativa pública se concentraba en el nivel primario y representaba una proporción limitada de todas las erogaciones del Gobierno Central (menos del 20 por ciento). En tales circunstancias, el Poder Ejecutivo disponía de considerable elasticidad para priorizar financieramente la enseñanza sin afectar de manera significativa otros servicios o actividades gubernamentales.

Con el crecimiento y la diversificación que experimentó el sistema educativo después de 1950, esa elasticidad comenzó a desaparecer: para el decenio de 1970, más del 30 por ciento de todas las erogaciones del Gobierno Central correspondía a la educación pública (de esa proporción, casi un 10 por ciento se dedicaba a las universidades estatales). El nivel de inversión alcanzado fue reducido abruptamente por la crisis de 1980, que originó el más grave y prolongado desfinanciamiento de la enseñanza en la historia de Costa Rica. Tal experiencia contrasta de manera significativa con lo ocurrido en la década de 1930, cuando los gobiernos liberales, pese a la crisis económica mundial de esa época, procuraron reforzar, más que disminuir, los recursos dedicados a la enseñanza.

La recuperación del nivel de financiamiento alcanzado por la educación en 1980 fue un proceso muy lento, pero el sistema educativo se mantuvo esencialmente público, con excepción de la enseñanza superior. El rápido desarrollo de un sector universitario privado fue resultado principalmente de que las universidades estatales enfrentaron el desfinanciamiento con una política dirigida a estancar o reducir el número de estudiantes atendidos. Dicha estrategia fue mantenida incluso después de que la cobertura en secundaria comenzó a recuperarse, con lo que se incrementó también el número de graduados que demandaban estudios superiores.

En el período 2008-2016 la inversión educativa pública ha experimentado un crecimiento sin precedente en Costa Rica, con una tendencia clara a priorizar la enseñanza preuniversitaria sobre la universitaria. El hecho de que esa inversión crezca —en términos per cápita— en una proporción mayor que el PIB evidencia el interés de los recientes gobiernos, independientemente de su afiliación política, por contrarrestar los efectos del rezago educativo ocurrido durante las décadas de 1980 y 1990 y por mantener la competitividad del país, mediante la capacitación de la fuerza de trabajo, en la atracción de inversión extranjera directa, en particular en las actividades de servicios y de la industria de alta tecnología.

Bibliografía

- Aedo, Cristian, e Ian Walker. *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean*. Washington: The World Bank, 2012.
- Ames, Barry. *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1987.
- Angulo Aguilar, José Eduardo. *El 8% constitucional a la educación: escenarios alternativos para priorizar el presupuesto incremental*. San José: Consejo Nacional de Rectores y Programa Estado de la Nación, 2012.
- Banco Central de Costa Rica. «Introducción a los conceptos, fuentes y métodos de las cuentas nacionales de Costa Rica». San José: Banco Central de Costa Rica, 2002.
- Banco Central de Costa Rica. «Cuentas nacionales período de referencia 2012». San José: Banco Central de Costa Rica, 2016.
- Botey Sobrado, Ana María. *Costa Rica entre guerras: 1914-1940*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005.
- Braudel, Fernand. *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 1979.
- Brodersohn, Mario, y María Esther Sanjurso, comp. *Financiamiento de la educación en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Brown, David S, y Wendy Hunter. «Democracy and Human Capital Formation. Education Spending in Latin American, 1980 to 1997». *Comparative Political Studies* 37, n° 7 (2004): 842-864.
- Bulmer-Thomas, Víctor. «Cuentas nacionales de Centroamérica desde 1920». *Anuario de Estudios Centroamericanos* 12, n° 1 (1986): 81-96.

Bulmer-Thomas, Víctor. *La economía política de Centroamérica desde 1920*. San José: Banco Centroamericano de Integración Económica, 1989.

Centro Nacional de Estadísticas de la Educación Superior. «Costa Rica: matrícula regular del primer período lectivo de las universidades costarricenses, por sector y sexo, 2016». San José: Centro Nacional de Estadísticas de la Educación Superior, 2017.

Céspedes Solano, Víctor Hugo, y Ronulfo Jiménez Rodríguez. *La pobreza en Costa Rica. Concepto, medición, evolución*. San José: Academia de Centroamérica, 1995.

Chaverri Ugalde, Virgilio. *Memoria del Ministerio de Educación Pública*. San José: Imprenta Nacional, 1952.

Díaz Arias, David. *Crisis social y memorias en lucha: guerra civil en Costa Rica, 1940-1948*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2015.

Dirección General de Estadística y Censos. *Censo de población de Costa Rica 11 de mayo de 1927*. San José: Dirección General de Estadística y Censos, 1960.

Dobles Segreda, Luis. *Memoria de la Secretaría de Educación Pública*. San José: Imprenta Nacional, 1927.

Fischel Volio, Astrid. *Consenso y represión: una interpretación socio-política de la educación costarricense*. San José: Editorial Costa Rica, 1987.

Fischel Volio Astrid. *El uso ingenioso de la ideología en Costa Rica*. San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1992.

García Montalvo, José. «Cambio tecnológico, mercado de trabajo y educación». En *Instituciones, sociedad del conocimiento y mundo del trabajo*. Coordinado por Giovanna Valenti y Mónica Casalet, 165-195. México: Flacso, 2014.

González Flores, Luis Felipe. *Evolución de la instrucción pública en Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica, 1978.

- Gutiérrez Gutiérrez, Carlos José. *El funcionamiento del sistema jurídico*. San José: Editorial Juricentro, 1979.
- Hidalgo Capitán, Antonio Luis. *Costa Rica en evolución. Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002)*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2003.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad 1950-2050*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2013.
- Jiménez Rodríguez, Ronulfo. «Educación pública en Costa Rica: políticas, resultados y gasto». *Análisis*, n° 6 (2014): 1-56.
- Matarrita Ruiz, Mario. «El desarrollo de la educación primaria en Costa Rica». En *Las instituciones costarricenses del siglo XIX*, Paulino González et al., 131-156. San José: Editorial Costa Rica, 1986.
- Ministerio de Educación Pública. «El gasto de los hogares costarricenses en educación año 2013». *Boletín*, n° 05-14 (2014): 1-12.
- Ministerio de Hacienda. *Consolidación de cifras de ingresos, gastos y financiamiento del sector público 2015*. San José: Ministerio de Hacienda, 2016.
- Ministerio de Hacienda. *Consolidación de cifras de ingresos, gastos y financiamiento del sector público 2016*. San José: Ministerio de Hacienda, 2017.
- Molina Jiménez, Iván. «Ciclo electoral y políticas públicas en Costa Rica (1890-1948)». *Revista Mexicana de Sociología* 63, n° 3 (2001): 67-98.
- Molina Jiménez, Iván. «El resultado de las elecciones de 1948 en Costa Rica. Una revisión a la luz de nuevos datos». *Revista de Historia de América*, n° 130 (2002): 57-96.
- Molina Jiménez, Iván. *La educación en Costa Rica de la época colonial al presente*. San José: Programa Estado de la Nación y Edupuc, 2016.

- Molina Jiménez, Iván. «Estadísticas de financiamiento, salarios docentes, matrícula, cobertura y graduación en la educación costarricense: una contribución documental (1827-2016)». *Cuadernos del Bicentenario CIHAC*, n° 1 (2017): 1-42.
- Montiel Masís, Nancy. Anabelle Ulate Quirós, Luis C. Peralta Ballester y Juan Diego Trejos Solórzano. «La educación en Costa Rica: ¿un solo sistema?». *Divulgación Económica*, n° 28 (1997): 1-103.
- Mulot, Eric. «A Historical Analysis of the Educational Modalities of Inequalities Management in Costa Rica, Cuba and Guatemala». *Compare* 34, n° 1 (2004): 73-85.
- Munro, Dana Gardner. *The Five Republics of Central America: Their Political and Economic Development and Their Relations with the United States*. New York: Oxford University Press, 1918.
- Muñoz García, Ileana. *Educación y régimen municipal en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2002.
- Muñoz Guillén, Mercedes. *El Estado y la abolición del ejército 1914-1949*. San José: Editorial Porvenir, 1990.
- Murillo Jiménez, Hugo. *Tinoco los Estados Unidos: génesis y caída de un régimen*. San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1981.
- Navarro Brenes, Manuel Antonio. «Análisis del proceso administrativo en la educación costarricense: 1950-1980». Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad de Costa Rica, 1987.
- Newland, Carlos. «La educación elemental en Hispanoamérica: desde la independencia hasta la centralización de los sistemas educativos nacionales». *Hispanic American Historical Review* 71, n° 2 (1991): 335-364.
- Oconitrillo García, Eduardo. *Los Tinoco*. San José: Editorial Costa Rica, 1980.

- Odell, John S. *U.S. International Monetary Policy: Markets, Power, and Ideas as Sources of Change*. Princeton: Princeton University Press, 1982.
- Oficina Nacional del Censo. *Alfabetismo y analfabetismo en Costa Rica*. San José: Imprenta Alsina, 1928.
- Paus, Eva. *Inversión extranjera, desarrollo y globalización. ¿Puede Costa Rica emular a Irlanda?* San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2007.
- Pérez Brignoli, Héctor. *La población de Costa Rica 1750-2000: una historia experimental*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2010.
- Programa Estado de la Nación. *Estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación, 2015.
- Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico de Costa Rica. *El desarrollo económico de Costa Rica. Estudio No. 4. Sector público de la economía costarricense*. San José: Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1961.
- Román Trigo, Ana Cecilia. *Las finanzas públicas de Costa Rica: metodología y fuentes (1870-1948)*. San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 1995.
- Rovira Mas, Jorge. *Estado y política económica en Costa Rica 1948-1970*. San José: Editorial Porvenir, 1982.
- Rovira Mas, Jorge. *Costa Rica en los años '80*. San José: Editorial Porvenir, 1987.
- Ruiz Zúñiga, Ángel. *La educación superior en Costa Rica. Tendencias y retos en un nuevo escenario histórico*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica y Conare, 2001.
- Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. *Consolidación por clasificación funcional 2016*. San José: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, 2017.

Tedesco, Juan Carlos, y Néstor López. «Desafíos a la educación secundaria en América Latina». *Revista de la Cepal*, n° 76 (2002): 55-69.

Tinoco Castro, Luis Demetrio. *Memoria de Educación Pública correspondiente al año de 1940*. San José, Imprenta Nacional, 1941.

Universidad de Costa Rica. *Informes y datos sobre el estado de la educación en Costa Rica. Documento para la conferencia sobre educación y desarrollo económico y social en América Latina*. San José, Universidad de Costa Rica, 1962.

World Bank. «Costa Rica: GDP at Market Prices (Current US\$)». Washington: World Bank, 2017.

Citar este artículo:

Molina Jiménez, Iván. «El financiamiento educativo público en Costa Rica a largo plazo (1860-2016)». *Historia Y MEMORIA*, n° 16 (2018): 165-198. DOI: <https://doi.org/10.19053/20275137.n16.2018.5972>.