

IV INFORME DEL ESTADO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN COSTA RICA



Edición: Universidad de Costa Rica
UNICEF – Costa Rica

Universidad de Costa Rica: Leda Muñoz,
Vicerrectora de Acción Social
Carmen María Romero,
Coordinadora Técnica PRIDENA
Marcela Romero,
Asistente PRIDENA
Marta Picado, Investigadora
Sonia Solís, Investigadora
Boris Jean Pierre, Investigador
Sandra Araya, Investigadora
Juan Diego Trejos, Investigador
Unidad de Servicios Estadísticos
Oficina de Divulgación (ODI)

UNICEF: Ludwig Guendel, Coordinador
Xinia Miranda, Comunicación
Pepe Bayona, Comunicación

Revisión Filológica: Maritza Mena

Revisión de Contenido: Nancy Piedra

Revisión y Cotejo: Nancy Piedra
Xinia Miranda
Maritza Mena
PRIDENA

Diagramación y Arte: María de los A. Quirós Porras
Denis Castro Incera

Diseño de Portada: Pepe Bayona, UNICEF

Ilustración de Portada: UNICEF

Coordinación y revisión de
diseño e impresión: PRIDENA – UCR
UNICEF

Fotografías: UNICEF

326.352
U58c

UNICEF

IV [i.e.Cuarto] Estado de los Derechos de la Niñez y la
Adolescencia en Costa Rica / UNICEF ; Universidad de Costa Rica ;
fotografías por Pepe Bayona. – 1a ed. – San José, Costa Rica:
UNICEF, 2004.
368 p. ; 22 cm. x 28 cm.

ISBN: 9968-793-35-3

**1. NIÑOS - DERECHOS. 2. NIÑOS - LEGISLACIÓN
3. SALUD. 4. FAMILIA. 5. ADOLESCENCIA. 6. PANI
7. BIENESTAR DE LA JUVENTUD.
I. Universidad de Costa Rica. II. Título.**

Índice General

Índice de Recuadros	7
Índice de Cuadros	8
Índice de Gráficos	11
Lista de Acrónimos	13
Presentación	15
Reconocimientos	17
Introducción	19

Capítulo I

Costa Rica y la Situación de la Niñez y la Adolescencia

Introducción	27
Las características demográficas	28
Estructura de la población total	31
Educación, un pilar del desarrollo personal en la niñez y la adolescencia	33
Salud, fundamento del desarrollo psicofisiológico	39
Pobreza y desigualdad social	46
La distribución intergeneracional de la pobreza	47
Pobreza y trabajo infantil	51
La población ocupada de 5 a 17 años	51
Ocupación que desempeña la población infantil y adolescente	53
Población ocupada y edad mínima de admisión al empleo	53
Conclusiones y recomendaciones	55

Capítulo II

Desafíos y Retos de las Familias Costarricenses

Introducción	59
Diversidad familiar	60
Consideraciones conceptuales y metodológicas	61
El concepto de jefatura de hogar	61
Tipos de familias y hogares	62
Ciclo de vida familiar (CVF)	63
Tendencias actuales de las familias costarricenses	65
Evolución familiar	65
Sexo de la jefatura	67
Edad y estado conyugal de las jefas y los jefes	70

Jefatura y discapacidad	82
Síntesis de las principales características de las familias	86
Pobreza, tipos de familia y ciclo de vida familiar	93
Familia y nivel de instrucción-	96
Participación laboral y ciclo de vida familiar	98
Violencia Intrafamiliar	101
Marco Jurídico nacional de protección a la familia	105
Síntesis	108
Conclusiones y recomendaciones	111

Capítulo III

La Inversión Social Pública en la Infancia 2001 113

Introducción 115

La magnitud de la inversión social en el año 2001 116

La inversión social dirigida a los niños, las niñas, las y los adolescentes 120

Las asimetrías de la inversión social entre las personas menores de 18 años 126

 La inversión social por estrato de ingreso 126

 La inversión social por región 130

 La inversión social por zona 133

 La inversión social por sexo 135

 La inversión social por grupos de edad 135

Las asimetrías de la inversión social entre las personas menores de seis años 138

 La inversión social por estrato entre las personas menores de seis años 139

 La inversión social por región entre las personas menores de seis años 140

 La inversión social por zona entre las personas menores de seis años 142

 La inversión social por sexo entre las personas menores de seis años 143

Las asimetrías de la inversión social entre los niños y las niñas de 6 a 11 años 144

 La inversión social por estrato entre los niños y las niñas de 6 a 11 años 144

 La inversión social por región entre los niños y las niñas de 6 a 11 años 146

 La inversión social por zona entre los niños y las niñas de 6 a 11 años 148

 La inversión social por sexo entre los niños y las niñas de 6 a 11 años 150

Las asimetrías de la inversión social entre los jóvenes y las jóvenes 150

 La inversión social por estrato entre los jóvenes y las jóvenes 151

 La inversión social por región entre los jóvenes y las jóvenes 153

 La inversión social por zona entre los jóvenes y las jóvenes 154

La inversión social por sexo entre los jóvenes y las jóvenes	156
La evolución de la inversión social entre los años 2000 y 2001	157
Conclusiones y recomendaciones	161
Anexo metodológico	163

Capítulo IV

El Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNPI)

El Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia	179
Introducción	181
El Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia	182
El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA)	183
Balance de la experiencia	186
Las Juntas de Protección (JPNA)	187
Balance de la experiencia	190
Los Comités Tutelares	192
Comités promovidos desde convenios institucionales	195
Iniciativas comunales con asesoría de alguna institución	195
Las Asociaciones de Desarrollo, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad y los Comités Tutelares	197
El Patronato Nacional de la Infancia y los Comités Tutelares	198
Causas internas que afectan el desarrollo de los Comités Tutelares	199
Causas externas que afectan el desarrollo de los Comités Tutelares	200
Conclusiones	202
De las mejores prácticas de gestión local en materia de niñez y adolescencia	204
El Sistema Local de Protección a la Niñez y la Adolescencia	204
La protección integral de la niñez y la Adolescencia en San Carlos de Alajuela	205
Instituciones y organizaciones relacionadas con la promoción, protección y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia	206
La red contra la violencia intrafamiliar	209
La Red de Organizaciones de la Zona Norte (ROZN)	210
Conclusiones	212
Conclusiones y recomendaciones	213
Anexo metodológico	214
Anexo 2 Guías de entrevistas	216

Capítulo V

Patronato Nacional de la Infancia, 1997-2003: ¿Cómo y cuánto se ha querido cambiar y por qué no se ha logrado? ..

Introducción	221
¿Qué se sabe de las reformas institucionales?	222
Ciclo de políticas públicas y distintos momentos	225

Transformación institucional del PANI: Propuestas, resultados y factores asociados	227
PANI: Modernización institucional para un nuevo enfoque y escenario legal	228
Radiografía de propuesta	230
Resultado: adopción parcial	232
Factores asociados a los resultados alcanzados	232
PANI con apoyo de UNICEF / PNUD: Fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Integral	233
Radiografía de la propuesta	235
Resultado: Incorporación de elementos en propuesta de Junta de Notables	235
Factores asociados a resultados	235
Junta de Notables: La impostergable transformación del PANI	238
Radiografía de la propuesta	239
Resultado: adopción parcial	239
Factores asociados a resultados	239
PANI: Reforma institucional del PANI	240
Radiografía de la propuesta	241
Resultado: prematuro	241
Factores asociados a resultados	242
Comparación entre reformas: Alcances y factores explicativos	243
Las reformas: alcances de cada una y balance	243
Factores explicativos	245
Enfoques de política	245
Configuración de actores	246
Escenario social	247
Dispositivos estratégicos	248
En síntesis	251
Conclusiones y recomendaciones	253
Anexo	256
Fuentes	257
Anexo Demografía	259
Anexo Salud	317
Anexo Educación	333
Anexo Economía	343
Anexo Trabajo Infantil	349
Bibliografía general	361

Índice de Recuadros

1.1	Los derechos de la niñez y la adolescencia: Un compromiso social de todos	31
1.2	Política en salud	40
1.3	Las políticas, orientadas a la niñez y la adolescencia deben ser universales, de prevención y protección	48
1.4	Edad mínima de admisión al trabajo en Costa Rica	54
2.1	Hogares y familias según tipo y la etapa del ciclo familiar	64
2.2	Paternalidad responsable	77
2.3	Paternalidad Irresponsable	78
2.4	Familia, educación y comunicación: necesidades y cambios para el cumplimiento de derechos.	91
2.5	Acciones estratégicas rectoras en VIF según nivel de gestión	104
2.6	El papel de la familia en la contención o en la propensión de la explotación sexual comercial de los niños, las niñas y los adolescentes	106
3.1	Artículo 78 de la Constitución Política de Costa Rica	119
3.2	La Educación en Costa Rica	156
4.1	Los comités tutelares en el sistema nacional de protección integral de la niñez y la adolescencia.	195
4.2	Finalidades de la Asociación de Desarrollo	198
4.3	Razones por las que personas de las comunidades se integran a los Comités Tutelares. En el taller realizado en Upala, las personas integrantes se expresaron así:	201
5.1	Políticas sin sesgo de género	222
5.2	Propuesta para la transformación del Patronato Nacional de la infancia: Presentación resumida	229
5.3	PANI y la Administración Rodríguez (1998-2002)	234
5.4	Administración Pacheco (2002-2006)	241
5.5	Política Social con Enfoque de Derechos	252

Índice de Cuadros

1.1	Costa Rica: Población por Región y Cantón, 1990-2002	29
1.2	Costa Rica: Estructura Poblacional, 1998-2002	31
1.3	Costa Rica: Población por grupos de edad, 1998-2002	32
1.4	Costa Rica: Matrícula inicial en horario diurno por año, según nivel y dependencia, 1998-2002	34
1.5	Costa Rica: Tasa bruta de escolaridad por año según nivel y sexo, 1998-2002	35
1.6	Costa Rica: Tasa de repitencia en la educación regular por año. Según ciclo y dependencia, 1998-2002	36
1.7	Costa Rica: Tasas de deserción escolar en primaria y secundaria por año según, ciclo y dependencia, 1998-2002	37
1.8	Costa Rica: Porcentaje de desgranamiento en la educación regular, 1999-2000	38
1.9	Costa Rica: Mortalidad en Población Infantil. Período, 1990-2000 (por cada cien nacidos vivos)	39
1.10	Costa Rica: Cobertura de vacunación para niños y niñas	40
1.11	Costa Rica: Cinco principales causas de egresos Hospitalarios por edad, 1998-2002	42
1.12	Costa Rica: Costa Rica. Nacimientos de madres menores de 18 años por año según provincia de residencia y grupos de edad, 1998-2002	45
1.13	Costa Rica: Personas pobres por tramo etario	49
1.14	Costa Rica: Población total, Población Económicamente Activa (PEA) y tasas de participación según grupos de edad, 2002	52
2.1	Costa Rica: Total de hogares y familias, por tipo 1984 - 2000	66
2.2	Costa Rica: Total de hogares y familias, por tipo, según sexo de jefatura 1984 – 2000	68
2.3	Costa Rica: Opinión de entrevistadas / os respecto a formas de organización familiar	70
2.4	Costa Rica: Total de hogares y familias. Por sexo y grupos de edades de jefatura, según tipo, 2000	72
2.5	Costa Rica: Total de hogares y familias. Por sexo y grupos de edades de jefatura, según tipo, 1984	75
2.6	Costa Rica: Total de hogares y familias. Por tipo, según sexo y estado conyugal de jefatura, 2000	79
2.7	Costa Rica: Total de hogares y familias. Por tipo, según sexo y estado conyugal de jefatura, 1984	80

2.8	Costa Rica: Total de hogares y familias con jefatura discapacitada. Por sexo de jefatura, según tipo, 2000	82
2.9	Costa Rica: Total de hogares y familias con jefatura discapacitada. Por tipo, según sexo y discapacidad, 2000	84
2.10	Costa Rica: Total de hogares y familias. Por tipo, según principales características de los hogares y familias, sexo y jefatura, 2000	87
2.11	Costa Rica: Total de hogares y familias con ingreso conocido. Por sexo de jefatura y quintil, según tipo, julio 2002	94
2.12	Costa Rica: Total de hogares y familias con ingreso conocido. Por sexo de jefatura y quintil, según tipo, julio 2002	95
2.13	Costa Rica: Total de hogares y familias pobres. Por ciclo de vida familiar, según sexo de jefatura y años de estudio del padre y de la madre, julio 2002	97
2.14	Costa Rica: Total de hogares, por sexo de jefatura. Según participación en la fuerza de trabajo, julio 2002	98
2.15	Costa Rica: Total de hogares y familias. Por participación en la fuerza de trabajo, según sexo de jefatura y ciclo de vida, julio 2002	99
2.16	Costa Rica: Atención de mujeres en la Delegación de la Mujer, 1999-2003	102
2.17	Costa Rica, Total de llamadas de emergencias, 1999-2003	102
2.18	Costa Rica: Feticidios, 1999-2003	103
3.1	Costa Rica: Inversión social pública por función y programa, 2001	117
3.2	Costa Rica: Inversión Social recibida por la población menor de 18 años de edad por función, 2001	124
3.3	Costa Rica: Inversión Social recibida por la población menor de 18 años por función y estrato de ingreso, 2001	127
3.4	Costa Rica: Inversión Social recibida por la población menor de 18 años por función y región, 2001	131
3.5	Costa Rica: Inversión Social recibida por la población menor de 18 años por función zona y sexo, 2001	134
3.6	Costa Rica: Inversión Social recibida por las personas menores de 18 años por función y grupos de edad, 2001	136
3.7	Costa Rica: Inversión Social recibida por la población de 0 a 5 años por función y estrato de ingreso, 2001	137
3.8	Costa Rica: Inversión Social recibida por las personas menores de 0 a 5 años por función y región de residencia, 2001	141
3.9	Costa Rica: Inversión Social recibida por las personas menores de 0 a 5 años por función, zona y sexo, 2001	143
3.10	Costa Rica: Inversión Social recibida por la población de 6 a 11 años por función y estrato de ingreso, 2001	145
3.11	Costa Rica: Inversión Social recibida por las personas menores de 6 a 11 años por función y región de residencia, 2001	147
3.12	Costa Rica: Inversión Social recibida por las personas menores de 6 a 11 años por unción, zona y sexo, 2001	149

3.13	Costa Rica: Inversión Social recibida por las personas de 12 a 17 años por función y estrato de ingreso, 2001	151
3.14	Costa Rica: Inversión Social recibida por las personas de 12 a 17 años por unción y región de residencia, 2001	153
3.15	Costa Rica: Inversión Social recibida por las personas de 12 a 17 años por función, zona y sexo, 2001	155
3.16	Costa Rica: Evolución de la Inversión Social recibida por la población menor de 18 años, por edad, estratos, región, zona y sexo, 2000-2001	158
4.1	Logros de Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia: 2002-2003	185
4.2	Limitaciones del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, 2003	186
4.3	Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, por Provincia, Julio 2003	187
4.4	Logros de las Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia	189
4.5	Limitaciones de las Juntas de Protección, 2003	190
4.6	Número de Comités Tutelares de Protección de la Niñez y la Adolescencia, de 1999 al 2003	193
4.7	Comités Tutelares Vigentes, 2003	194
4.8	Actividades realizadas o promovidas por el PANI en pro de la niñez y adolescencia	206
4.9	Actividades y proyectos impulsados por el PANI y otras instituciones u organizaciones.	208
4.10	Identificación de problemas y acciones por realizar	211
5.1	Propuestas de Reforma Institucional del PANI	228
5.2	PANI: Propuesta de modernización institucional para un nuevo enfoque y marco legal	231
5.3	Unidad ejecutora del PANI, con apoyo de la UNICEF y PNUD: Propuesta de reforma institucional del PANI	237
5.4	Junta de Notables: Propuesta de reforma institucional del PANI	240
5.5	PANI: Propuesta de reforma institucional del PANI	242
5.6	Alcances de la Reforma	243
5.7	Factores explicativos: Configuración de actores según momentos	246
5.8	Factores explicativos: Dispositivos estratégicos	249

Índice de Gráficos

2.1	Evolución de los hogares y las familias 1984 - 2000	66
2.2	Familias monoparentales por tipo, según sexo de jefatura, 2000	69
2.3	Total de hogares unipersonales por grupos de edades de jefas y jefes, 2000	71
2.4	Familias monoparentales con jefas y jefes de 60 y más años, 2000	71
2.5	Total de familias según estado conyugal de jefatura 1984-2000	76
2.6	Incidencia de la pobreza según etapa del ciclo de vida familiar, julio 2000	95
2.7	Incidencia de la pobreza en las familias en que padre y madre no superan los 6 años de estudio, 2000	98
3.1	Costa Rica: Distribución de la Inversión Social por función, 2001	118
3.2	Costa Rica: Inversión Social por grupo y función, 2001	126
3.3	Inversión Social recibida por la población menor de 18 años de edad por función y estrato, 2001	128
3.4	Inversión Social recibida por la población menor de 18 años por función y región, 2001	132
3.5	Inversión Social recibida por la población menor de 18 años de edad por función, zona y sexo, 2001	133
3.6	Inversión Social recibida por las personas menores de 18 años por función y grupo de edad, 2001	138
3.7	Inversión Social recibida por los menores de 6 años por función y estrato, 2001	140
3.8	Inversión Social recibida por las personas menores de 6 años por función y región, 2001	141
3.9	Inversión Social recibida por las personas menores de 6 años por zona y sexo, 2001	144
3.10	Inversión Social recibida por los niños y las niñas de 6 a 11 años por función y estrato de ingreso, 2001	146
3.11	Inversión Social recibida por los niños y las niñas de 6 a 11 años por función y región, 2001	148
3.12	Inversión Social recibida por las personas menores, de 6 a 11 años por zona y sexo, 2001	150
3.13	Inversión social recibida por los y las jóvenes de 12 a 17 años por función y estrato, 2001	152

3.14	Inversión Social recibida por las personas de 12 a 17 años por función y región, 2001	154
3.15	Inversión Social recibida por las personas de 12 a 17 años por zona y sexo, 2001	157
5.1	Ciclo de formación y transformación de políticas públicas	226

Lista de Acrónimos

- **ADI:** Asociación de Desarrollo Integral.
- **AMSJ:** Área Metropolitana de San José.
- **AP:** Autoridad Presupuestaria.
- **BANHVI:** Banco Hipotecario de la Vivienda.
- **CCSS:** Caja Costarricense de Seguro Social.
- **CEFÉMINA:** Centro Feminista de Información y Acción.
- **CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- **CGR:** Contraloría General de la República.
- **CNA:** Código de la Niñez y la Adolescencia.
- **CNNA:** Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.
- **CONARE:** Consejo Nacional de Rectores.
- **CT:** Comités Tutelares.
- **CVF:** Ciclo de Vida Familiar.
- **DIGCFGG:** Defactor Implícito del Gasto en Consumo Final del Gobierno General.
- **DINADECO:** Dirección Nacional de Desarrollo Comunal.
- **EBAIS:** Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud
- **EDNA:** Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.
- **EHPM:** Encuesta de Hogares y de Propósitos Múltiples.
- **ETS:** Escuela de Trabajo Social.
- **FLACSO:** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- **FMI:** Fondo Monetario Internacional.
- **FODESAF:** Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
- **FONABE:** Fondo Nacional de Becas.
- **GAM:** Gran Área Metropolitana.
- **GP:** Gasto Público del Gobierno General.
- **GT:** Gasto Total.
- **ICAA:** Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- **ICAA:** Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- **ICE:** Instituto Costarricense de Electricidad.
- **IDA:** Instituto de Desarrollo Agrario.
- **IDESPO:** Instituto de Estudios Sociales en Población.
- **IDH:** Índice de Desarrollo Humano.
- **IFAM:** Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
- **IICE:** Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.
- **IMAS:** Instituto Mixto de Ayuda Social.
- **INA:** Instituto Nacional de Aprendizaje.
- **INAMU:** Instituto Nacional de la Mujer.

IV Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica

- **INEC:** Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- **IPEC:** Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
- **IS:** Inversión Social.
- **ITCR:** Instituto Tecnológico de Costa Rica.
- **JD-PANI:** Junta Directiva del Patronato Nacional de la Infancia.
- **JPNA:** Junta de Protección a la Niñez y la Adolescencia.
- **MEP:** Ministerio de Educación Pública.
- **MIDEPLAN:** Ministerio de Desarrollo Económico y Planificación.
- **MINAE:** Ministerio del Ambiente y Energía.
- **MNJ:** Movimiento Nacional de Juventudes.
- **MTSS:** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- **NBI:** Necesidades Básicas Insatisfechas.
- **NNA:** Niños, Niñas y Adolescentes.
- **OIJ:** Organismo de Investigación Judicial.
- **OIT:** Organización Internacional del Trabajo
- **ONG:** Organismo no Gubernamental.
- **PANI:** Patronato Nacional de la Infancia.
- **PEA:** Población Económicamente Activa
- **PIB:** Producto Interno Bruto.
- **PLANONI:** Plan Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar.
- **PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- **PRIDENA:** Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.
- **RLI:** Red Local Interinstitucional.
- **RRHH:** Recursos Humanos.
- **SILOR:** Sistemas Locales de Rehabilitación.
- **Sistema PLANONI:** Sistema Nacional para la Prevención y la Atención de la Violencia Intrafamiliar.
- **SLP:** Sistema Local de Protección a la Niñez y la Adolescencia.
- **SNPI:** Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia.
- **SRT:** Seguro de Riesgos del Trabajo.
- **STAP:** Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.
- **UCR:** Universidad de Costa Rica.
- **UNED:** Universidad Estatal a Distancia.
- **UNICEF:** Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
- **VIF:** Violencia Intrafamiliar.

Presentación

La Universidad de Costa Rica, el PRIDENA y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia se complacen en presentar el IV Estado de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia correspondiente al 2003. En esta oportunidad, los temas tratados giran en torno a la sistematización del desempeño del Sistema Nacional de Protección Integral, la inversión social, la familia y la reforma institucional, todos aspectos indispensables para el cumplimiento de los derechos de las personas menores de 18 años consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Este IV Estado de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia dibuja un panorama y establece desafíos que la sociedad costarricense no puede soslayar si asumió el reto histórico de una ética de los derechos humanos basada en la inclusión de todos y todas. Asimismo, marca el fin de una época en el cual el énfasis estuvo puesto en la sistematización para iniciar la transición hacia un enfoque mucho más evaluativo, en el cual se valorará el desempeño de la Nación; es decir, los resultados de toda la ciudadanía en relación con el cumplimiento de la nueva normativa jurídica.

No hay duda de que, en concordancia con la sensibilidad histórica hacia los temas sociales, el país ha avanzado de manera significativa en el respeto de los derechos humanos. Una muestra de ello es la progresiva reforma jurídica aprobada en los años ochentas y noventas, en la cual se especifican los derechos de las mujeres, de los niños, las niñas, los y las adolescentes y de otros grupos sociales minoritarios importantes. Sin embargo, ha quedado claro que los cambios en las leyes no son suficientes si no se complementan con una mayor inversión social, con transformaciones institucionales profundas y con la incorporación de la moral y la ética de los derechos humanos en las prácticas de todas las personas que residen en este país.

Estos cuatro informes han mostrado avances y desafíos en los campos de la distribución de la riqueza, el acceso a los programas sociales, la inversión pública del Estado y la erradicación de las desigualdades e iniquidades culturales y sociales. Pero quizás el más claro mensaje que se han afanado en mostrar es que *"no hay cumplimiento de derechos si no existe un acceso universal a los frutos del desarrollo económico y prácticas sociales de respeto y tolerancia"*. Es decir, crecimiento económico y desarrollo social; eficiencia económica y distribución de la riqueza; derechos sociales y derechos individuales, son aspectos que deben abordarse desde una perspectiva integrada. Por esta razón, desde el III EDNA hemos incorporado el tema de la inversión como un aspecto medular, así como hemos mantenido una constante en la preocupación por el cambio cultural y la erradicación de la violación severa.

Debemos avanzar hacia un nuevo paradigma de desarrollo social, nuevas leyes y nuevas prácticas sociales, que tengan como centro el enfoque de los derechos

humanos. La persona humana en armonía con la naturaleza debe constituir el centro de nuestra preocupación. Es por ello que la Universidad de Costa Rica, con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, ha hecho un esfuerzo especial para fundar el Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia (PRIDENA) y para mantener un informe anual que nos recuerde a todos y a todas que nuestro futuro son los niños, las niñas, las y los adolescentes.

La Rectoría de la Universidad de Costa Rica, las unidades académicas y los diferentes sectores de nuestro *campus* universitario han optado, clara y reflexivamente, por un enfoque del desarrollo en el que nuestra población infantil y adolescente no se constituyan en una retórica, sino en el eje de nuestra preocupación social. Hemos contribuido –como dice el poeta– a crear un camino hacia una vocación universitaria respecto de nuestros niños, niñas y adolescentes y a forjar una complicidad consciente con nuestras universidades hermanas, nuestras autoridades gubernamentales y todos los sectores comprometidos con la niñez y la adolescencia por el reconocimiento de la modernidad para ellos y ellas.

Creemos que nuestra generación es responsable de garantizar que este futuro cristalice como un avance y no como un retroceso. Por esta sublime razón, la Universidad de Costa Rica, durante estos cuatro EDNAS y esos seis años en que eligió conscientemente la opción por los niños, las niñas y los adolescentes, sin las ataduras de la política de corto plazo ni los dogmas, decidió, año con año, preguntarle a la sociedad costarricense: ¿cuánto hemos avanzado o hemos retrocedido en esa aspiración? Con ello, creemos que la Universidad de Costa Rica en este período cumplió con la aspiración de tantas generaciones de universitarios comprometidos y comprometidas con lo social, expresando una voluntad de cambio social. Pero un cambio hacia el ser humano no hacia el fetichismo de las cosas.

El IV EDNA nos llena de orgullo porque significa que esa voluntad manifiesta por recordar que los niños, las niñas y los adolescentes constituyen los principales sujetos de nuestro desarrollo, se ha mantenido y ha mostrado que es un resultado del compromiso moral y ético de los universitarios y las universitarias por construir un mundo más justo, donde reine la igualdad y el reconocimiento recíproco.

Como decíamos al principio, este IV EDNA marca el fin de una época, pero el inicio de otra, en la cual hemos aprendido a enfocar la niñez y la adolescencia como sujetos de la historia, a producir y *gerenciar* el conocimiento integral de su realidad vital, en un mundo en el que también se fragmenta el saber, y a coordinar funcionalmente todos los esfuerzos universitarios para alcanzar esa gran meta de garantizarles a nuestros hijos e hijas un futuro social adecuado a las circunstancias históricas. No nos cabe duda de que la próxima etapa que se inicia con el EDNA nos llenará de iguales o mayores satisfacciones que esta.

Gabriel Macaya
Rector
Universidad de Costa Rica

Leda Muñoz
Vicerrectora
Universidad de Costa Rica

Cristian Munduate
Representante
UNICEF-Costa Rica

Reconocimientos

Durante el proceso de elaboración del *IV Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia* (EDNA), participaron una serie de actores sociales, dentro de los cuales se encuentran instituciones públicas, organizaciones académicas, organizaciones no gubernamentales y de profesionales y especialistas en temas de la niñez y la adolescencia. Todas las instituciones y personas que colaboraron o participaron en este proceso investigativo merecen un reconocimiento por haber hecho posible la presente publicación.

La investigación se desarrolló en el marco del Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (PRIDENA), que nació producto del convenio de cooperación entre la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

La Universidad de Costa Rica, por medio del PRIDENA y de la Vicerrectoría de Acción Social, asumió el gran reto de coordinar el estudio y organizar el proceso de investigación, garantizando la veracidad y la calidad del documento aquí presentado.

Por su parte, UNICEF brindó asesoría técnica durante todo el proceso de investigación, mediante propuestas teórico-metodológicas, el apoyo a la revisión de los productos que fueron elaborándose durante el estudio y a la edición del documento final. Asimismo, UNICEF contribuyó en el esfuerzo por asegurar la incorporación del enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia en el EDNA IV.

Para la elaboración del *IV Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia*, se contó con un equipo de investigadores de la Universidad de Costa Rica, apoyados por la Vicerrectoría de Acción Social, el PRIDENA y personal de UNICEF. El equipo de investigadores, estuvo conformado por el Master Boris Jean Pierre, quien se encargó de elaborar el primer capítulo, la Doctora Sandra Araya el segundo capítulo, el Doctor Juan Diego Trejos el tercer capítulo, las Master Marta Picado y Sonia Solís a cargo del cuarto capítulo, la Doctora Julia Martínez elaboró el quinto capítulo, la Unidad de Servicios Estadísticos de la Universidad se encargó del Anexo Estadístico.

El Programa se ha visualizado como una red de investigadores, docentes y especialistas en materia de derechos de la niñez y la adolescencia, y procura apoyar y organizar actividades de investigación, docencia y acción social en la Universidad de Costa Rica. A la vez, se crea como espacio académico organizado, estimulando una dinámica universitaria que responda a las nuevas exigencias de la realidad social, la cual conlleva a desarrollar un pensamiento social comprensivo y capaz de promover estrategias adecuadas para construir instrumentos sociales que mejoren, vigilen y reconozcan la situación y los derechos a la niñez y la adolescencia.

El equipo investigador contó con el apoyo de la Master Nancy Piedra, encargada de realizar la revisión de contenido de los diferentes capítulos, la Señora Maritza Mena, realizó la revisión filológica de los documentos, y la Licenciada Marielos Quirós, estuvo a cargo del diseño y la diagramación del documento final.

Por otra parte, la Universidad de Costa Rica con el apoyo incondicional de la Doctora Leda Muñoz y el personal de la Vicerrectoría de Acción Social, el trabajo comprometido del equipo del PRIDENA, en especial Carmen María Romero, como coordinadora técnica del PRIDENA y del presente estudio y la Licenciada Marcela Romero, como asistente, contribuyeron e impulsaron la iniciativa para lograr una nueva publicación en el campo de la niñez y la adolescencia.

La investigación correspondiente al *IV Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia* dio inicio con un proceso de análisis y discusión sobre la temática que se abordaría en este estudio y la estrategia metodológica por emplear, así como los instrumentos metodológicos y el objeto de estudio de la investigación.

El Master Ludwig Guendel, Oficial de Proyectos de UNICEF y coordinador de un equipo de trabajo, con la Master Xinia Miranda y María Vérguez, fueron motores e impulsores de tareas, que sin el apoyo de ellos, no hubiera sido posible la publicación del documento.

Durante el proceso de investigación, se contó con la participación de personas que permitieron el acceso a datos cualitativos y cuantitativos suministrando información para la elaboración de los diferentes capítulos. En este sentido debemos señalar la disposición de diversas instituciones como el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el Instituto de Investigaciones Económicas de la U.C.R., el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia de Upala y San Carlos y los Comités Titulares, todas facilitando información y creando condiciones para el ordenamiento y el análisis de los datos.

También agradecemos a la Escuela de Trabajo Social y a la Escuela de Estudios Generales de la Universidad de Costa Rica, unidades académicas que de una u otra forma enriquecieron el proceso e hicieron posible la participación de profesionales en el desarrollo de la investigación y elaboración del presente documento.

Introducción

El *IV Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia* tiene como propósito identificar los avances en la implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) y en el desarrollo de la cultura basada en el reconocimiento social de los derechos de este grupo social.

El informe sistematiza la evolución del Sistema Nacional de Protección Integral y los niveles de inversión que el Estado realiza para garantizar que los servicios y programas económicos y sociales, dirigidos a la niñez y a la adolescencia, permitan el funcionamiento de los órganos gubernamentales y comunitarios que lo integran. También analiza las reformas que el Patronato Nacional de la Infancia ha venido implementando para desarrollar la rectoría de dicho Sistema y cómo la familia está asumiendo la responsabilidad primaria que le corresponde en su protección.

Se han considerado cinco ejes de análisis: pobreza, trabajo infantil, condición familiar, condiciones socioeconómicas e inversión social para la atención de la niñez y la adolescencia. Estos ejes temáticos permiten observar, desde los ámbitos del Estado, la familia y la comunidad, la situación particular de los derechos de las personas menores de 18 años de edad.

Los principales hallazgos generados por la investigación muestran con claridad que en esta materia todavía existen muchos desafíos que alcanzar para lograr el nivel de cumplimiento y de exigibilidad de los derechos deseado en la norma. A pesar del avance en la reforma institucional y de un mayor consenso y sinergia social en torno a la importancia estratégica que tienen los derechos de la niñez y de la adolescencia para el país, quedan todavía muchos temas pendientes. De modo que la sociedad costarricense deberá encarar el nuevo siglo teniendo presente que la población que asumirá el control del país en el futuro no tiene las capacidades y las oportunidades que demanda una sociedad globalizada y fundada en el conocimiento.

La pobreza continúa siendo un problema central que atenta contra el desarrollo óptimo de nuestros niños, niñas y adolescentes. La incidencia de la pobreza repercute negativamente en las personas menores de 18 años de edad, ya que para enfrentar el deterioro de las condiciones de vida se tiende a redefinir la división etaria y sexual del trabajo en el interior de la familia, situación que obliga a la población infantil y adolescente a incorporarse al mercado laboral. El trabajo que ellos y ellas realizan permite complementar los ingresos de las familias, pero tiende a reproducir el círculo vicioso de la pobreza. De igual manera, en condiciones de pobreza las prioridades de las familias se modifican, lo cual afecta negativamente los gastos relacionados con derechos fundamentales como la educación, la salud y la nutrición. Los niños, las niñas, los y las adolescentes integrantes de las familias pobres presentan altas tasas

de exclusión del sistema educativo y de rezago escolar, lo cual se presenta con mayor intensidad en las comunidades rurales del país.

Por su parte, el mayor riesgo de pobreza se presenta en aquellos hogares con jefatura femenina, ya que un 24,4% de los hogares en esta situación se encuentra en la franja de pobreza, mientras que la cifra de hogares con jefe que se ubica en el quintil 1 es de 19,8%. Los capítulos 1 y 2 del presente documento analizan en detalle esta temática.

Asimismo, si se considera en el análisis las dificultades existentes para el ejercicio activo de los derechos de la niñez y la adolescencia, la familia debe ser tratada desde una perspectiva integral, que reconozca y respete la pluralidad de las estructuras familiares que existen en la actualidad; así como considerar las diferencias que al interior de estas se producen por condiciones etarias y de género.

Atender a las familias desde una perspectiva integral, implica no solo enfocarse en el problema de pobreza y factores como la educación y la salud, que son importantes, pero no son los únicos aspectos para hacer valer los derechos de las personas menores de 18 años. Se necesita también atender otros problemas, como los relacionados con la violencia intrafamiliar y la violencia social, que trasciende la situación de pobreza y que afecta a un importante número de niños, niñas y adolescentes. Hasta el momento, la violencia intrafamiliar, a pesar de ser reconocida como un problema de salud pública, ha sido atendida a partir de medidas legislativas que tienden a castigar y a controlar los comportamientos agresivos. Hacen falta políticas de prevención más dinámicas que consideren tanto a las familias, como a la escuela, la comunidad, las organizaciones sociales, entre otras. El análisis de la familia, sus transformaciones en la estructura, así como el tema de la violencia intrafamiliar se desarrolla en el segundo capítulo del EDNA.

Por su parte, el análisis de la inversión social en su conjunto muestra un crecimiento de un 4% entre el año 2000 y el 2001; en tanto que en términos per cápita el crecimiento se ubica en torno al 2%. Para el sector de la niñez y la adolescencia, la inversión social creció un 5%, lo cual produjo un mejoramiento en la progresividad generacional en esta materia. Pese a ello, no se ha logrado aún eliminar la regresividad de la inversión social en contra de las personas menores de 18 años. Por grupos de edad, la inversión social dirigida a los niños y las niñas entre 0 y 5 años es la que muestra el menor crecimiento (3%), lo cual es consistente con el menor dinamismo que tuvieron los recursos asignados al sector de salud, su principal fuente de inversión. En tanto que la inversión social dirigida a niños, niñas y adolescentes en edad escolar evidenció un crecimiento 5,6%, ligeramente por encima de la media de la población menor de 18 años de edad. El análisis detallado de la inversión social se desarrolla en el tercer capítulo, donde se hacen explícitas las asimetrías que en materia de asignación de estos recursos existen, por condición de sexo, área geográfica, estrato social y programas de desarrollo.

Por su lado, la investigación constata que el desarrollo de propuestas institucionales, como es el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, reflejan avances y aportes importantes en promoción, prevención, atención y exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia. Sin embargo, persisten

limitaciones como es la insuficiente asignación de recursos, además de su distribución, pues la mayoría se dedica a la atención casuística, quedando de lado acciones de prevención y promoción por falta de estos. Se considera que falta un sistema institucional de información, que facilite la toma de decisiones en aspectos estratégicos relacionados con la niñez y la adolescencia. El reto principal gira en torno a la necesidad de desarrollar un sistema de coordinación interinstitucional y organizacional –que incorpore las acciones de las organizaciones locales–, que permita actuar de forma rápida, beligerante y concertada y que impida la duplicación de esfuerzos en la atención de la niñez y adolescencia. Los anteriores aspectos podrán ser profundizados en el cuarto capítulo, en donde encontrará la sistematización del desarrollo y estado actual del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia.

El proceso de reforma institucional del Patronato Nacional de la Infancia enfrenta aún hoy en día dos limitaciones fundamentales. Primero, la existencia de una cultura política enraizada en prácticas asistencialistas, que se contradicen con el mandato derivado del enfoque de derechos en el terreno del diseño y ejecución de la política pública. Segundo, remite a la falta de recursos económicos que deben enfrentar las instituciones que tienen bajo su responsabilidad la implementación de tales políticas. La conjunción de estas restricciones estructurales limita seriamente el desarrollo de nuevas propuestas institucionales y sociales que respondan de forma más adecuada a los retos que impone el nuevo enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia. El tema de la reforma del PANI se analiza detenidamente en el capítulo quinto de este informe. En este se considera el proceso desarrollado, las dificultades enfrentadas, los logros obtenidos y las limitaciones que impiden el cumplimiento a cabalidad de sus nuevos retos, en tanto institución rectora en la materia.

En síntesis, el panorama global construido por el IV Estado de los Derechos refleja una sociedad costarricense preocupada por el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, que expresa aciertos en el desarrollo de políticas sociales y leyes jurídicas que sustentan alcances positivos para el cambio en el paradigma con respecto a los niños, las niñas, los y las adolescentes. Pero, también, nos muestra que estos cambios positivos radicales no reflejan un avance sustantivo en el cumplimiento de los derechos de esta población, que permita erradicar violaciones severas como la violencia, el abuso, el maltrato, el trabajo infantil y la explotación sexual comercial. Hecho que expresa dificultades en la oferta institucional, en el comportamiento de la comunidad y de los padres y las madres de familia.

Si bien no muestra situaciones de deterioro o índices graves que evidencien una tendencia negativa, sí expresa un relativo estancamiento social en el cumplimiento y en la exigibilidad de los derechos. Quizás, el reto principal es romper con esta situación inercial. Para ello, en definitiva se necesita de una visión que logre un equilibrio y avance en las políticas universales orientadas al desarrollo pleno de las capacidades de las personas menores de 18 años, así como en las políticas de prevención y protección que atiendan a los niños, las niñas, las y los adolescentes, cuyos derechos hayan sido violentados.

No se observa en seis o diez años un cambio importante en el cumplimiento de los derechos de las personas menores de 18 años; esto, a pesar, indudablemente, de los esfuerzos que varias instituciones gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales realizan día a día en esa dirección.

Así desde el 2000, en general se identifican avances en términos conceptuales, jurídicos y en la necesidad de crear políticas sociales que integren la nueva visión del enfoque de derechos en cuanto a la niñez y la adolescencia. Los informes en los anteriores Estados de la Niñez y la Adolescencia también señalan las desigualdades e iniquidades que se observan en el acceso de programas sociales, en las condiciones de pobreza en que viven muchas personas menores de 18 años, en el problema de la educación, el trabajo infantil y en el recrudecimiento de problemas sociales –como la violencia social e intrafamiliar y la explotación comercial y sexual de personas menores de 18 años–.

En el actual Estado de la Niñez y Adolescencia se analizan aspectos como los anteriores y se avanza en estudios institucionales que indican la escasez de recursos con que se trabaja, imposibilitando resultados más gratos o evidentes en su accionar. A su vez, se señalan las resistencias culturales que muestran algunos trabajadores y trabajadoras del sector público, y la debilidad de fuerzas innovadoras con claridad, pero con poca capacidad de incidencia, lo cual limita el proceso de transformación. Así, el punto medular por responder en el futuro es cómo romper con el estancamiento y lograr un impacto social sustantivo en cuanto al cumplimiento de los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes. *Queda claro, entonces, que los cambios jurídicos más importantes ya se consiguieron; ahora, el desafío consiste en implementar las abundantes y progresistas leyes en cada uno de los ámbitos de nuestra sociedad: el Estado, la familia y la comunidad. Esto indica que propiamente debemos ser más rigurosos con nosotros y nosotras, y comenzar a exigir resultados.*

**Por el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia:
un compromiso impostergable del Estado y la sociedad**

DERECHOS DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS

Todos los niños y niñas tenemos derecho a:

La vida, un nombre y una nacionalidad.

Al amor y cuidado de nuestros padres y madres.

A ser iguales: negros, blancos, mestizos, indios, enfermos, sanos, religiosos, no religiosos.

A vivir en una casa, a comer, a estar limpios y abrigados, a estar sanos y, si nos enfermamos, a que nos curen.

A estudiar y a jugar.

A conocer y amar nuestra patria y nuestra historia.

A especial amor, cuidado y educación cuando tenemos dificultad para ver, oír, hablar, comunicar, expresar.

A que nos protejan mientras trabajamos porque muchos nos vemos obligados a hacerlo.

A conocer, pensar, hablar, decidir y a juntarnos con otros niños y niñas.

A que nos protejan de las drogas, del abuso sexual y de toda forma de violencia.

A que se nos respete, se nos trate como niños y niñas, se actúe de acuerdo con la ley cuando tenemos algún problema con la policía.

A que cuando haya terremoto, maremoto, inundación u otros peligros, se nos atienda primero.

A vivir en paz y en hermandad con los niños de otros países.

A exigir del Estado que nos haga conocer nuestros derechos, los cumpla y los haga cumplir.

Fuente: Síntesis de la Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.

I COSTA RICA Y LA SITUACIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA



Introducción

En anteriores análisis se han realizado estudios detallados sobre las condiciones de vida de las personas menores de 18 años, se ha abordado con detenimiento el sistema educativo de salud, la nutrición, la protección de las personas en riesgo; y aspectos relativos a la vivienda, agua, saneamiento, cultura y recreación. Cada factor ha sido estudiado con respecto a la cobertura, calidad, institucionalidad y eficiencia; considerados, a su vez, como derechos fundamentales que el Estado debe atender en pro del cumplimiento de los derechos de los niños, las niñas, los y las adolescentes.

En esta ocasión, para contribuir al avance del análisis y no repetir hallazgos anteriores, en el presente Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia se ofrece un estudio que retrata un panorama general de características demográficas, con el fin de exaltar la importancia absoluta y relativa de la población infantil y adolescente a nivel poblacional. Se señala la situación de las personas menores 18 años con respecto a la educación y salud, como dos derechos consustanciales que no pueden faltar, aunque se enfatiza esta vez solo en aquellos aspectos de mayor relevancia. Posteriormente, el capítulo se concentra en la reflexión de dos aspectos de particular importancia y focos de preocupación sobre la situación y condición de la niñez y la adolescencia de nuestro país, a saber, el tema de la pobreza y el trabajo infantil. Se optó así por enfatizar en la situación de los niños, las niñas, los y las adolescentes de los estratos más vulnerables de la población.

Ambos fenómenos –pobreza y trabajo infantil– atentan fuertemente contra el disfrute efectivo de los derechos, negando a veces derechos tan básicos como el de la salud, la nutrición y la educación. Dicha situación afecta negativamente el desarrollo personal, presente y futuro, de la población infantil y adolescente.

Con respecto a la pobreza se estudia su dinámica en el país para mostrar el proceso de infantilización. Es decir, cómo dicho fenómeno tiende a afectar de forma más particular a la población menor de 18 años que a la adulta y a su acentuación en los últimos años; siendo por ello más vulnerable y exponiéndolos a procesos de exclusión, discriminación y explotación. A su vez, se observa también la magnitud de la pobreza y su persistencia en el tiempo.

El tema del trabajo infantil ha sido preocupante y se relaciona de forma directa, aunque no exclusivamente, con el fenómeno de la pobreza. La crisis económica y posteriormente los programas de Ajuste Estructural afectan de forma negativa a un grupo importante de personas menores de 18 años, con lo cual muchos y muchas deben abandonar las aulas o, bien, combinar la actividad escolar con la laboral, creando diferencias y asimetrías en el desarrollo personal con respecto al conjunto de niños, niñas y adolescentes. Las estadísticas por los sesgos que contienen en las preguntas y formas de tabulación históricamente no han permitido observar y medir adecuadamente esta situación; sin embargo, recientemente, por el esfuerzo



mancomunado entre distintas instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), se cuenta hoy día con el primer informe nacional sobre el trabajo infantil, el cual permite tener un mejor acercamiento a la realidad de las trabajadoras y los trabajadores menores de 18 años.

De esta forma, el capítulo está constituido por cuatro partes. En la primera sección del trabajo se señalan aspectos de la dinámica poblacional que permiten configurar una radiografía espacio-temporal de la pobreza y las desigualdades. Posteriormente, se analizan aspectos generales relativos a la educación y la salud. Enseguida, se presenta un conjunto de datos estadísticos, con el fin de dilucidar las dimensiones antes señaladas para el caso de los niños, las niñas, los y las adolescentes. El quinto acápite tiene como objetivo describir las actuales dimensiones del fenómeno del trabajo infantil y sus rasgos más característicos. Por último, se realizan algunas consideraciones generales que nos permiten situar en un marco más comprensivo los principales resultados obtenidos.

Metodológicamente, se trabaja con las principales fuentes cuantitativas del país, los resultados de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples y la Encuesta de Trabajo Infantil y Adolescente en Costa Rica, publicados por el INEC¹. Fuentes que nos permiten construir una visión global sobre las condiciones de vida de los niños, las niñas, los y las adolescentes en los primeros años de la década que se inicia.



Las características demográficas

La elaboración de un estado de la dinámica y magnitud de la pobreza en el país y del proceso de infantilización de esta, implica la consideración de un conjunto de categorías diacríticas de tipo demográfico que nos permiten establecer el patrón de distribución de la población, su división por sexo y grupos etarios. Además de los aspectos de la dinámica poblacional, se incluyen datos de escalas regional y cantonal, con el fin de identificar características sociodemográficas y socioeconómicas relativamente similares entre estas áreas.

Actualmente, se estima que la población costarricense es de unos 3.997.883 habitantes, que crece a un ritmo promedio anual de un 2,1% en el período que va de 1984 al 2002. La distribución espacial de esta se caracteriza por una alta concentración en la Región Central, donde habita un 64,1% del total de pobladores. Se constata también un crecimiento significativo de la población de la Región, la cual presenta una variación porcentual de un 2,9% promedio para el período 1990-2002.

¹ Instituto de Estadística y Censos (INEC). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Julio 2002 (Principales Resultados). INEC. San José, Costa Rica, Diciembre 2002. e INEC-OIT-IPEC-MTSS. Informe Nacional de los Resultados de la Encuesta de Trabajo Infantil y Adolescente en Costa Rica. OIT-IPEC-SIMPOC, San José, Costa Rica, 2003.

Cuadro N.º 1.1
Costa Rica. Población por Región y Cantón, 1990-2002

Región	1990 Población Total		2002 Población Total	
	(números absolutos)	%	(números absolutos)	%
1. Región Central	1.867.148	63,1	2.564.984	64,1
1.1 Área Metropolitana	817.838	27,6	969.678	24,2
1.2 Resto Región Central	1.049.310	35,5	1.595.306	39,9
2. Región Pacífico Central	166.514	5,6	210.097	5,3
3. Región Chorotega	235.416	8,0	312.198	7,8
4. Región Bronca	284.295	9,6	310.422	7,8
5. Región Huetar Atlántica	159.175	5,4	385.987	9,6
6. Región Huetar Norte	187.553	6,3	214.215	5,4
Ajustes por residuo	59.076	2,0	-	-
Población Total	2.959.177	100,0	3.997.883	100,0

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Encuesta de Hogares 1990-1998-2002. Datos en línea www.inec.go.cr.

La Región Central, como un todo, presenta un crecimiento anual promedio de un 2,0%, mientras que para el Área Metropolitana de San José dicho crecimiento ha sido de un 1,3%. El resto de la Región absorbe prácticamente la expansión poblacional, constatada durante el período de análisis, la cual crece a un ritmo promedio de un 2,6%. Es este grupo de cantones y distritos los que presentan el mayor dinamismo durante el período y que corresponden a áreas caracterizadas como de menor desarrollo relativo. La Región Central como un todo concentra alrededor de un 16% de los hogares pobres del país. Tomando en cuenta que es la más poblada de todas las regiones, se puede afirmar que en ella se encuentra ubicada una cantidad significativa –cerca de la mitad– de los hogares pobres en el ámbito nacional.

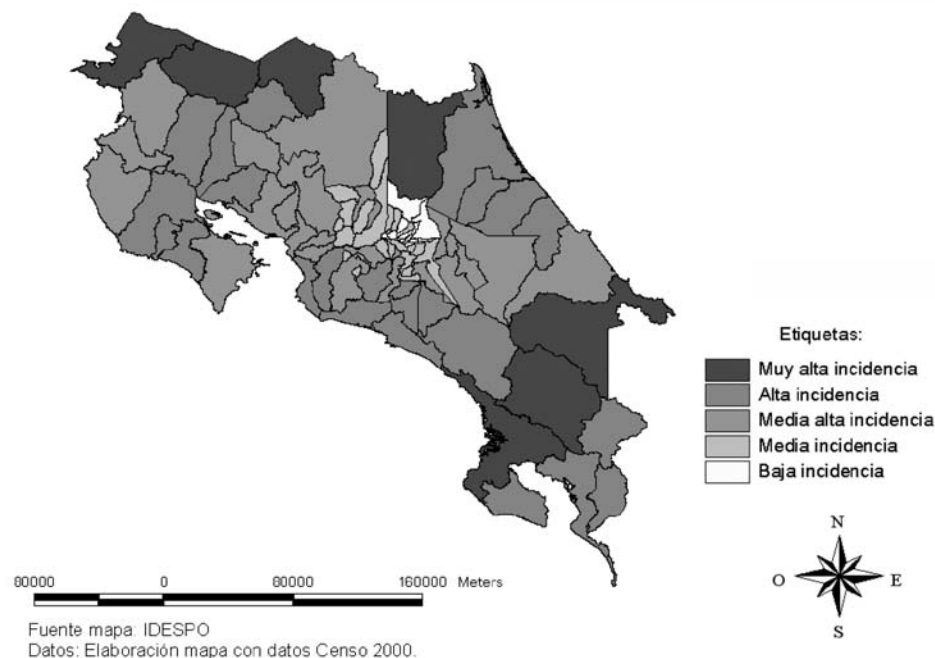
Otra región de fuerte crecimiento poblacional (4,5%) es la Huetar Atlántica, cuya población representa un 9,6% de la población total del país. Reside en ella aproximadamente un 12% del total de los hogares pobres. El cantón de Limón concentra un 26,5% de la población regional y Pococí un 30,4%. Cerca de un 90% de la población regional vive en las zonas con índices de desarrollo social bajos y muy bajos, las cuales experimentaron un crecimiento cercano al 4%. Los cantones que presentan los índices más altos son Limón, Guácimo y Pococí, pero estos no superan el 50%.

La Región Huetar Norte tiene una población que representa un 5,4% de la población del país, se ubica en ella un poco más de un 6% de los hogares considerados como pobres y su crecimiento promedio para el período 1990-2002 fue de un 1,0%. El cantón de San Carlos concentra un 48,9% de la población regional y presenta uno de los mayores índices de desarrollo relativo (45,5%) de todo el área, solo superado por Río Cuarto (54,1%). En contraste con la Región Huetar Atlántica, que tiene las tasas de desempleo más altas de todo el país y presenta los niveles de pobreza

La Región Central como un todo concentra alrededor de un 16% de los hogares pobres del país. Tomando en cuenta que es la más poblada de todas las regiones, se puede afirmar que en ella se encuentra ubicada una cantidad significativa –cerca de la mitad– de los hogares pobres en el ámbito nacional.

total relativamente más reducidos, la Región Huetar Norte presenta una situación totalmente inversa. Las tasas de desempleo en esta son las más reducidas y el nivel de pobreza total es comparativamente elevado, un 26,4%. Se calcula que un 7,6% de la población regional vive en condiciones de extrema pobreza y un 18,8% no logra satisfacer sus necesidades básicas.

Mapa 1
Costa Rica. Incidencia de la pobreza por cantón, 2000
(Porcentaje de Hogares con carencias críticas)



La Región Pacífico Central tiene una población que representa un 5,3% del total del país. Concentra un poco más de un 6% de los hogares pobres del país y presenta una tasa de crecimiento promedio para el período objeto de análisis de un 1,6%. El cantón de Puntarenas concentra un poco más de un 50% de la población total regional. Es una región con una elevada tasa de desempleo (5,5%) pero con unas tasas de pobreza que, si bien son importantes, no son muy altas en comparación con otras regiones del país.

La Región Chorotega concentra un 7,8% de la población total, cerca de un 12% de los hogares pobres en el ámbito nacional y su crecimiento promedio fue de un 1,9%. Liberia, Nicoya y Santa Cruz poseen casi la mitad de la población de la Región (49,1%). Es la segunda región del país con una tasa elevada de desempleo (7,2%). Presenta también los más altos niveles de pobreza: un 35,2% de pobreza global. El 13,6% de la población vive en condiciones de extrema pobreza y un 21,6% no logra satisfacer sus necesidades básicas.

Por último, en la Región Brunca vive un 7,8% de la población del país. Es la región menos dinámica de todas, con una tasa de crecimiento para el período de alrededor de un 0,6%. Presenta niveles reducidos de desempleo (4,8%), pero sus niveles de pobreza son similares a los de la Región Chorotega. La pobreza global afecta a un 34,1% de la población. Una alta proporción de esta vive en condiciones de extrema pobreza –un 11,7%– y un 22,4% no logra satisfacer sus necesidades básicas. En esta región está ubicado aproximadamente un 13% de los hogares pobres.

Estructura de la población total

En el período 1984-2002, el volumen de población del país aumentó en un 39,5% al pasar de 2.416.809 personas a 3.997.883 personas. De este total, el 59% habita en zonas urbanas, el 49,6% son hombres y el 50,4% son mujeres.

Cuadro N.º 1.2
Costa Rica. Estructura Poblacional, 1998-2002

Años	Población Total	Pob. < de 18 años	%	Pob. > de 18 años
1998	3.340.909	1.282.475	38,4	2.058.434
1999	3.412.613	1.330.785	39,0	2.081.828
2000	3.810.187	1.446.421	38,0	2.363.766
2001	3.906.742	1.462.045	37,4	2.444.697
2002	3.997.883	1.466.606	36,7	2.531.277

Fuente: INEC-OIT-MTSS. Encuesta de Trabajo Infantil y Adolescente en Costa Rica, 2003.

La población se encuentra en proceso de transición demográfica². En los últimos años, la edad mediana ha aumentado, por lo que el grupo de personas menores de 18 años ha disminuido y el grupo de 65 años y más ha aumentado, lo cual ubica nuestro país como uno de envejecimiento incipiente. El crecimiento de la población y el aumento de la edad mediana responde a un marcado descenso en la tasa de fecundidad, que es de 3,2 hijos por mujer y representa la segunda más baja de Centroamérica. El grupo de personas menores de 18 años, objeto de este informe, ha modificado a lo largo de los años noventa su peso relativo. Entre el año 1998 y el 2002, este disminuyó de un 38,4% a un 36,7%. Se observan reducciones relativamente significativas en los estratos de 0 a 4 años, de 5 a 6 años y de 7 a 12 años.



² Expresa los cambios en las tasas de natalidad y mortalidad a lo largo de un periodo.

Cuadro N ° 1.3
Costa Rica. Población por grupos de edad, 1998-2002

Grupos de Edad	1998		1999	
	Absoluto	%	Absoluto	%
0 a 4 años	333.080	9,97	341162	10,21
5 a 12 años	598.377	17,91	623939	18,68
13 a 17 años	354.018	10,60	365684	10,95
Total menor de 18 años	1.282.475	38,39	1285475	38,48
18 y más	2.058.434	61,61	2081828	62,31
Población Total	3.340.909	100,00	3340909	100,00
Grupos de Edad	2000		2001	
	Absoluto	%	Absoluto	%
0 a 4 años	355039	9,32	351176	8,99
5 a 12 años	664747	17,45	674973	17,28
13 a 17 años	426635	11,20	435896	11,16
Total menor de 18 años	1330785	34,93	1446421	37,02
18 y más	2363766	62,04	2444697	62,58
Población Total	3810187	100,00	3906742	100,00
Grupos de Edad	2002			
	Absoluto	%	Absoluto	%
0 a 4 años			352.619	8,82
5 a 12 años			674.791	16,88
13 a 17 años			432.196	10,81
Total menor de 18 años			1.466.606	36,68
18 y más			2531277	63,32
Población Total			3.997.883	100,00

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Encuesta de Hogares 1998-2002. Datos en línea www.inec.go.cr o <http://ccp.ucr.ac.cr/encuestas>.

Sin embargo, hay que enfatizar que en números absolutos niños, niñas y adolescentes siguen y continuarán siendo importantes contingentes de nuestra población, lo que obliga a los tomadores de decisiones de políticas sociales a continuar con la atención preferente a las necesidades de este grupo poblacional.

Analizando la estructura de edad de las personas menores de 18 años, observamos que el grupo de niños y niñas de 5 a 12 años y adolescentes de 13 a 17 años

representan en conjunto cerca de un 28% de esta población, que en términos absolutos asciende a 1.113.987 personas para el año 2002, mientras que las personas menores de 5 años suman un total de 352.619 personas (8,8%). Entre 1990 y el 2002, se evidencia una tendencia al cambio en la estructura de edad de este grupo poblacional. Para el 2002, los grupos de personas menores de 5 años y de 7 a 12 años muestran descensos de alrededor de 1 punto porcentual y de un 0,8 por ciento, respectivamente, mientras que el grupo de 13 a 17 años presenta un crecimiento moderado de un 0,4%. Niños, niñas y adolescentes constituyen un grupo numeroso con características y necesidades diferentes al resto de la población. Estas últimas, de acuerdo con la Ley N.º 7739, son responsables, en primera instancia, de sus padres, madres o personas adultas encargadas, y en segunda instancia, del Estado, que está en la obligación de velar por el cumplimiento de sus derechos y la creación de condiciones para la realización de estos.

Las tendencias globales antes descritas responden a un descenso continuo en las tasas de natalidad a lo largo de la última década. Entre el año 2000 y el 2002, el número de nacimientos anuales por cada mil habitantes disminuyó en un 2,5 puntos porcentuales, lo cual se ha traducido en una reducción en el número de embarazos y el tamaño de las familias como consecuencia de un mayor acceso por parte de la población a programas e información sobre salud reproductiva, a métodos contraceptivos y la incorporación de las mujeres al mercado laboral.

Educación, un pilar del desarrollo personal en la niñez y la adolescencia

La educación continúa siendo un tema de importancia en la agenda política nacional. Durante la década de los noventa, se ha señalado el problema del deterioro del sistema educativo. Dicha situación se refleja en los problemas de cobertura (en especial en secundaria y preescolar), así como en la repitencia y deserción escolar.

Por otra parte, se señala constantemente que la educación es estratégica para combatir la desigualdad social, la pobreza y las iniquidades que se generan producto de las diferencias socio-económicas. Al seguir siendo la educación pública la única posibilidad de acceso al sistema para la mayoría de los y las costarricenses, los índices negativos que se presentan deben ser revertidos desde una política pública que dé seguimiento y atienda los problemas más acuciantes en este terreno. En términos numéricos en el cuadro N.º 1.4 se observa la matrícula inicial que se ha registrado en los últimos 6 años. No hay que desestimar el aumento significativo de más de 10.000 estudiantes en el 2002 y el 2003 en la matrícula en las dependencias privadas, lo cual contrasta con un promedio de 2.200 estudiantes en los años previos. Pese a ello, más del 90% de niños, niñas, jóvenes y adolescentes asisten a las aulas públicas, en un contexto de creciente deterioro de la calidad educativa expresado en los bajos niveles de cobertura que existe en la educación preescolar y secundaria, un alto porcentaje de docentes no titulados, graves problemas de infraestructura física y contenidos curriculares desactualizados. Los sectores más afectados son aquellos que se localizan en las comunidades urbano-marginales y las zonas rurales más deprimidas del país.



Cuadro N ° 1.4
Costa Rica. Matricula inicial en horario diurno por año, según nivel y dependencia, 1998-2003

Nivel y dependencia	1998	1999	2000
Todos los niveles	818.389	836238	856.133
Pública	744.340	759.662	777.439
Privada	55.151	57.768	59.625
Semipública	18.898	18.808	19.069
Nivel y dependencia	2001	2002	2003
Todos los niveles	871.118	881.305	954.229
Pública	792.003	800.602	862.823
Privada	59.538	61.281	571.488
Semipública	19.577	19.422	19.918

Fuente: Ministerio de Educación. Departamento de Estadística.

La cobertura del sistema educativo se puede observar utilizando las tasas brutas de escolaridad. En general, durante la década de los noventa y lo que va de la década del 2000 se observa una mejora relativa en todos los niveles.

Se ha señalado que el deterioro del sistema educativo se refleja en los bajos niveles de cobertura en la educación preescolar y secundaria. Sin embargo, en el primer caso, entre 1988 y el 2002, se nota una mejora sostenida en la tasa bruta de escolaridad en el nivel de preescolar, al pasar de un 81,1 a 87,8, lo que contrasta con los índices obtenidos durante la década de los noventa. Sin embargo, entre el 2001 y el 2002, el crecimiento tiende a estancarse, ambos años presentan una tasa bruta de 87,7, aspecto que llama la atención en el tanto políticamente se definió como prioritario, en la actual administración, la incorporación total de esta población al sistema educativo.

En la educación primaria, la tasa bruta de escolaridad aumentó de un 102 en 1990 a un 108 en 1999. Entre el 2000 (107,0) y el 2002 (104,9) se nota una leve disminución. Las tasas, en este caso, que tienden a ser superiores a cien por ciento, se explica por la existencia de una población de niños y niñas rezagada. Este rezago es resultado, principalmente, de la incorporación tardía al sistema educativo o, bien, por las altas tasas de repitencia. Así que, la disminución en esta tasa que se refleja en el 2002 puede ser más positiva que negativa.

Con respecto a la cobertura en la educación secundaria, la tasa bruta de escolaridad sigue siendo crítica; pues pese a los esfuerzos realizados para revertir este problema, este no parece estar cediendo y la leve recuperación del indicador en un año (2000) es seguida por un deterioro al año siguiente (2001).

Cuadro N ° 1.5
Costa Rica. Tasa bruta de escolaridad por año según nivel y sexo, 1998-2002

Nivel y sexo	1998	1999	2000	2001	2002
Interactivo II	...	5,8	6,7	19,8	26,4
Preescolar	80,1	82,8	81,3	87,5	87,8
Hombres	79,9	83,0	81,2	...	...
Mujeres	80,2	82,5	81,4	...	...
Primaria	108,0	108,0	107,8	105,0	104,9
Hombres	108,7	108,9	109,0	...	...
Mujeres	107,2	107,0	106,7	...	...
Secundaria	60,2	61,2	64,7	62,6	65,6
Hombres	57,9	58,7	62,1	...	...
Mujeres	62,6	63,8	67,5	...	...

... No disponible.

Fuente: Ministerio de Educación. Departamento de Estadística. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Estimaciones y proyecciones de Población 1970-2050.

La eficiencia del sistema educativo puede ser observada con base en tres indicadores indirectos: la tasa de repitencia, la tasa de deserción escolar y el desgranamiento en la educación regular. El problema principal es la incapacidad que muestra nuestro sistema educativo para retener a la población infantil y adolescente en la escuela. La tasa de repitencia en la educación regular ha tendido a disminuir a partir del 2000, tanto en primaria como en secundaria.

Cuadro N ° 1.6
Costa Rica. Tasa de repitencia en la educación regular por año
Según ciclo y dependencia, 1998-2002

Ciclo y dependencia	1998	1999	2000	2001	2002
I y II ciclos	10,1	9,5	8,2	8,4	7,6
Pública	10,7	10,1	8,8	8,9	8,1
Privada	1,8	1,6	1,6	1,6	1,1
Semipública	1,1	0,7	0,8	0,8	1,0
III ciclo, Educación diversificada diurna	11,4	10,5	8,8	9,2	10,2
Pública	12,8	11,8	9,8	10,2	11,4
Privada	2,7	3,0	2,7	2,9	2,6
Semipública	4,6	4,0	3,4	2,7	3,8
... No disponible.					

Fuente: Ministerio de Educación. Departamento de Estadística.

De esta manera, la tendencia favorable que se mostró en la década de los noventa para primaria y la secundaria se ha modificado, mostrando una tendencia positiva en primaria, pero negativa para la educación secundaria.

Por su parte, la tasa de deserción escolar tiende a disminuir en la primaria (I y II ciclos). En secundaria la tendencia favorable que se mostró en la década de los noventa (al pasar de una tasa de deserción de un 14,4% a una de 11,9% en el 2000) pero actualmente esta dinámica se ha estancado, pues muestra un movimiento irregular y oscilante. Por ejemplo, en la secundaria la tasa de deserción escolar en 1998 era de un 10,5%, aumenta en el año 2001 a un 11,2% y descende en el 2003 de nuevo al índice expresado en el año 1998 (10,5%). Situación similar muestra la secundaria técnica diurna. Condición diferente se observa en la tasa de deserción observada en los ciclos I y II, ya que la tasa de 1998 muestra un decrecimiento de casi un 10% en el 2002, al pasar de un 4,9% a un 4,0%, respectivamente. De esta manera, la tendencia favorable que se mostró en la década de los noventa para primaria y la secundaria se ha modificado, mostrando una tendencia positiva en primaria, pero negativa para la educación secundaria, lo cual debe llamar la atención así como analizar los factores que están causando dicho comportamiento para revertirlo.

Cuadro N ° 1.7
Costa Rica. Tasas de deserción escolar en primaria y secundaria
por año según, ciclo y dependencia, 1998-2002

Ciclo y dependencia	1998	1999	2000	2001	2002
I y II ciclos	4,9	4,4	4,1	4,5	4,0
Pública	5,1	4,6	4,3	4,8	4,2
Privada	1,3	1,5	1,1	1,2	1,1
Semipública	1,1	1,0	1,7	0,8	0,8
Secundaria académica diurna	10,5	9,1	10,1	11,2	10,5
Pública	12,3	10,7	11,9	13,1	12,1
Privada	2,3	1,3	1,4	1,6	1,5
Semipública	1,9	1,0	1,7	1,8	1,2
Secundaria técnica	12,2	12,2	10,5	11,5	12,0
Pública	12,7	10,3	10,8	11,8	12,4
Privada	18,3	26,4	...	14,3	11,1
Semipública	1,6	1,8	3,3	3,6	2,2

Fuente: Ministerio de Educación. Departamento de Estadística.

Finalmente, el desgranamiento del sistema educativo indica que, al igual que en el caso de la deserción escolar, la primaria muestra una situación más favorable que la educación secundaria. El desgranamiento hace referencia a la población escolar que al ingresar en el primer grado de primaria, en un mismo año abandona el sistema educativo, sea por reprobación, aplazamiento o deserción escolar (1993, UNICEF).

En la educación primaria se aprecia una mejora, ya que el porcentaje de desgranamiento se redujo de un 38,9% en 1990 a 27,4% en el año 2000. Mientras que el porcentaje de desgranamiento en secundaria muestra un estado crítico, al disminuir el porcentaje muy poco, en 1990 el porcentaje era de 78,9%, en 1998 es de 76,9% y en el 2000 es de 74,4%. Es decir, de cada 10 adolescentes que ingresaron al colegio, solamente 3 logran concluir el año lectivo satisfactoriamente, mientras 7 de 10 estudiantes se quedaron rezagados –sea por reprobación, aplazamiento o deserción–. La cifra en este caso es crítica y refleja un serio problema que el sistema educativo debe atender.



Cuadro N ° 1.8
Costa Rica. Porcentaje de desgranamiento en la educación regular, 1999 - 2000

AÑO	PRIMARIA	SECUNDARIA
1990	38,1	78,9
1991	36,7	77,5
1992	35,1	75,3
1993	33,3	77,9
1994	33,1	77,1
1995	33,3	78,2
1996	35,6	78,2
1997	34,9	76
1998	32,7	76,9
1999	31,2	76
2000	27,4	74,4

Fuente: MIDEPLAN, SIDES.

Recuadro 1.1

Los derechos de la niñez y la adolescencia: Un compromiso social de todos

La aprobación de la normativa sobre la niñez y la adolescencia, así como para la eliminación de todas las formas de discriminación, enfrenta a toda la sociedad con un importante reto: el de hacer efectivos los derechos, construir la equidad y eliminar cualquier obstáculo que impida el desarrollo integral de esta población. Asimismo, la democracia costarricense se enfrenta con el reto de superar la visión de que los derechos de estas personas deben cumplirse solamente para que sean buenos adultos en el futuro. No debe olvidarse que los niños, las niñas, las y los adolescentes tienen derecho a que el Estado, la comunidad y las familias atiendan -de forma integral-, sus necesidades inmediatas y las que se presentan conforme avanza su desarrollo físico, afectivo y social, como seres humanos que son en el presente. Finalmente, uno de los retos mayores para la sociedad costarricense es, sin duda, la aceptación de la población infantil y adolescentes como sujetos de derechos y deberes. Se requiere el concurso de todas las voluntades adultas para hacer efectiva la normativa aprobada y promover un cambio hacia una cultura en la que los niños, las niñas, las y los adolescentes sean considerados como protagonistas.

Fuente: Presidencia de la República de Costa Rica Junta de Notables. La impostergable transformación del Patronato Nacional de la Infancia: Propuesta de la Junta de Notables, abril, 2002.

Salud, fundamento del desarrollo psicofisiológico

El desarrollo y evolución del sistema de salud costarricense se frenó producto de la crisis económica de principios de los años ochentas. Dicha situación produjo un desmejoramiento gradual de los programas de atención primaria, una reducción en la cobertura, en especial del Régimen de Maternidad y Enfermedad, y un deterioro generalizado en la calidad de los servicios prestados. En la década de los noventas, con el impulso del nuevo modelo de salud, que centra su acción en la atención y la prevención, los índices de atención se han ido recuperando. Significa que para el 2000 los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) cubrieron aproximadamente el 80% de la población (UNICEF; 2002).

Con respecto a la situación de las personas menores de 18 años, en el campo de la salud se puede decir que esta muestra una evolución favorable en los últimos 10 años. La tasa de mortalidad infantil en niños y niñas menores de un año se redujo de 14,8 en 1990 a 10,2 por cada mil personas nacidas vivas en el 2000. Situación similar muestran las tasas de mortalidad infantil neonatal y posneonatal. La tasa neonatal (niños y niñas antes de los 28 días de nacimiento) bajó de 8,7 en 1990 a 7,1 en el 2000 por cada mil nacidos vivos. La tasa posneonatal (de 28 días a 1 año de nacido o nacida) disminuyó de 6,1 en 1990 a 3,1 en el 2000, por cada mil nacidos vivos. Por su parte, la tasa de mortalidad infantil en niños y niñas menores de 5 años mostró un descenso favorable al pasar de 17,7 en 1990 a 12,0 por mil en el 2000.

Cuadro N ° 1.9

Costa Rica. Mortalidad en Población Infantil
Período, 1990-2000 (por cada cien nacidos vivos)

AÑO	Infantil	Neonatal	Posneonatal	Menores de 5 años
1990	14,8	8,7	6,1	17,7
1991	13,8	8,6	5,2	16,4
1992	13,7	8,7	5	16,3
1993	13,7	8,9	4,8	16,1
1994	13	8,9	4,1	15,4
1995	13,2	8,5	4,7	15,6
1996	11,8	7,8	4,1	13,9
1997	14,2	9,1	5,1	16,5
1998	12,6	8,1	4,5	14,8
1999	11,8	6,8	5	13,9
2000	10,2	7,1	3,1	12

Fuente: MIDEPLAN, SIDES.



Recuadro 1.2**Política en salud**

En 1987 se inicia la readecuación del modelo de atención de la salud. Sin embargo, el nuevo modelo se implementa hasta el año 1994. Este nuevo modelo centra su atención en la prevención y la atención integral de la salud. Las funciones operativas se trasladaron a la Caja Costarricense de Seguro Social y para la prestación de servicios de salud, se dividió el territorio nacional en 90 Áreas de Salud y se conformaron los equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS).

El modelo contiene seis programas básicos: Atención Integral del Niño, Atención Integral del Adolescente, Salud de las Mujeres, Atención Integral del Adulto, Atención de la Tercera Edad y Atención del Medio Ambiente.

El Programa de Atención Integral del Niño tiene como fin elevar el nivel de salud de la población infantil en sus diferentes etapas como son: la lactancia, preescolar y escolar, por medio de acciones de promoción, prevención, curación y rehabilitación a partir de un contexto familiar. Por su parte, el Programa de Atención Integral al Adolescente tiene como propósito brindar una atención diferenciada a la población de 10 a 19 años, según los conceptos de equidad de género y enfoque de riesgo, para promover, proteger y mantener la salud física, mental y social de los y las adolescentes.

Fuente: Dirección de Servicios en Salud, Ministerio de Salud. 1992.

Cuadro N ° 1.10**Costa Rica. Cobertura de vacunación para niños y niñas**

Personas menores de un año y de un año y tres meses.			
Edad de los niños	Tipo de vacuna	Dosis	%
Niños y niñas			
menores de un año	BCG	65166	91,60%
	DPT1	64976	91,33%
	DPT3	67114	94,34%
	VOP3	67085	94,29%
	VHB3	65781	92,46%
	HIB	66289	93,18%
Niños y niñas			
de año y tres meses	SRP	71490	93,57%

Fuente: Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud.

La capacidad del sistema de salud en lo que a la atención de los niños y las niñas en los primeros años de vida se refiere, se ha consolidado y muestra mejoras en el tiempo. Las mejoras no solo se expresan en las tasas de mortalidad, sino, también, en las de morbilidad y en la cobertura de vacunación que se refleja en el siguiente cuadro y que habla positivamente de los efectos del modelo de salud centrado en la prevención. Los distintos tipos de vacunas muestran un porcentaje alentador al cubrirse en todos los casos más del 90% de la población.

Si bien es cierto que los índices de salud que se muestran en términos macro son positivos, hay algunos aspectos a los que el sistema preventivo y de atención debe prestar especial atención. Hay aspectos particulares como las muertes de niños y niñas asociadas a malformaciones genéticas que muestran índices negativos al pasarse de un 25,3% en 1990 a un 32,2%.

Por su parte, las causas de egresos hospitalarios señalan que entre los 1 y 14 años de edad, la principal causa son las relacionadas con el sistema respiratorio. Entre el primer año y los 4 años de edad, la segunda causa son las enfermedades relacionadas con enfermedades infecciosas y parasitarias. Entre los 5 y los 9 años se mantienen como primera causa las enfermedades respiratorias, las enfermedades del sistema digestivo se presentan como la segunda causa y las causas externas (heridas, traumas, quemaduras, corrosión, envenenamientos y otras) ocupan el tercer lugar. Mientras tanto, el tramo de edad de 10 a 17 años de edad presenta como primera causa de egreso los embarazos, el parto y puerperio (estas causas pueden observarse en el siguiente cuadro).

A partir de los 15 años se dan diferencias por sexo importantes, pues por cada 3 mujeres solo un hombre consulta, además las causas se diferencian. En las mujeres la principal causa de consulta es por embarazo, parto y puerperio, y aparecen las enfermedades del sistema genitourinario como quinta causa de egreso. En el caso de los varones prevalecen las enfermedades respiratorias, las causas externas y las enfermedades del sistema osteomuscular (Consejo Nacional de la Persona Joven en Costa Rica, 2003).

Cuadro N ° 1.11
Costa Rica. Cinco principales causas de egresos Hospitalarios por edad, 1998-2002

Edades y causas	1998		1999	
	Orden	%	Orden	%
Edad : 0				
Total de egresos				
Ciertas afección período perinatal	1	44,9	1	47,04
Enf. del sistema respiratorio	2	19,18	2	13,32
Enf. infecciosas y parasitarias	3	8	4	8
Sin hallazgo patológico	5	7,5	3	9,93
Malformaciones congénitas	4	7,54	5	7,54
Sistema digestivo				
Edad: 1 - 4				
Total de egresos				
Enf. del sistema respiratorio	1	25,4	1	22,86
Enf. infecciosas y parasitarias	2	15,21	2	17,09
Causas externas	4	11,87	4	11,87
Enf. del sistema digestivo	3	12,2	3	12,1
Malformaciones congénitas	5	8,73	5	8,54
Edad: 5 - 9				
Total de egresos				
Enf. del sistema respiratorio	1	20,6	1	20,72
Causas externas	3	18,11	3	16,09
Enf. del sistema digestivo	2	16,62	2	18,12
Enf. infecciosas y parasitarias	4	6,65	4	8,25
Malformaciones congénitas	5	6,64	5	6,66
Enfermedades del sistema genito-urinario				
Edad: 10 - 17				
Total de egresos				
Embarazo, parto y puerperio	1	39,5	1	38,66
Causas externas	2	11,21	3	10,14
Enf. del sistema digestivo	3	10,62	2	11,23
Enf. del sistema respiratorio	4	5,64	4	5,72
Enf. del sistema genito-urinario	5	5,37	5	5,6
Edades y causas				
Edad : 0				
Total de egresos				
Ciertas afección período perinatal			1	46,06
Enf. del sistema respiratorio			2	19,95
Enf. infecciosas y parasitarias			3	7,71
Sin hallazgo patológico			5	6,92
Malformaciones congénitas			4	7,07
Sistema digestivo				

Edades y causas	2000		2001	
	Orden	%	Orden	%
Edad: 1 - 4				
Total de egresos				
Enf. del sistema respiratorio	1	25,21	1	26,04
Enf. infecciosas y parasitarias	2	15,5	2	15,86
Causas externas	3	12,42	4	11,74
Enf. del sistema digestivo	4	12,02	3	12,25
Malformaciones congénitas	5	7,65	5	7,96
Edad: 5 - 9				
Total de egresos				
Enf. del sistema respiratorio	1	21,57	1	21,33
Causas externas	3	16,76	3	15,88
Enf. del sistema digestivo	2	18,31	2	18,32
Enf. infecciosas y parasitarias	4	7,54	4	7,83
Malformaciones congénitas	5	5,41	5	6,11
Enfermedades del sistema genito-urinario				
Edad: 10 - 17				
Total de egresos				
Embarazo, parto y puerperio	1	40,18	1	37,97
Causas externas	3	10,2	3	10,58
Enf. del sistema digestivo	2	11,36	2	11,97
Enf. del sistema respiratorio	4	5,72	4	6,27
Enf. del sistema genito-urinario	5	5,16	5	5,5

Edades y causas	2002	
	Orden	%
Edad : 0		
Total de egresos		
Ciertas afección período perinatal	1	49,76
Enf. del sistema respiratorio	2	13,40
Enf. infecciosas y parasitarias		
Sin hallazgo patológico	4	7,01
Malformaciones congénitas	3	9,20
Sistema digestivo	5	4,01

Edades y causas	2002	
	Orden	%
Edad: 1 - 4		
Total de egresos		
Enf. del sistema respiratorio	1	23,15
Enf. infecciosas y parasitarias	4	11,88
Causas externas	3	12,32
Enf. del sistema digestivo	2	12,91
Malformaciones congénitas	5	8,15
Edad: 5 - 9		
Total de egresos		
Enf. del sistema respiratorio	2	17,98
Causas externas	3	15,06
Enf. del sistema digestivo	1	18,14
Enf. infecciosas y parasitarias		
Malformaciones congénitas	4	5,88
Enfermedades del sistema genito-urinario	5	5,42
Edad: 10 - 17		
Total de egresos		
Embarazo, parto y puerperio	1	32,26
Causas externas	3	11,13
Enf. del sistema digestivo	2	12,85
Enf. del sistema respiratorio	4	6,13
Enf. del sistema genito-urinario	5	5,15

Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social y Centro Centroamericano de Población.
Egresos Hospitalarios, 1990-2002. Datos en línea.

Llama la atención los embarazos tempranos. El grupo de edad entre 12 y 17 años presenta altos porcentajes de partos espontáneos y partos prematuros. En el 2002 se reportaron 468 nacimientos de niños y niñas de madres con edades entre los 12 y los 14 años y 5 de madres menores de 12 años de edad. Las provincias de San José y Limón son las que reportan más madres adolescentes. En el grupo de edad de 12 a 14 años, San José reportó 123 nacimientos en el 2002, y Limón 110. Nótese que entre el año 1998 y 2002, el número de nacimientos en ambas provincias es bastante regular. El total de madres adolescentes entre 15 y 17 años en el 2002 llega a 6.351. En este caso, son las provincias de San José y Alajuela las que presentan más nacimientos, seguidas de Limón. Llama la atención los casos de las madres adolescentes que se mantienen en el tiempo sin reducciones significativas en sus cifras nos debe llamar la atención, pues entre 1998 y el 2002 se mantienen comportamientos muy similares.

Cuadro N ° 1.12
Costa Rica. Nacimientos de madres menores de 18 años
por año según provincia de residencia y grupos de edad, 1998-2002

Grupos de edad y provincia	1998	1999	2000	2001	2002
Total madres < 18 años	7151	7363	7699	7253	6824
San José	2082	2113	2220	2107	1995
Alajuela	1289	1394	1440	1388	1235
Cartago	590	588	675	600	593
Heredia	499	492	551	532	437
Guanacaste	569	556	601	561	571
Puntarenas	974	1025	1014	954	892
Limón	1148	1195	1198	1111	1101
Total madres < 12 años	10	7	1	6	5
San José	5	3	1	4	3
Alajuela	1	2	0	0	1
Cartago	0	0	0	1	0
Heredia	0	0	0	0	0
Guanacaste	1	2	0	1	0
Puntarenas	0	0	0	0	1
Limón	3	0	0	0	0
Madres de 12 a 14 años	559	590	610	595	468
San José	120	109	145	140	123
Alajuela	94	118	124	114	77
Cartago	46	44	44	44	28
Heredia	37	38	29	41	21
Guanacaste	50	45	49	48	38
Puntarenas	86	107	100	94	71
Limón	126	129	119	114	110
Madres de 15 a 17 años	6582	6766	7088	6652	6351
San José	1957	2001	2074	1963	1869
Alajuela	1194	1274	1316	1274	1157
Cartago	544	544	631	555	565
Heredia	462	454	522	491	416
Guanacaste	518	509	552	512	533
Puntarenas	888	918	914	860	820
Limón	1019	1066	1079	997	991

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP). Estadísticas Vitales, 1998-2002. Datos en línea.

Pobreza y desigualdad social

La pobreza es un fenómeno complejo que contempla varias dimensiones. Su definición conceptual es variable y abarca muchos aspectos, tales como el nivel de ingreso y las condiciones de salud de la población, entre otros. La noción es utilizada para describir las situaciones de carencia de medios para satisfacer necesidades básicas como alimentación, vestido, salud y educación a las que se enfrentan importantes sectores de la población y refiere a un fenómeno integral que se asocia a factores de carácter psicosocial, cultural y económico-estructural.

En una definición restrictiva, la noción de pobreza está asociada a una situación que se caracteriza por severas privaciones que repercuten de manera negativa sobre el desarrollo de las personas y restringen su acceso a un conjunto de bienes y servicios esenciales. Se admite el ingreso o, más precisamente, la insuficiencia de ingreso como una medida adecuada de las deficiencias y dificultades de acceso a los bienes y los servicios de infraestructura social.³

Para el período comprendido entre 1987 y 2000, la evolución de los indicadores de pobreza muestra que se ha logrado controlar el crecimiento en la incidencia de esta que ha sido consecuencia de la crisis económica que vivió el país a principios de la década de los ochentas. Sin embargo, no se consiguió disminuir el porcentaje de población pobre más allá de los niveles alcanzados antes de la crisis.

Durante el período previo a la crisis, se constata un sostenido mejoramiento en las condiciones de vida de la población. En efecto, el porcentaje de pobres disminuyó de un nivel de incidencia de un 51% hasta un 24,6% entre 1961 y 1977. Durante la crisis, dicho porcentaje volvió a crecer y ya para el año 1982 casi la mitad de los hogares costarricenses se encontraba en condición de pobreza: un 48,1%. Para el año 2000, el porcentaje de hogares pobres fue de un 21,1% y para el 2002 de un 20,6%.



Cuando se consideran personas en lugar de hogares, la incidencia es de 23,5%, encontrándose en una situación de extrema pobreza el 6,9% de la población total del país. En términos absolutos, el número de hogares en condición de pobreza fue de alrededor de unos 200.000 para un total de 771.219 personas. Como se puede constatar, hubo en ambos casos un crecimiento en el número de pobres en términos absolutos para el último año aquí considerado con respecto al año de referencia inmediatamente anterior.

Se constata también, cuando se considera la distribución del ingreso, un aumento de la concentración en los sectores altos: en 1977, el 20% de los hogares con menores ingresos percibía el 4,5% del total; en el 2000 este porcentaje se había

3 En términos generales se puede definir pobreza como la presencia de niveles de vida o bienestar socialmente inaceptables. El INEC para medir la pobreza adopta el Método de la Línea de Pobreza o Método de Ingreso. "Consiste en calcular una línea de pobreza, que representa el monto mínimo per cápita necesario para que un hogar pueda atender las necesidades básicas de sus integrantes (alimentarias y no alimentarias), y compararla con el ingreso per cápita de cada hogar. A) La aplicación del método requiere los siguientes insumos: el costo de la Canasta Básica de Alimentos per cápita. B) Una estimación del costo de las necesidades básicas no alimentarias, que se estima como el inverso de la proporción del gasto en alimentos, de acuerdo con la información de la última Encuesta de Ingresos y Gastos. C) El ingreso per cápita del hogar estimado por la Encuesta de Hogares con base en los hogares que declararon su ingreso que en esta ocasión representa el 86,5% del total de hogares del país (INEC, 2003: 16).

reducido al 3,7%. Mientras tanto, el 20% de los hogares con los ingresos más altos había incrementado su participación del 47,4% en 1977 al 51,3% en el 2000. El coeficiente de Gini muestra también una tendencia al aumento entre 1990-2000: pasó del 0,374 al 0,403.⁴

En general, se puede afirmar que, en términos absolutos, ha aumentado el número de personas en situación de pobreza, a pesar del éxito relativo en la protección de las dimensiones sociales, en general, y de la lucha contra la pobreza, en particular. Se ha logrado amortiguar los efectos de las sucesivas crisis internacionales, reducir la pobreza cuando las condiciones lo permitían, avanzar en la provisión de infraestructura y servicios públicos básicos y mantener los índices de desigualdad de ingresos en niveles relativamente bajos. Sin embargo, se advierten tendencias que apuntan hacia el aumento en el riesgo de empobrecimiento para importantes sectores de la población y la desigualdad social es mayor. En términos relativos, se puede hablar de estabilidad en la incidencia de la pobreza durante el período en análisis: alcanza el pico más alto en 1991 para fluctuar a partir de 1994 alrededor de un 20% de los hogares y un 23% de las personas. Lo antes señalado se expresa también entre las zonas urbanas y rurales: 17% y 24% de los hogares (19% y 27% de las personas), respectivamente. La pobreza extrema, por su parte, afecta a cerca de un 4% de los hogares urbanos y un 8% de los rurales (un 4% de la población urbana y un 10% de la rural). Sin embargo, conviene señalar que el 50% de los hogares pobres se encuentra ubicado en zonas urbanas y el otro 50% en zonas rurales. Con la pobreza extrema la relación es 60% de los hogares rurales y 40% de los urbanos.

Ahora bien, ¿qué porcentaje de nuestros niños, niñas, las y los adolescentes se encuentra en situación de pobreza?

La distribución intergeneracional de la pobreza

Costa Rica se distingue por sus bajos índices de pobreza y por las disparidades en cuanto a la incidencia de la pobreza en los diferentes grupos de edad. El país cuenta con una población relativamente joven que se halla inmersa en un proceso de envejecimiento incipiente y exhibe tasas relativamente bajas de fecundidad. El crecimiento de la población descansa sobre todo en aquellos tramos de edad cuya manutención y defensa de sus niveles de vida plantean importantes costos y problemas para un desarrollo intergeneracional sostenible.

En 1996 un 7,3% de los niños y las niñas y un 2,1% de la población adolescente se encontraban en extrema pobreza, lo cual equivale a un total de 82.363 niños y niñas y 24.084 adolescentes. Mientras, un 15,2% de la niñez y un 5,5% de adolescentes se encontraban en niveles de pobreza donde no se satisfacen las necesidades básicas. En términos absolutos, esos porcentajes corresponden a un total de 172.468 niños y niñas y un total de 61.843 adolescentes. Se trata de un número muy significativo de niñas, niños y adolescentes que no tienen acceso a los recursos mínimos para satisfacer sus necesidades esenciales.



4 Pablo Sauma. "Mercado de Trabajo, Distribución del Ingreso y Pobreza". Ponencia al Noveno Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible. San José, Costa Rica, 2002.

Recuadro 1.3

Las políticas, orientadas a la niñez y la adolescencia deben ser universales, de prevención y protección

Las políticas universales están orientadas al desarrollo pleno de las capacidades de las personas, por lo que se dirigen a todos los niños, las niñas, las y los adolescentes. Las políticas de prevención y protección atienden a los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentran en situaciones problemáticas o en condiciones de vulnerabilidad.

Ambas políticas, universales y de prevención y protección, deben ir juntas y complementarse. Se debe atender a toda persona menor de 18 años, con el fin de prevenir los factores de riesgo y de fortalecer los derechos para el ejercicio de una ciudadanía plena y activa. Por otro lado, se debe atender a poblaciones minoritarias con necesidades específicas, para que no permanezcan en situaciones de desventaja que les impida acceder y beneficiarse de las políticas universales de protección de sus derechos.

Fuente: UNICEF (2001), Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Ciudad de Panamá.

En el 2002 el porcentaje de pobres entre los niños y las niñas y adolescentes asciende a un 25,6% del total de esta población, y un 7,8% se encuentra en condiciones de extrema pobreza. Un 8,4% de las personas entre 0 y 12 años de edad y un 6,4% de la población adolescente se encontraban en extrema pobreza, lo que implica un total de 86.203 niños y niñas y 28.247 adolescentes. Por otro lado, un 18,2% de niños y niñas y un 16,7% de adolescentes están inmersos en condiciones que no permiten la satisfacción de sus necesidades básicas. Se trata, en términos absolutos, de un total de 187.397 niños y niñas y 73.286 adolescentes.

La distribución por grupos de edad muestra el predominio de mayores porcentajes de personas menores de 18 años entre las personas pobres. Alrededor de un 48% de las personas en condición de pobreza son menores de 18 años. El 14,2% de ellas son personas menores de 5 años y el 21,3% tienen edades comprendidas entre 6 y 12 años. En el caso de las y los adolescentes, el porcentaje es de un 13,2% y en el caso del grupo de personas de 65 y más años es de un 7,9%.

Cuadro N ° 1.13
Costa Rica. Personas pobres por tramo etario

Edades	1991		2002		(3/4)	(3/5)
	(1) Ext. Pobreza	(2) %	(1) No sat.nec.b	(2) %		
0 a 5	48085	18,03	74233	13,60	35,1	4,9
6 a 12	64496	24,18	113164	20,74	34,6	5,9
13 a 17	28257	10,59	73286	13,43	28,2	3,0
18 a 64	102016	38,24	240714	44,12	20,8	11,0
65 y más	23908	8,96	44236	8,11	31,4	1,7
Total	266762	100,00	545633	100,00	(5) 2871085	26,5

Edades	1991		2002		(3/4)	(3/5)
	(3) Pobreza Total	(4) %	(3) Pobreza Total	(4) %		
0 a 5	140348	18,43	109186	14,16	25,2	2,7
6 a 12	170614	22,41	164414	21,32	27,6	4,1
13 a 17	84933	11,16	101533	13,17	23,1	2,5
18 a 64	316688	41,60	335264	43,47	14,7	8,4
65 y más	48775	6,41	60822	7,89	24,6	1,5
Total	761358	100,00	771219^a	100,00	(5) 3997883	19,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Encuesta de Hogares 1991 y 2002.

Datos en línea www.inec.go.cr o <http://ccp.ucr.ac.cr>.

^{a)} No incluye personas con ingreso cero o ignorado.

Un 18.2% de niñas y niños y un 16.7% de adolescentes están inmersos en condiciones que no permiten la satisfacción de sus necesidades básicas. Se trata, en términos absolutos, de un total de 187.397 niños y niñas y 73.286 adolescentes.

Alrededor de un 48% de las personas en condición de pobreza son menores de 18 años. El 14.2% de ellas son personas menores de 5 años y el 21.3% tienen edades comprendidas entre 6 y 12 años. En el caso de las y los adolescentes, el porcentaje es de un 13.2%.

El porcentaje de niños y niñas pobres (menos de 1 año a 12 años) entre el total de personas que no logran satisfacer sus necesidades básicas o se encuentran en condiciones de extrema pobreza es casi 5 veces mayor que el porcentaje de personas que se encuentran en las mismas condiciones en el grupo etario de 65 años y más. Sin embargo, los dos grupos tienen casi la misma probabilidad de que contingentes importantes de sus integrantes estén en condiciones de pobreza: 26 de cada cien niños y niñas y 24 de cada cien personas de la tercera edad.

Lo anterior evidencia importantes problemas sociales en lo que concierne tanto a la población más joven como a la más vieja. Problemas de exclusión, marginalidad y vulnerabilidad de importantes sectores de la población que, en el caso de las personas menores de 18 años, se evidencia como un prolongado y sostenido proceso de infantilización de la pobreza. Debemos preguntarnos sobre los factores que concurren a esta preocupante situación.

Pero antes, detengámonos un instante para considerar la evolución de la pobreza por tramos etarios en el período 1991-2002. La evolución relativa de la pobreza en las diferentes categorías de edad para el período es dispar. La pobreza infantil propiamente dicha disminuye en un 16,9% entre 1991 y 2002. El grupo etario más beneficiado es el de 0 a 5 años cuyo porcentaje de personas bajo la línea de pobreza se reduce (18.6% en 1991 y 13,6% en el 2002). Para la categoría de 6 a 12 años, la incidencia de la pobreza prácticamente no se modifica, 21,4% en 1991 y 20,7% en el 2002. En cuanto al grupo de 65 años y más, se constata un incremento en el número de personas bajo la línea de pobreza. El porcentaje pasa de un 5% en 1991 a un 8,1% en el 2002. ¿Qué factores explican este alto porcentaje de niños y niñas en condiciones de pobreza?

Una posible respuesta a esta pregunta guarda relación con el mayor tamaño de los hogares pobres; es decir, la mayor cantidad de hijos e hijas que provoca una concentración desproporcionada de niños y niñas en dichos hogares. La respuesta si bien descriptivamente es correcta; resulta insuficiente pues permite avanzar poco o nada en la dilucidación de las causas del fenómeno.

Del conjunto de datos que hemos analizado, se puede inferir que son los hogares más jóvenes los que se enfrentan con importantes dificultades para satisfacer de una manera adecuada sus necesidades esenciales. ¿Por qué se da esta situación? También se puede constatar que a pesar de esas dificultades, los niveles de pobreza de ese conjunto de hogares son más bajos que los de las personas consideradas en el interior de sus respectivos grupos etarios.

La pobreza general de los hogares desciende más de un 35% entre 1991 y 2002 mientras que la de los hogares con niños y niñas de 0 a 5 años se reduce solamente en un 17%. Hay una diferencia de un 18% entre las dos magnitudes. ¿Qué factores explican tal disparidad? ¿Qué ha pasado a lo largo de esos años para que fuera tan dispar el aprovechamiento de la estructura de oportunidades?

Para contestar las preguntas planteadas en este acápite, se requiere incorporar en el análisis además de los conceptos que refieren a la pobreza y la desigualdad, otras categorías que nos permiten captar y explicar los problemas de exclusión,

marginalidad y vulnerabilidad que afectan a grandes sectores de la población, como también el desacoplamiento de estos con respecto a las instituciones y canales de movilidad social que fueron, durante décadas, comunes a la mayoría de los ciudadanos y las ciudadanas.

Es quizás una tarea urgente, toda vez que las nuevas modalidades de pobreza presentan un fuerte énfasis generacional. El desacoplamiento antes señalado implica para los niños, las niñas, las y los adolescentes, el bloqueo de importantes recursos, tanto materiales como no materiales, que son vitales para su plena integración social y acceso al bienestar.

Pobreza y trabajo infantil

En Costa Rica, se estima que un total de 113.523 niños, niñas y adolescentes desarrollan actividades laborales. Estos forman parte de un grupo de 99.846 hogares que se enfrentan con importantes dificultades para obtener los recursos que son necesarios para la reproducción de la unidad familiar, así lo demuestran los resultados de la EHPM del 2002. Lo anterior permite afirmar que existe un vínculo común entre trabajo infantil y pobreza y considerar esta última como una de las causas de la inserción precoz de esta población al mercado laboral.

En el año 2002, por cada 100 niños, niñas y adolescentes ocupadas y ocupados, alrededor de 70 habitan en zonas rurales y 30 en zonas urbanas. Se constata también una mayor tasa de participación de la población infantil masculina y adolescente. La población activa esta compuesta en un 71,5% por hombres y en un 56,7% por adolescentes. La tasa de participación global de niños, niñas y adolescentes es de un 11,4%, la cual se distribuye de la siguiente manera: un 3,2% del grupo de 5 a 9 años, un 8,6% del grupo de 10 a 14 años y 28,1% del grupo de las y los adolescentes. Por último, de acuerdo con la Encuesta, por cada 100 niños, niñas y adolescentes trabajadores, 32 de ellos se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema: 21,3% y 10,6% respectivamente.

La población ocupada de 5 a 17 años

Los resultados de la Encuesta de Trabajo Infantil y Adolescente en Costa Rica publicados por el INEC en el 2003 constituyen una importante contribución al esfuerzo por conocer en toda su magnitud la realidad del trabajo de los infantes y adolescentes, las características que asume el fenómeno en nuestro país, y para prever sus posibles consecuencias para la población que se encuentra inmersa en esta situación.

En el 2002, se estima que un 7,3% de la PEA del país estaba conformada por niños, niñas y adolescentes cuya edad varía entre 5 y 17 años; es decir, unas 127.077 personas.

Un 89,3% de este total se encontraba desarrollando alguna actividad económica. La distribución de los niños, las niñas, los y las adolescentes a lo largo del territorio

En Costa Rica, se estima que un total de 113.523 niños, niñas y adolescentes desarrollan actividades laborales.

De acuerdo con la Encuesta, por cada 100 niños, niñas y adolescentes trabajadores, 32 de ellos se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema: 21,3% y 10,6% respectivamente.

nacional es diferencial por regiones, dependiendo de las variables demográficas y sociales que caracterizan a estas áreas. La Región Central concentra la mitad de esta fuerza de trabajo y el resto se distribuye entre las restantes regiones de la siguiente forma: 12,3% la Huetar Atlántica, 12,0% la Región Bronca, 11,1% la Chorotega, 8,5% la Huetar Norte y 67% el Pacífico Central.

Cuadro N° 1.14
Costa Rica. Población Total, Población Económicamente Activa (PEA) y tasas de participación según grupos de edad, 2002

EDADES	Población Total	Total de PEA	Ocupados	Desocupados	tasa de participación (en %)
5 a 9	411 353	13 110	13 110	0	3,2
10 a 14	428 875	37 041	36 119	922	8,6
15 a 17	273 759	76 926	64 294	12 632	28,1
Total	1 113 987	127 077	113 523	13 554	11,4
18 y +	2 522 768	1 602 848	1 509 691	93 157	63,5

Fuente: INEC- OIT- MTSS. Encuesta de Trabajo infantil y Adolescencia en Costa Rica, 2003.

Al relacionar el número de ocupados y ocupadas –13.523 personas– de 5 a 17 años con la población total del mismo grupo de población, los resultados indican que la mayor incidencia de trabajo infantil se registra en la Región Huetar Norte (17,8%) seguida por la Chorotega, con un 15,4%. En lo que concierne a la Región Central, hay un menor riesgo de ocurrencia de trabajo infantil y adolescente: un 9,3%. Para el resto de las regiones, las tasas son las siguientes: Brunca (14,5%), Pacífico Central (13,9%) y Huetar Atlántica (12,7%).

Algunas posibles explicaciones de las altas tasas de incidencia del trabajo infantil y adolescente en las regiones Huetar Norte y Chorotega, podrían ser: a) que estas regiones están todavía en la primera fase de la transición demográfica⁵ por lo que cuentan con un considerable contingente de personas menores de 18 años que se constituye en un importante activo de mano de obra disponible. b) la alta tasa de dependencia demográfica que presentan esas regiones; es decir, hay una mayor población inactiva en relación con la población activa. Esta situación tiende a ser subsanada mediante el empleo de la fuerza de trabajo de las niñas, los niños, las y los adolescentes. c) se puede constatar que esas regiones con las mayores

⁵ En la fase de transición demográfica incipiente las tasas de fecundidad y mortalidad son altas y como consecuencia la estructura poblacional presenta mayor volumen en los grupos de menor edad.

tasas de incidencia de trabajo infantil y adolescente presentan los mayores índices de pobreza, lo que hace suponer que el empleo de la mano de obra infantil y adolescente forma parte de una estrategia, consciente o no, mediante la cual se procura complementar los ingresos insuficientes que generan las personas adultas.

Ocupación que desempeña la población infantil y adolescente

Los resultados de la EHPM 2002 muestran que las labores que realizan los niños, las niñas, los y las adolescentes se concentran mayormente en el sector agrícola. El 43,4% de estas y estos trabajadores precoces están trabajando dentro de este sector, el 21,7% en el comercio y reparación de vehículos y enseres, y el 9,0% en la industria manufacturera. Se trata de un conjunto de actividades productivas que no requieren mayor experiencia y capacitación, son intensivas en mano de obra y con baja remuneración.

Del total de niños y adolescentes que trabajan, el 46,9% se dedica a actividades en el sector agrícola y silvícola. Esta realidad se presenta con más intensidad en la zona rural donde el 57,5% de niños, niñas, y adolescentes de 5 a 17 años se encuentra desarrollando labores en esta rama de actividad, mientras que en la zona urbana el porcentaje es apenas un 12,8%. En lo que concierne a las niñas y las adolescentes, un 34,4% participa en las labores agrícolas y silvícolas, 22,6% en el sector comercial y 19,6% en el servicio doméstico. La participación de los niños y los adolescentes en esta última rama de actividad es de apenas de un 0,8%.

Tanto en el área urbana como en el área rural, las actividades en las cuales se insertan las personas menores de 18 años son muy diversas. Además de las actividades señaladas al inicio de este párrafo por su orden de importancia, el 7,0% trabaja en el sector de la construcción, 5,9% en el servicio doméstico, 4,8% en hoteles y restaurantes, 3,2% en servicios sociales, comunitarios y personales, 1,8% y 1,7% en actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler y transporte, almacenamiento y comunicación, respectivamente.

Por sexo, no son muy significativas las diferencias en el tipo de ocupación en que se involucran las personas menores de 18 años. A lo señalado respecto al sector agrícola y servicio doméstico, conviene subrayar que otra ocupación importante a la que se dedican las niñas y las adolescentes es la relacionada con hoteles y restaurantes. Un 10,7% del total de este grupo trabaja en esta rama de actividad, mientras que del total de varones es apenas un 2,6% los que desarrollan este tipo de trabajo.



Población ocupada y edad mínima de admisión al empleo

¿Cuál es la proporción de personas menores de 18 años que trabaja sin haber alcanzado la edad mínima establecida para ingresar en el mercado laboral, conforme a lo establecido en el Convenio 138 de la OIT?

Recuadro 1.4**Edad mínima de admisión al trabajo en Costa Rica**

La edad mínima de admisión al trabajo en Costa Rica es de 15 años. El Trabajo de niños, niñas y adolescentes está regulado por la Constitución Política, el Código de Trabajo y el Código de la Niñez. Además de este marco legal, Costa Rica ha ratificado el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al trabajo, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y el Convenio 182 de la OIT sobre las Peores Formas del Trabajo Infantil.

Fuente: NEC-OIT-IPEC-MTSS (2003) Informe Nacional de los Resultados de la Encuesta de trabajo infantil y adolescente en Costa Rica. San José, Costa Rica.

Los resultados de la Encuesta de Trabajo Infantil y Adolescente evidencian que en el ámbito nacional existe un número importante de población que trabaja sin haber alcanzado la edad mínima de admisión al empleo. La población económicamente activa está conformada por un 10,3% de niños y niñas de 5 a 9 años de edad, un 29,1% de niños y niñas de 10 a 14 años y un 60,6% de adolescentes.

La distribución por zona urbana y rural muestra una mayor incidencia del trabajo infantil precoz en el área rural. La PEA rural suma unas 84.054 personas lo que equivale a dos tercios del total de la fuerza de trabajo de niños, niñas y adolescentes que es estimado en 127.077 personas y representa un 7,3% de la población económicamente activa del país.

El 43,4% de las niñas y de los niños ocupados inicia su vida laboral antes de haber concluido su etapa escolar obligatoria: 11,5% de niños de 5 a 9 años y un 31,8% de niños y niñas de 10 a 14 años. No se cuenta con datos al nivel de regiones, pero se puede inferir, con base en las tasas de participación anteriormente señaladas, que esta situación se presenta en menor grado en la Región Central y en mayor grado en las restantes cinco regiones.

De manera general, la anterior situación compromete la continuidad en el sistema escolar y conlleva a menudo la inasistencia a un centro educativo regular. En efecto, un 3,3% y un 26,0% de niñas y niños trabajadores de 5 a 9 años y de 10 a 14 años son excluidos del sistema educativo, mientras que un 89,3% y un 54,6%, respectivamente, de las personas menores de 18 años que asisten, se encuentran en una situación de rezago. En el caso de los y las adolescentes, la exclusión afecta a un 62,5% de las personas ocupadas y de las que asisten, un 70,5% se encuentra rezagada.

Conclusiones y recomendaciones

El crecimiento económico de estos últimos años no ha sido acompañado por el desarrollo social y el bienestar de la mayoría de la población. Si bien el país se caracteriza por presentar índices relativamente bajos de pobreza, la desigualdad y el deterioro social tienden, sin embargo, a convertirse en rasgos importantes de su paisaje rural y urbano. El tipo o modelo de crecimiento aplicado en las últimas dos décadas no está exento de exclusiones y desigualdades.

El porcentaje de hogares pobres no se ha modificado prácticamente durante un largo período. Esta estabilidad del indicador evidencia que los ingresos de los hogares que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza como también de la población que está por encima de este umbral, evolucionaron en promedio positivamente. Pero el crecimiento de esos años no ha beneficiado ni a las personas pobres como tampoco al conjunto de la población.

Frente a un entorno social que implica importantes sacrificios y procesos desintegradores, los hogares pobres desarrollan un conjunto de estrategias para enfrentar el deterioro de sus condiciones de vida y evitar el descenso en el nivel de consumo y el bienestar general de sus integrantes. Se tiende a redefinir, por lo general, la división etaria y sexual del trabajo en el interior de la familia, lo cual obliga a otras personas integrantes a incorporarse al mercado laboral. Este tipo de medidas afecta fundamentalmente a las mujeres, las y los jóvenes y a las personas menores de 18 años de edad. Permiten complementar los ingresos del hogar, pero tienen también consecuencias que son perniciosas, como hemos visto antes, que tienden a reproducir el círculo vicioso de la pobreza.

El segundo grupo de medidas repercute básicamente en las pautas de consumo del hogar, reorienta los gastos haciendo que de manera paulatina las personas integrantes de este se priven de muchos satisfactores y bienes fundamentales. La reorientación del gasto tiende a afectar negativamente aquellos gastos que están relacionados con la salud y la educación. Ese conjunto de estrategias participa del proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza y de la exclusión social.

Es dentro de este contexto general que se deben ubicar las condiciones particulares anteriormente descritas, que caracterizan la situación de los niños, las niñas, las y los adolescentes económicamente activos y ocupados. Recordemos que de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Trabajo Infantil y Adolescente, la principal razón evocada para el trabajo infantil y adolescente es la necesidad de ayudar en los gastos del hogar o en el negocio o finca familiar en el 48,9% de los casos. Esos hogares se caracterizan por su mayor tamaño promedio en comparación con los hogares donde niñas, niños y adolescentes son inactivos –5,5 integrantes versus 4.7 integrantes–, y presentan mayores índices de incidencia de la pobreza y de la extrema pobreza. Por último, los niños, las niñas, las y los adolescentes trabajadores pertenecientes a esos hogares presentan altas tasas de exclusión del sistema educativo y de rezago escolar, con mayor intensidad en las comunidades rurales del país.

II DESAFÍOS Y RETOS DE LAS FAMILIAS COSTARRICENSES



Introducción

Desde cualquiera de los paradigmas clásicos de los estudios sociológicos, el tema de la familia ha sido considerado de vital importancia. Sea desde la tradición estructural-funcionalista –que relaciona los temas de la familia con la estabilidad de las instituciones y por ende de la propia sociedad– o, bien, desde la perspectiva marxista –que vincula estrechamente los cambios de la familia con otras modificaciones de las instituciones sociales, como la propiedad privada, las clases sociales, la sociedad industrial y el Estado (Arriagada, 2002)– el papel central de las familias para el funcionamiento de la sociedad siempre ha sido un tema relevante.

Más recientemente, los estudios de género han proporcionado una veta explicativa que destaca las asimetrías internas de poder, recursos y capacidad de negociación entre los distintos integrantes de las familias. Estos estudios han evidenciado que en nuestra sociedad, y en las sociedades occidentales en general, son los hombres quienes tienen mayor poder y quienes, según los mandatos culturales, generan (o debieran generar) los ingresos monetarios de la familia. Asimismo, han explicado, entre otros, el impacto diferencial que tiene en las personas la experiencia de ser varón o ser mujer en una determinada sociedad y en un momento histórico particular.

A su vez, han develado las serias contradicciones que en su propio seno contiene la familia. Por un lado, representa un apoyo y un refugio ante diversas situaciones que generan inseguridad en el ámbito laboral (desempleo, bajos salarios); en la salud (drogadicción, enfermedad, discapacidad y muerte); en la educación (exclusión) y en las diversas expresiones de violencia social. Por el otro, sin embargo, es fuente de tensiones internas derivadas de los divorcios y separaciones, las migraciones y, en particular, la violencia intrafamiliar.

Pero es precisamente por este doble carácter que la familia es una institución social crucial en la vida de las personas. Su organicidad; los modelos de relación de la madre y del padre y el de estos con los hijos y las hijas; las formas en que se articula en el contexto social y su funcionamiento en general contribuyen, en buena medida, a la configuración de la identidad de las personas, en especial, en la niñez y la adolescencia, por ser el período de mayor permeabilidad para el aprendizaje.

En síntesis, la familia es la institución social que por excelencia cumple con los procesos de socialización, de nutrición, de aprendizaje, de educación y afectividad. En ella se materializan prácticas de salud prenatal, de prevención de mortalidad infantil, de cuidado de ancianos; asimismo, en la producción y reproducción de bienes y servicios¹ su papel es fundamental.



1 No podemos ignorar el carácter polisémico del concepto de reproducción. Sin embargo, no es interés del presente trabajo sumarse a esta polémica. Es la definición de Chapp (1989) de la que partimos: "Reproducción social es el conjunto de procesos cotidianos que garantizan la continuidad de la vida social, sean de tipo económico, político, social, educativo, etc. Implica tanto la producción de bienes y servicios, como la continuidad a nivel de los procesos simbólicos, valorativos e ideológicos; es decir, la reproducción de los discursos dominantes". Jelin (1994a) amplía lo anterior al señalar los niveles de la reproducción: "El término reproducción incluye tres dimensiones o niveles: 1) la reproducción biológica, que en el plano familiar significa tener hijos y en el plano social se refiere a los aspectos sociodemográficos de la fecundidad, 2) la reproducción cotidiana; o sea, el mantenimiento de la población existente a través de las tareas domésticas de subsistencia; y 3) la reproducción social; o sea, las tareas dirigidas al mantenimiento del sistema social".

Pero la familia no existe en el vacío. El cumplimiento de sus funciones exige un sistema social capaz de articular y dar respuesta a las necesidades y a la construcción de espacios familiares y comunitarios que aseguren el desarrollo integral de los niños, las niñas, las y los adolescentes. No hay duda de que la eliminación del trabajo infantil, por ejemplo, se facilitará una vez que desaparezca la permisividad cultural que lo acompaña. Empero, una sociedad con un grado de desarrollo industrial y tecnológico, capaz de generar empleos y con un excedente de producción, indudablemente contribuirá a su erradicación.

Por su papel fundamental en el cumplimiento y respeto de los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes, en el presente EDNA se incluye un capítulo de las familias costarricenses. Con él se pretende identificar los procesos de cambio que se están generando en el actual contexto, así como las desigualdades e iniquidades que se presentan en el conjunto de las familias costarricenses. Para ello se caracteriza la estructura familiar y se identifican aspectos relacionados con la jefatura de hogar, el nivel de instrucción, la pobreza y la violencia intrafamiliar.

Diversidad familiar

Es imposible hablar de familia y no tomar posición ante el tema debido a la carga ideológica que contiene su abordaje. Por un lado, los conocimientos, sentimientos y percepciones individuales que todas las personas tienen por haber nacido y fundado una familia, produce un “ideal de familia” que, en muchos casos, tiende a generalizarse, constituyéndose en un modelo único. Por el otro, su proceso de elaboración no es solo idiosincrásico e individual, sino que, por el contrario, tiene una naturaleza social. Su existencia responde a una creación cultural y social que le imprime el peso de los discursos dominantes y que, además, junto con otras instituciones igualmente sociales, configura el entorno social simbólico de las personas.

La conjunción de ambas vertientes ha generado un modelo ideal de familia a partir de la presencia de la madre, el padre y los hijos e hijas –comúnmente conocida como familia nuclear– que cohabitan y en donde la jefatura recae en el padre.

Sin embargo, las tres dimensiones que clásicamente han identificado a la familia –la sexualidad, la procreación y la convivencia– han experimentado profundas transformaciones y han evolucionado en direcciones diferentes, lo cual ha producido una creciente multiplicidad de formas de convivencia (Jelin, 1998).

En efecto, nuevas formas familiares se visibilizan en el escenario nacional: familias sin prole; familias complejas²; hogares sin núcleo; hogares unipersonales; aumento de los hogares con jefatura femenina y, particularmente, modificaciones en el ámbito simbólico que se manifiestan en nuevos modelos de familia y estilos de relación familiar.



2 Familias que resultan del divorcio, la nulidad del matrimonio o la ruptura de la convivencia de hecho y la posterior constitución de nuevos vínculos.

Con la pretensión de dar cuenta de estos cambios han surgido nuevos conceptos –“arreglos familiares” (Sojo, s.f.; Fauné, 1995); “nuevas configuraciones familiares” (Arriagada, 2002); “convivencia familiar” (Güendel, 2001), “ideologías familiares”, (Gittens, 1993)– que, en su conjunto, sugieren que es el vocablo familias y no el de familia el que mejor expresa la heterogeneidad actual.

En este sentido, una definición normativa es una tarea riesgosa. No obstante, consideramos que la familia es una institución social, polifuncional y variable pues es la resultante de relaciones económicas, sociales y políticas que caracterizan a cada sociedad en un momento particular de su historia. Las relaciones de parentesco y afinidad; el lugar que ocupan las personas en la estructura socioeconómica; la etapa del ciclo de vida familiar y las representaciones sociales que subyacen en las prácticas sociales, configuran la diversidad y la heterogeneidad familiar actual, siendo posible, por lo tanto, que en el interior de una misma sociedad coexistan diferentes modelos o tipos de familia, a pesar del no reconocimiento o aprobación social de algunos de ellos.

Independiente de la creciente heterogeneidad que caracteriza actualmente a las familias costarricenses, dos principios deben regir el ámbito de intervención de las familias:

- Los niños, las niñas, los y las adolescentes son sujetos de derechos. El reconocimiento y respeto de esta condición es la base de una sociedad más democrática y justa.
- Dada la vulnerabilidad social y económica que caracteriza a la niñez y a la adolescencia, los derechos de esta población se constituyen en responsabilidades de la familia. Pero, a su vez, en responsabilidades de la sociedad y del Estado, para crear y consolidar condiciones que permitan a las familias el fiel cumplimiento de los derechos de la población infantil y adolescente.

Consideraciones conceptuales y metodológicas

El concepto de jefatura de hogar

Este concepto responde al tipo ideal de familia en el cual esta se organiza en torno a un jefe varón. Tiene, por lo tanto, un alto contenido patriarcal y vertical y desconoce o ignora el creciente número de mujeres que están a cargo de sus familias.

Tradicionalmente, en los censos de población y en las encuestas de hogares, la jefatura del hogar está a cargo de la persona que es reconocida como tal por quienes integran la familia, con independencia de la toma de decisiones y del aporte económico. Debido a que en estos registros no se considera la categoría de jefatura compartida en aquellos hogares donde hay presencia de una mujer y de un hombre, la medición de la jefatura de hogar implica un sesgo sexista ya que el jefe se asocia a la figura masculina; así, cuando el jefe de hogar es mujer, se supone que lo es porque no existe cónyuge.

La medición de la jefatura de hogar implica un sesgo sexista ya que el jefe se asocia a la figura masculina; así, cuando el jefe de hogar es mujer, se supone que lo es porque no existe cónyuge.

Por ser el vocablo usado en las fuentes de información a las que se recurrió, en este capítulo se utilizará el término de jefatura de hogar, distinguiendo en el análisis la femenina y la masculina. Como una manera de aminorar el sesgo sexista de la definición tradicional, se introducirán los conceptos de jefatura femenina *de facto* o *de jure* (Gammage, cfr. Arriagada, 2002), que vincula el concepto *de jure* al habitualmente usado en censos y encuestas y el concepto *de facto* al que se determina por el mayor aporte de ingresos de la familia.

Tipos de familias y de hogares

El análisis de las familias costarricenses se realizó con base en dos criterios: los tipos de familia, fundamentados en el parentesco con el jefe o la jefa de hogar y las etapas del ciclo de vida familiar (CVF), definidas en función de la presencia y edad de la prole (Recuadro 1).

Si bien los vocablos hogar y familia no son sinónimos, el mecanismo que nos permite aproximarnos a las características de las familias es el estudio de los hogares en la medida en que la población de hogares puede ser tomada como referencia del universo de familias (Gomáriz, 2001).

Dentro del enfoque censal, hogar³ es todo grupo de personas que vive en una misma vivienda y que tienen un presupuesto de alimentación común. En esta definición, los hogares son diferentes cuando los grupos habitan viviendas distintas o, bien, cuando pese a compartir la misma vivienda, tienen presupuestos alimentarios diferentes y cocinan aparte.

En los registros censales, por ende, todas las familias son hogares, pero no todos los hogares son familias. Para que un hogar sea familiar, es necesaria la existencia de un núcleo conyugal; es decir, relaciones de parentesco conyugal (esposa, esposo, conviviente) y/ o filial (hijos e hijas) entre todos o algunos de los integrantes del hogar. Por lo tanto, existen dos grandes categorías de hogares: los familiares y los no familiares, los cuales, según los criterios de parentesco, se subdividen en:

Hogares familiares

- Hogar biparental (jefe o jefa con cónyuge)
- Hogar monoparental con jefa mujer.
- Hogar monoparental con jefe hombre.

Hogares no familiares

- Hogares unipersonales.
- Hogares sin núcleo

3 Se refiere a los hogares individuales, pues los hogares colectivos no están abarcados en esta definición. Hogares colectivos son aquellos donde las personas residen por seis meses o más (Hospital Nacional Psiquiátrico; cárceles, hospicios, hogares de ancianos).

Tanto los unipersonales como los sin núcleo pueden tener jefatura femenina o masculina.

A su vez, las familias se subdividen en:

- Nucleares (padre o madre o ambos, con hijas e hijos o sin estos).
- Extendidas (padre o madre o ambos, con hijas e hijos o sin estos, y otros parientes)
- Ampliadas (padre o madre o ambos, con hijas e hijos o sin estos, con otros parientes o sin estos, y con otros no parientes).

Al igual que los hogares, las familias pueden ser monoparentales (con la madre o el padre e hijas e hijos) o biparentales (con la madre y el padre).

Ciclo de vida familiar (CVF)

Considerar el ciclo de vida familiar aporta una doble perspectiva. Por una parte, se refiere a la unidad básica de decisión en diferentes aspectos económicos y sociales que se distingue en sus formas de consumo, ahorro o inversión de acuerdo con la etapa del ciclo. Pero, por otra parte, se encuentra estrechamente vinculado a los procesos de transiciones demográficas.

El CVF se define a partir de la presencia y edad de los hijos e hijas y de ahí las nominaciones de las distintas etapas. Esta taxonomía hace referencia a las diversas etapas por las que puede atravesar un hogar de tipo familiar. La distinción en etapas está estrechamente ligada a la concepción de la familia como la unidad social básica, con funciones primordiales como la reproducción biológica y psicosocial de la sociedad; es decir, la producción de nuevos integrantes capaces de insertarse y desenvolverse adecuadamente en su interacción con los y las demás (Espíndola, 1997).

La edad de la prole es una variable de consideración en la clasificación del CVF. En el presente trabajo, un corte significativo es el de 5 años por ser un período vital de la niñez y porque permite diferenciar el inicio de la educación preescolar (6 años).

Las etapas del CVF junto con el sexo y la edad de las y los integrantes de la familia son dimensiones significativas en la estructura de los hogares, tanto en lo que respecta a la toma de decisiones como al acceso y uso de recursos dentro del hogar, de ahí la importancia de su reconocimiento.

En el presente estudio se privilegió el análisis cuantitativo, haciendo uso de los tabulados especiales del Censo Nacional de Población de 1984, del 2000 y de la Encuesta de Hogares y de Propósitos Múltiples de julio del 2002 (EHPM). La construcción del CVF y la tipología, como variables de análisis, excluyeron al servicio doméstico y a los rentistas en el caso de los datos derivados de la EHPM. De los datos obtenidos en los censos se excluyeron los hogares colectivos, el servicio doméstico y los hogares que no clasificaron en ninguna de las categorías construidas.



Recuadro 2.1

Hogares y Familias según tipo y la etapa del ciclo de vida Familiar

Tipos de Hogares y Familias	
Unipersonales	Una sola persona o más de una siempre y cuando los demás integrantes declaren realizar actividades de servicio doméstico o de cuidado y enfermería.
Nucleares	Existe una relación conyugal o una relación padre/madre-hija e hijo o ambas. Los hijos o hijas deben estar “no comprometidos” y sin respectivo núcleo familiar. Se subdivide en: a) conyugal sin hijas e hijos b) conyugal con hijas e hijos c) monoparental.
Extendidas	Existe una relación conyugal o una relación padre/madre-hija e hijo o ambas. Se distingue de la anterior porque los hijos e hijas pueden estar en cualquier condición conyugal y por la presencia de otros familiares también en cualquier estado conyugal. Se subdivide en: extenso sin hijas e hijos, b) extenso con hijas e hijos y c) monoparental.
Ampliadas	Existe una relación conyugal o una relación padre/madre-hija e hijo o ambas. Se distingue de la anterior porque hay presencia de otros no familiares, quienes, en conjunto con el resto (otros familiares, hijos e hijas), pueden estar en cualquier condición conyugal. Se subdivide en: a) ampliado sin hijas e hijos, b) ampliado con hijas e hijos y c) monoparental.
Sin núcleo	No existe un núcleo conyugal o una relación padre/madre-hijo/hija aunque pueden existir otras relaciones de parentesco.
Etapas del Ciclo de Vida Familiar	
I. Pareja joven sin hijos/as	Parejas sin hijos ni hijas y la mujer tiene menos de 35 años.
II. Inicio	Familias cuyos hijos e hijas mayores tienen entre 0 y 5 años.
III. Expansión	Familias cuyos hijos e hijas mayores tienen entre 6 y 12 años.
IV. Consolidación	Familias cuyos hijos e hijas mayores tienen entre 13 y 17 años.
V. Salida	Familias cuyos hijos e hijas mayores tienen 18 años o más.
VI. Nido vacío	Parejas sin hijas e hijos y la mujer tiene más de 35 años.

Tendencias actuales de las familias costarricenses

Los cambios demográficos, sociales y políticos ocurridos en el país en las últimas décadas han producido significativas modificaciones en las estructuras familiares. Aunque entre 1984 y el 2000 el país creció en una tasa de 2,8 habitantes, el ritmo de crecimiento de la población es cada vez más lento, por lo que, en la actualidad, se encuentra en la etapa de transición demográfica avanzada.

La tasa bruta de natalidad ha decrecido continuamente entre 1960 y el 2000 (de 50,2 a 21,4 por mil habitantes). Sin embargo, según la tasa de fecundidad, esta disminución no ha ocurrido de la misma manera en todas las regiones del país ni en todos los grupos etarios –mientras que la tasa global es de 2,7 hijos e hijas, en las mujeres indígenas es de 4,1– (UNICEF - UCR, 2002). Si bien entre las mujeres mayores de 20 años, y especialmente, entre las mayores de 35, la tasa de fecundidad ha disminuido, entre las menores de 20 ha aumentado. Del total de nacimientos en el 2000, aproximadamente 15% procede de madres menores de 18 años y de estos el 14% corresponden a madres menores de 15 años (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, 2003).

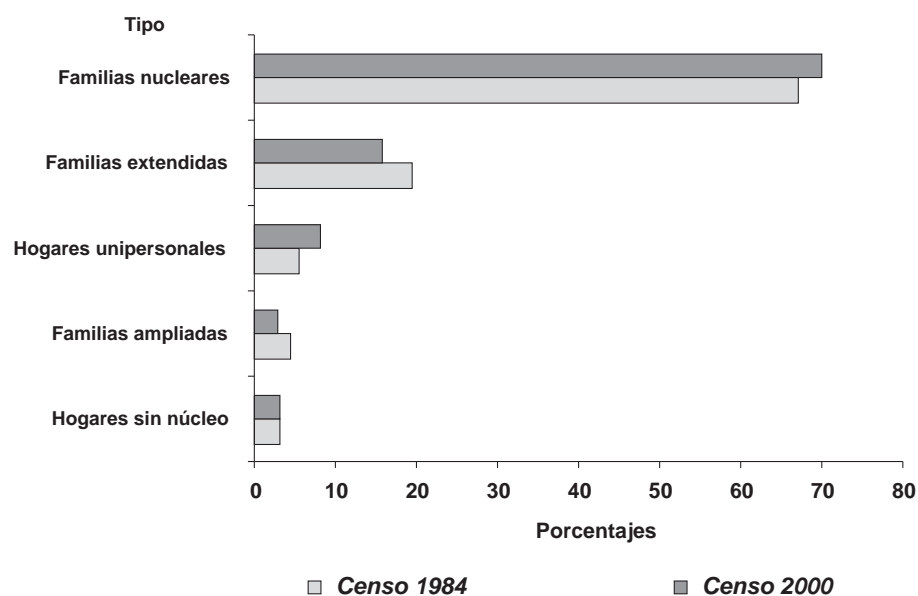
El descenso de las tasas de fecundidad –iniciado desde 1960– ha impactado demográficamente la estructura de edades y el volumen de las personas en edad de constituir familias. Respecto a 1984, la población de 0 a 17 años tiene menor presencia en el 2000 (de 43% pasó a 38,3%) en tanto que la mayor de 65 años ha tenido un comportamiento inverso (4,4% a 5,6%, respectivamente). Además del señalado, otros factores podrían estar interviniendo en este comportamiento (Vega, 1994) pero, indiscutiblemente, un factor de significativa consideración lo constituye la creciente esperanza de vida al nacimiento tanto para mujeres (81,0) como para hombres (76,3).

Por otra parte, ha aumentado la participación de las mujeres en la fuerza laboral y, aunque la tasa de desempleo abierto continúa siendo mayor que la de los hombres (7,9% y 5,6%, respectivamente), dicha incorporación ha significado el rompimiento del esquema social de los hombres como único sostén de la familia (*breadwinner system*). En conjunto, estos factores han contribuido al surgimiento de nuevas dinámicas familiares, configurando la diversidad a la que hemos venido haciendo referencia.

Evolución familiar

Las estructuras familiares entre 1984 y el 2000 no han tenido variaciones significativas pues en el país continúan prevaleciendo las familias nucleares. Efectivamente, estas representan 70% de las familias costarricenses. En orden descendente, las extendidas, las unipersonales y sin núcleo constituyen 15,9%, 8,9% y 3,1%, respectivamente. El peso menos significativo lo tienen las familias ampliadas (gráfico 2.1 y cuadro 2.1).

Gráfico 2.1
Evolución de los hogares y las familias 1984, 2000



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de población 1984 y 2000

Cuadro 2.1
Costa Rica. Total de hogares y familias. Por tipo, 1984, 2000

Tipo	Censo 1984		Censo 2000	
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
Costa Rica	504 352	100,0	945 670	100,0
Hogares unipersonales	28 458	5,6	76 975	8,1
Hogares nucleares	338 906	67,2	661 695	70,0
<i>Conyugal sin hijas e hijos</i>	35 203	7,0	83 630	8,8
<i>Conyugal con hijas e hijos</i>	260 816	51,7	472 187	49,9
<i>Monoparental nuclear</i>	42 887	8,5	105 878	11,2
Hogares extendidos	98 460	19,5	150 423	15,9
<i>Extenso sin hijas e hijos</i>	7 999	1,6	13 355	1,4
<i>Extenso con hijas e hijos</i>	62 730		88 092	9,3
<i>Monoparental extenso</i>	27 731	5,5	48 976	5,2
Hogares ampliados	23 100	4,6	27 121	2,9
<i>Ampliado sin hijas e hijos</i>	4 064	0,8	4 154	0,4
<i>Ampliado con hijas e hijos</i>	14 663	2,9	15 665	1,7
<i>Monoparental ampliado</i>	4 373	0,9	7 302	0,8
Hogares sin núcleo	15 428	3,1	29 456	3,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de Población 1984 y 2000. Tabulados especiales.

Las familias nucleares han sido predominantes desde períodos anteriores al auge del capitalismo (Rodríguez, 2001). Es en este sentido que la estructura familiar se mantiene sin variaciones, pero, a la luz de la particularidad de cada tipo de familia, sí es posible advertir modificaciones que reflejan nuevos estilos y relaciones.

Como se desprende del cuadro 2.1, las familias nucleares conyugales sin hijas e hijos aumentaron 1,8% y, contrariamente, aquellas con hijas e hijos disminuyeron (de 51,7% a 49,9%). Estos datos son sugerentes, aunque tímidamente, de la nueva tendencia de conformar familias y postergar la llegada de la prole.

Por su parte, las familias nucleares monoparentales mantienen el ritmo creciente que desde 1973 vienen experimentando y es así como de 8,4% en 1984 pasan a 11% en el 2000. Es este crecimiento, junto con el de familias sin hijas e hijos, el responsable del aumento experimentado por las familias nucleares en su totalidad, lo cual equivale a decir que no es el modelo de mamá, papá, hijos e hijas el que ha crecido.

Las familias extendidas y ampliadas han disminuido respecto a 1984 (3,6% y 1,7% respectivamente). Debe recordarse que su aparición obedeció a estrategias de supervivencia, de forma que la incorporación en el núcleo familiar de otras personas (con relación de parentesco o sin esta) permitiera enfrentar los embates de la pobreza (De los Ríos, 1988). Si bien su configuración actual mantiene la misma naturaleza, su descenso está vinculado a la opción costarricense por la privacidad de la unidad doméstica fuera de allegados cohabitacionales.

Las familias monoparentales han crecido 2,2% con respecto a 1984. En cualquiera de sus modalidades (nuclear, extendida y ampliada) representan, en la actualidad, 17,1% del total de familias.

Particular atención merecen las monoparentales extendidas y ampliadas que entre 1984 y el 2000 mantuvieron su presencia. Es decir, no tienen un correlato con la disminución experimentada en la totalidad de familias extendidas y ampliadas.

De la misma manera, los hogares unipersonales experimentaron un aumento de 2,5%. Por su parte, los sin núcleo se mantienen con igual presencia.

Sexo de la jefatura

Como se desprende del cuadro 2.2 los hogares unipersonales mantienen su tendencia de ser jefeados por hombres (82,6% en 1984 y 77,4% en el 2000). Según nuestro criterio, ello encuentra su explicación en las condiciones culturales y económicas que en forma diferenciada experimentan las mujeres y los hombres para optar por la independencia habitacional. No obstante, se asoman nuevas prácticas sociales en las mujeres pues los unipersonales con jefatura femenina muestran una variación porcentual significativa (17,4% a 22,6%).

Entre 1984 y el 2000 en las familias nucleares conyugales sin hijos e hijas hay un leve descenso en la declaración de la jefatura masculina (de 98,9% a 96,2%).

Asimismo, en las conyugales con hijos e hijas (de 99,2% a 97,4%). Si bien esto es sugerente de nuevas relaciones familiares, en el medio costarricense persisten los sesgos sexistas que identifican la jefatura de hogar con el hombre. Así, el aplastante número de familias con jefe en cualquiera de sus tipos –con excepción de las monoparentales y los hogares sin núcleo– es una expresión de las expectativas culturales sobre quién se considera la autoridad en la toma de decisiones, o sobre quién es el dueño de los activos; esta visión a su vez está mediada por normas sociales que moldean los roles femeninos y masculinos. Para los hombres, como actores económicos y proveedores; para las mujeres, como responsables del cuidado y de la crianza de los hijos e hijas.

Cuadro 2.2

Costa Rica. Total de hogares y familias. Por tipo, según sexo de jefatura 1984, 2000 (en porcentajes)

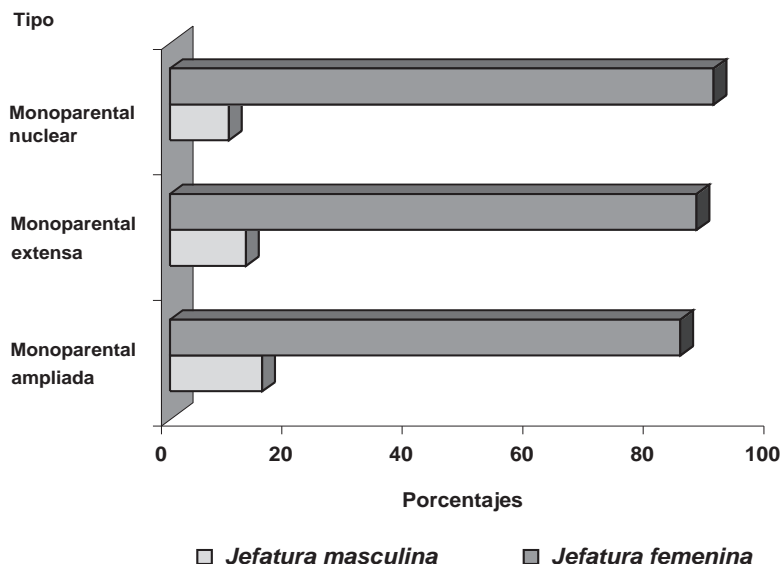
Tipo	Censo 1984		Censo 2000	
	Jefatura masculina	Jefatura femenina	Jefatura masculina	Jefatura femenina
Costa Rica	82,6	17,4	77,4	22,6
Hogares unipersonales	59,9	40,1	59,3	40,7
Hogares nucleares	88,4	11,6	83,2	16,8
Conyugal sin hijas e hijos	98,9	1,1	96,2	3,8
Conyugal con hijas e hijos	99,2	0,8	97,4	2,6
Monoparental nuclear	13,7	86,3	9,8	90,2
Hogares extendidos	74,9	25,1	67,8	32,2
Extenso sin hijas e hijos	97,9	2,1	94,1	5,9
Extenso con hijas e hijos	98,0	2,0	94,5	5,5
Monoparental extenso	16,1	83,9	12,6	87,4
Hogares ampliados	83,6	16,4	73,1	26,9
Ampliado sin hijas e hijos	98,5	1,5	94,2	5,8
Ampliado con hijas e hijos	98,8	1,2	94,5	5,5
Monoparental ampliado	18,8	81,2	15,3	84,7
Hogares sin núcleo	45,3	54,7	47,2	52,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de población 1984 y 2000. Tabulados especiales.

De igual manera, las familias monoparentales con jefatura femenina continúan siendo mayoritarias. Estas, en cualquiera de sus modalidades (nuclear, extendida y ampliada) no solo son la generalidad (90,2%, 87,4% y 84,7%, respectivamente), sino que, además, entre 1984 y el 2000, experimentaron un aumento de aproximadamente 4%. Es decir, no solo ha habido un aumento de familias monoparentales (cuadro 2.2), sino que también ha crecido el número de los hogares que son jefeados por mujeres (gráfico 2.2).



Gráfico 2.2
Familias monoparentales por tipo según sexo de jefatura, 2000



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de población 1984 y 2000. Tabulados especiales.

Si la definición de jefatura girara alrededor del mayor aporte o principal sostén económico, el número de familias con jefatura femenina, sería mayor.

Cabe llamar la atención, además, que las familias con jefatura femenina representan 22,6% del total nacional (cuadro 2.2), lo cual se traduce en una prevalencia moderada⁴ de este tipo de familias. En igual proporción (22,6%) se registran las jefaturas *de facto*, o sea, familias en que el principal aporte o sostén es el que proviene de la mujer y no de su cónyuge. Estos datos son sugerentes acerca de que si la definición de jefatura girara alrededor del mayor aporte o principal sostén económico, el número de familias con jefatura femenina, sería mayor. No obstante, como ya apuntamos, la definición tradicional de jefatura invisibiliza lo femenino.

Las transformaciones apuntadas no han logrado cambiar la representación social que sobre la familia circula en el medio costarricense. Si bien los cambios económicos, sociales y culturales han incidido en las dinámicas y relaciones internas de las familias, coexisten prácticas sociales sobre lo nuevo (la mayor autonomía de las mujeres; la reducción de la dependencia económica femenina y de la fecundidad) con lo antiguo (hombre sinónimo de cabeza de hogar, dependencia subjetiva de las mujeres).

Según una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO)⁵, la formación de las familias es un aspecto de mucha importancia para los y las costarricenses, registrándose que 97,1% está de acuerdo (suma de las categorías “muy de acuerdo” y de “acuerdo”) con la familia conformada por el padre, la madre, los hijos y las hijas, y solamente un 2,7% está en desacuerdo con este tipo (cuadro 2.3).

4 Cuando las familias encabezadas por mujeres constituyen más del 40% del total, se consideran de prevalencia muy alta. Entre 30% y 40% de prevalencia alta. Entre 30% y 20% de prevalencia moderada y menos de 20%, prevalencia reducida (Ariza y De Oliveira, 1997).

5 Encuesta efectuada en setiembre del 2003 a una muestra de 800 personas distribuidas en todo el territorio nacional.

Cuadro 2.3
Costa Rica. Opinión de entrevistadas/os respecto a formas de organización familiar.
Setiembre, 2003 (en porcentajes)

Organización familiar	Total	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	NS/NR
Pareja sola sin hijas e hijos	100,0	2,4	34,3	52,3	9,8	1,2
Familia integrada por madre-padre e hijas e hijos	100,0	48,1	49,0	1,7	0,9	0,3
Familia integrada por madre-padre e hijas e hijos y otros familiares viviendo juntos	100,0	5,1	30,0	56,0	8,4	0,5
Familia integrada por el padre y las hijas e hijos viviendo solos	100,0	2,7	31,1	59,4	6,1	0,7
Familia integrada por la madre y las hijas e hijos viviendo solos	100,0	2,6	35,5	54,7	6,4	0,8
Pareja de homosexuales viviendo juntos	100,0	0,7	12,8	36,2	49,6	0,6
Pareja de lesbianas viviendo juntas	100,0	0,7	13,0	37,0	48,8	0,5
Homosexuales con niñas o niños adoptivos	100,0	0,9	14,6	37,9	45,4	1,2
Lesbianas con niñas y niños propios o adoptivos	100,0	0,7	16,6	38,6	42,5	1,6

Fuente: Encuesta efectuada en septiembre del 2003 a una muestra de 800 personas distribuidas en todo el territorio nacional.

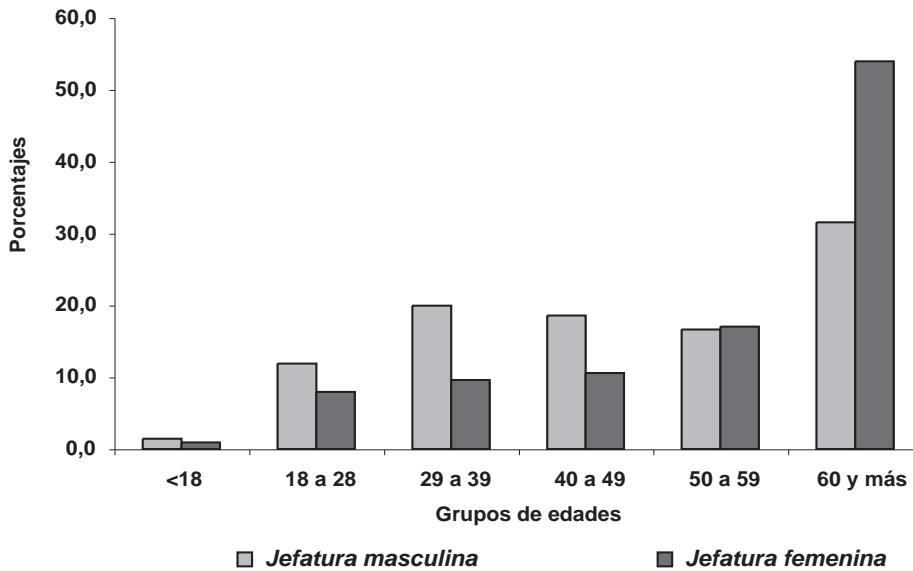
La preferencia por hogares nucleares conyugales con hijas e hijos explica el rechazo o desacuerdo a otras formas familiares. Es decir, este modelo único excluye no solo aquellas configuraciones familiares cuyo desacuerdo podría, además, estar cruzado por la homofobia (Araya, 2001), sino que también cuestiona a las familias conyugales sin hijas e hijos.

Las familias monoparentales, por su parte, registran mayor aceptación si son jefeadas por mujeres –sin que ello signifique su aprobación pues 61,1% manifestó estar en desacuerdo con ellas– que por hombres en cuyo caso registran un alto desacuerdo (65,5%).

Edad y estado conyugal de las jefas y los jefes

Los hogares unipersonales concentran jefes (38,5%) cuyas edades son consideradas de alta productividad (29 y 49 años). Aunque también existe una significativa proporción de hogares con jefes de 60 y más años (31,6%), los de jefatura femenina se comportan a la inversa, pues en estos más de la mitad tienen jefas en el último rango de edad (53,9%) y solamente 20,2% en el rango siguiente (50 a 59 años) de acuerdo con el gráfico 2.3.

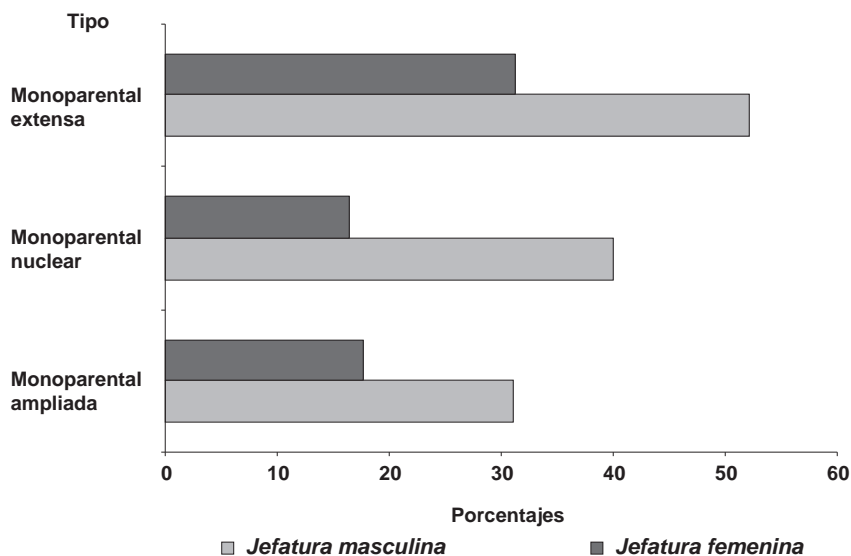
Gráfico 2.3
Total de hogares unipersonales por grupos de edades de jefas y jefes, 2000



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de población del 2000.

Un comportamiento contrario tienen las monoparentales nucleares, las cuales evidencian una concentración con mujeres jefas menores de 60 años y con hombres jefes mayores de 60 (gráfico 2.4). Es decir, en ausencia de hijos e hijas, las mujeres tienden a conformar hogares unipersonales –con mayor proporción– cuando son mayores de 60 años en tanto los hombres tienden a conformar este tipo de hogares cuando son menores de 60 años.

Gráfico 2.4
Familias monoparentales con jefas y jefes de 60 y más años, 2000



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de Población del 2000.

Efectivamente, con jefatura masculina, las familias monoparentales concentran jefes con 60 y más años (40%), contrastando con 16,4% de jefatura femenina. En estos, la concentración más bien se presenta con jefas entre 29 y 39 años (30,4%) y entre 40 y 49 años (28,7%) (cuadro 2.4).

Además, hay 8,7%, de hogares con jefas entre 18 y 28 años de edad, mientras que solo 1,0% de los de jefatura masculina se ubica en este rango. De la misma forma, aunque en una mínima expresión, en cualquiera de las familias monoparentales con jefatura femenina hay jefas menores de 18 años, en contraposición con la inexistencia de hogares jefados por hombres en este grupo de edad.

Muy probablemente, las características etarias de las jefas de familias monoparentales están asociadas a dos fenómenos estrechamente vinculados entre sí. La tendencia del emparejamiento temprano, que es más acentuada en las mujeres, y el “desentendimiento” de los hombres cuando procrean descendencia.

Por su parte, las monoparentales extensas concentran familias con jefaturas de 60 y más años, aunque las jefeadas por hombres mantienen una presencia mayor que las de jefatura femenina (52,2% y 31,2%, respectivamente). Este comportamiento sugiere que en los “arreglos” de cohabitación con otros familiares, la edad de la jefatura juega un papel importante. En efecto, estos hogares capturan hijos o hijas que establecen sus propios núcleos, pero se mantienen en su familia de

Cuadro 2.4
Costa Rica. Total de hogares y familias. Por sexo y grupos de edades de jefatura.
Según tipo, 2000 (en porcentajes)

Tipo	Total	Total					
		<18	18 a 28	29 a 39	40 a 49	50 a 59	60 y más
Costa Rica	100,0	0,4	12,7	29,5	23,8	15,1	18,6
Hogares unipersonales	100,0	1,2	10,3	15,7	15,3	16,8	40,7
Hogares nucleares	100,0	0,3	13,7	34,2	25,4	13,5	13,0
Conyugal sin hijos (as)	100,0	0,9	22,0	19,6	10,1	13,4	34,0
Conyugal con hijos (as)	100,0	0,2	13,5	38,0	27,4	12,9	8,0
Monoparental nuclear	100,0	0,2	8,0	28,6	28,3	16,2	18,7
Hogares extendidos	100,0	0,2	7,5	18,6	23,4	21,5	28,7
Extenso sin hijos (as)	100,0	0,8	14,3	14,1	9,6	17,1	44,1
Extenso con hijos (as)	100,0	0,1	8,1	21,6	25,0	21,6	23,6
Monoparental extenso	100,0	0,1	4,5	14,7	24,4	22,5	33,8
Hogares ampliados	100,0	0,4	14,5	29,8	24,3	15,7	15,3
Ampliado sin hijos (as)	100,0	1,2	23,0	23,8	14,6	13,2	24,2
Ampliado con hijos (as)	100,0	0,2	15,0	33,3	25,7	14,9	10,9
Monoparental ampliado	100,0	0,2	8,7	25,8	26,7	18,9	19,7
Hogares sin núcleo	100,0	1,7	19,8	16,3	11,3	13,6	37,3

Jefatura Masculina							
Tipo	Total	<18	18 a 28	29 a 39	40 a 49	50 a 59	60 y más
Costa Rica	100,0	0,3	13,9	31,5	23,7	14,5	16,1
Hogares unipersonales	100,0	1,4	11,9	19,9	18,6	16,6	31,6
Hogares nucleares	100,0	0,2	14,6	34,9	24,7	13,2	12,5
Conyugal sin hijos (as)	100,0	0,8	22,0	19,7	9,8	13,2	34,4
Conyugal con hijos (as)	100,0	0,1	13,5	38,0	27,3	13,0	8,0
Monoparental nuclear	100,0	0,0	1,1	11,7	24,8	22,4	40,0
Hogares extendidos	100,0	0,2	8,7	19,8	22,2	20,8	28,4
Extenso sin hijos (as)	100,0	0,7	14,2	14,1	9,2	16,8	45,0
Extenso con hijos (as)	100,0	0,1	8,2	21,4	24,6	21,7	24,1
Monoparental extenso	100,0	0,2	3,9	10,0	16,1	17,6	52,2
Hogares ampliados	100,0	0,4	16,2	30,5	23,3	14,8	14,8
Ampliado sin hijos (as)	100,0	1,1	23,0	23,9	14,6	12,8	24,6
Ampliado con hijos (as)	100,0	0,2	15,1	33,1	25,5	15,0	11,1
Monoparental ampliado	100,0	-	6,0	19,5	24,0	19,4	31,1
Hogares sin núcleo	100,0	2,2	27,4	23,3	14,0	11,3	21,8
Jefatura Femenina							
Tipo	Total	<18	18 a 28	29 a 39	40 a 49	50 a 59	60 y más
Costa Rica	100,0	0,5	8,5	22,9	23,9	17,3	26,9
Hogares unipersonales	100,0	0,9	7,9	9,6	10,6	17,0	53,9
Hogares nucleares	100,0	0,3	9,5	30,9	28,7	15,2	15,4
Conyugal sin hijos (as)	100,0	2,1	20,0	17,9	17,8	18,8	23,4
Conyugal con hijos (as)	100,0	0,5	12,9	38,4	31,2	11,5	5,4
Monoparental nuclear	100,0	0,3	8,7	30,4	28,7	15,5	16,4
Hogares extendidos	100,0	0,2	5,0	16,3	26,1	22,9	29,5
Extenso sin hijos (as)	100,0	2,3	15,8	13,8	17,2	21,4	29,5
Extenso con hijos (as)	100,0	0,3	7,2	25,0	32,4	20,6	14,5
Monoparental extenso	100,0	0,1	4,6	15,3	25,6	23,2	31,2
Hogares ampliados	100,0	0,4	10,2	27,9	26,9	18,2	16,5
Ampliado sin hijos (as)	100,0	3,3	22,5	22,1	14,6	19,2	18,3
Ampliado con hijos (as)	100,0	0,3	13,6	36,4	28,7	13,6	7,4
Monoparental ampliado	100,0	0,3	9,2	27,0	27,2	18,8	17,7
Hogares sin núcleo	100,0	1,3	13,0	10,0	8,8	15,7	51,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de Población 2000. Tabulados especiales.

origen, siendo los hogares con jefes hombres en el rango de edad mencionado los más proclives a estos arreglos, en virtud también de su estado de viudez, como veremos más adelante.

La anterior situación no se traslada a las monoparentales ampliadas –cuyo comportamiento es concentrar hogares con jefes y jefas cuyas edades oscilan entre 29 y 49 años– debido, probablemente, a las características de su propia conformación (allegados cohabitacionales, sin relaciones de parentesco).

El ciclo de vida familiar es el factor que explica que las conyugales sin hijas e hijos en dos de sus modalidades (nuclear y extensa) tengan una característica común, cual es la presencia mayoritaria en dos extremos etarios: jefes y jefas jóvenes o adultos y adultas. La única excepción la presentan las ampliadas, que concentran hogares con jefas entre 29 y 49 años (cuadro 2.4).

Cambios significativos en la estructura de edades se advierten a la luz del comportamiento de las familias en 1984 (cuadro 2.5).

Las familias con jefatura en condición de casada descendieron de 66,0% a 55,2% e inversamente las familias con jefes y jefas en uniones de hecho, aumentaron (de 13,5% a 18,7%).

Descendieron los hogares unipersonales con jefes y jefas de 60 y más años, lo cual muestra la tendencia creciente, en particular de los hombres, de conformar núcleos independientes.

Además, los unipersonales con jefas entre 40 y 49 años experimentaron un aumento de 1,7%, y aunque su presencia sigue siendo proporcionalmente menor a las jefeadas por hombres en este mismo grupo de edad, dicho aumento advierte acerca de un proceso, lento pero progresivo, en la autonomía de las mujeres. Si bien ello está atravesado por la clase social, constituye un indicador de la tímida pero paulatina modificación de los patrones culturales, que históricamente han proscrito estos comportamientos para las mujeres.

La tendencia de atrasar la conformación de las familias y la llegada de la prole se hace evidente con el descenso experimentado en las familias con jefes y jefas entre 18 y 28 años.

Efectivamente, las familias monoparentales nucleares con jefatura femenina y masculina experimentaron un descenso de 2,8% y 1,0% respectivamente (cuadros 2.4 y 2.5). Las conyugales nucleares sin hijas e hijos con jefatura masculina advirtieron un drástico descenso, pues en 1984 representaban 35,1% (cuadro 2.5), mientras que en el 2000 registran 22,0% (cuadro 2.4). Aunque con menor intensidad, de igual manera se han comportado los de jefatura femenina (de 20,0% pasaron a 16,9%).

Por su parte, las familias nucleares conyugales con hijas e hijos también descendieron. En 1984, las de jefatura masculina representaban 20,5% y las de jefatura femenina 19,1%, en tanto en el 2000 equivalen, respectivamente, a 13,5 y 12,9%.

Los cambios en los patrones reproductivos muestran una progresiva diferenciación entre matrimonio y familia pues existen significativas transformaciones en relación con el estado conyugal de las jefas y los jefes (gráfico 2.5).

Las familias con jefatura en condición de divorcio se duplicaron entre 1984 y el 2000 (de 2,0% a 4,2%). De la misma forma, aumentaron las familias con jefaturas separadas (de 3,9% a 5,8%). En consonancia, las familias con jefatura en condición de casada descendieron de 66,0% a 55,2% e inversamente las familias con jefes y jefas en uniones de hecho, aumentaron (de 13,5% a 18,7%). Por su parte, aumentó el número de familias con jefaturas en situación de soltería (de 8,5% a 9,8%).

Cuadro 2.5
Costa Rica. Total de hogares y familias. Por sexo y grupos de edades
de jefatura. Según tipo, 1984 (en porcentajes)

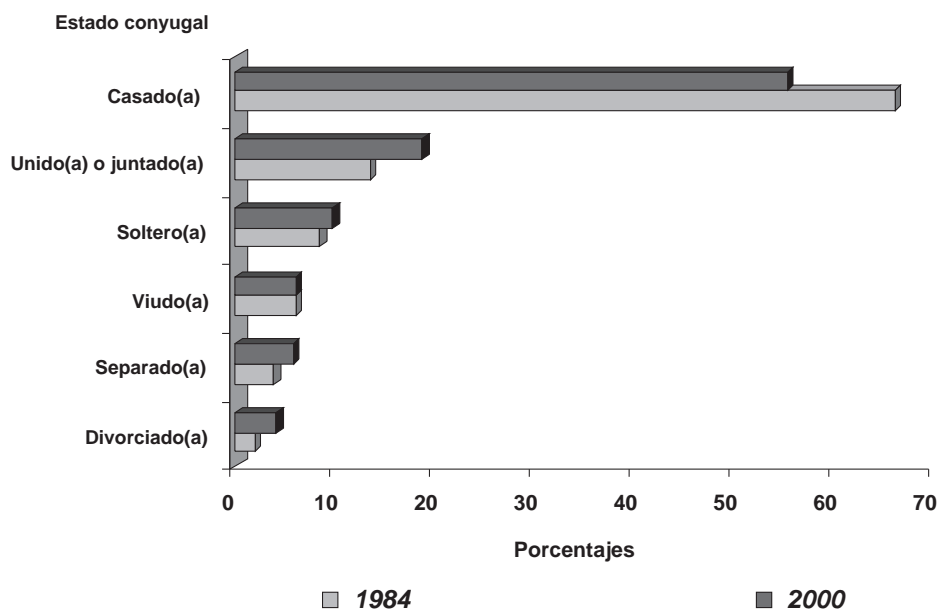
Tipo	Total	Total					
		<18	18 a 28	29 a 39	40 a 49	50 a 59	60 y más
Costa Rica	100,0	0,3	17,7	29,9	19,7	15,2	17,2
Hogares unipersonales	100,0	0,8	12,3	14,7	13,0	16,8	42,3
Hogares nucleares	100,0	0,2	20,7	35,0	20,4	12,5	11,1
Conyugal sin hijos (as)	100,0	0,8	34,9	16,9	7,5	10,4	29,5
Conyugal con hijos (as)	100,0	0,1	20,5	38,5	21,6	11,9	7,4
Monoparental nuclear	100,0	0,1	10,2	28,8	23,8	18,3	18,8
Hogares extendidos	100,0	0,1	9,2	19,1	20,4	23,5	27,7
Extenso sin hijos (as)	100,0	0,5	17,8	15,8	11,2	15,6	39,1
Extenso con hijos (as)	100,0	0,1	9,4	21,4	21,3	23,6	24,3
Monoparental extenso	100,0	0,1	6,2	15,1	21,0	25,3	32,3
Hogares ampliados	100,0	0,2	15,8	30,5	21,9	16,6	15,0
Ampliado sin hijos (as)	100,0	0,5	21,7	23,7	15,5	14,8	23,8
Ampliado con hijos (as)	100,0	0,1	15,6	34,2	23,0	16,1	11,1
Monoparental ampliado	100,0	0,2	11,0	24,7	24,0	19,9	20,2
Hogares sin núcleo	100,0	1,5	19,9	12,6	9,5	14,5	41,9
Jefatura Masculina							
Tipo	Total	<18	18 a 28	29 a 39	40 a 49	50 a 59	60 y más
Costa Rica	100,0	0,2	19,3	31,6	19,7	14,3	14,8
Hogares unipersonales	100,0	1,0	14,8	18,2	15,7	17,8	32,5
Hogares nucleares	100,0	0,2	21,9	35,5	19,9	11,9	10,5
Conyugal sin hijos (as)	100,0	0,8	35,1	16,9	7,4	10,3	29,4
Conyugal con hijos (as)	100,0	0,1	20,5	38,5	21,6	11,9	7,4
Monoparental nuclear	100,0	0,0	2,1	14,4	21,5	24,8	37,1
Hogares extendidos	100,0	0,1	10,1	20,1	19,7	22,6	27,3
Extenso sin hijos (as)	100,0	0,5	17,8	15,9	11,2	15,7	39,0
Extenso con hijos (as)	100,0	0,1	9,4	21,4	21,2	23,6	24,4
Monoparental extenso	100,0	0,2	5,5	10,5	14,2	21,6	48,0
Hogares ampliados	100,0	0,2	16,5	31,4	21,4	16,0	14,5
Ampliado sin hijos (as)	100,0	0,5	21,8	23,9	15,6	14,5	23,7
Ampliado con hijos (as)	100,0	0,1	15,6	34,2	22,9	16,1	11,1
Monoparental ampliado	100,0	0,1	7,2	18,6	22,6	21,5	30,1
Hogares sin núcleo	100,0	2,0	27,6	17,6	12,4	13,9	26,4

IV Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica

Tipo	Total	Jefatura Femenina					
		<18	18 a 28	29 a 39	40 a 49	50 a 59	60 y más
Costa Rica	100,0	0,3	10,1	21,7	20,0	19,2	28,6
Hogares unipersonales	100,0	0,5	8,6	9,6	8,9	15,4	57,0
Hogares nucleares	100,0	0,2	11,9	31,1	24,1	17,1	15,6
Conyugal sin hijos (as)	100,0	1,5	16,9	13,2	11,4	16,4	40,7
Conyugal con hijos (as)	100,0	0,4	19,1	34,1	25,1	14,6	6,7
Monoparental nuclear	100,0	0,2	11,5	31,1	24,2	15,5	15,8
Hogares extendidos	100,0	0,1	6,5	16,1	22,4	25,9	28,9
Extenso sin hijos (as)	100,0	3,0	15,1	10,2	10,8	15,1	45,8
Extenso con hijos (as)	100,0	0,2	7,9	20,6	26,3	25,1	19,9
Monoparental extenso	100,0	0,1	6,4	15,9	22,2	26,0	29,3
Hogares ampliados	100,0	0,3	12,1	26,1	24,2	19,6	17,7
Ampliado sin hijos (as)	100,0	1,7	16,7	6,7	11,7	33,3	30,0
Ampliado con hijos (as)	100,0	0,6	14,9	32,6	25,7	16,6	9,7
Monoparental ampliado	100,0	0,2	11,8	26,1	24,4	19,6	17,9
Hogares sin núcleo	100,0	1,1	13,5	8,5	7,1	14,9	54,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de Población 2000. Tabulados especiales.

Gráfico 2.5
Total de familias según estado conyugal de jefatura 1984, 2000



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de Población 1984 y 2000.

Las modificaciones experimentadas adquieren un particular comportamiento en las monoparentales (cuadros 2.6 y 2.7). Disminuyeron las de jefatura femenina con jefas solteras (de 29,4% a 26,9%,) y con viudas (de 24,4% a 18,9%). Aumentaron las de jefas divorciadas y separadas (34,4% a 46,0%) y aunque en conjunto estos cambios son sugerentes de nuevas relaciones sociales, las modificaciones experimentadas en las de jefatura masculina expresan el asomo –muy leve, dada su proporción– de nuevas formas de masculinidad en las que los hombres se hacen cargo de la prole. El aumento de las familias con jefes divorciados y separados (de 22,8% a 41,2%) y solteros (de 9,3% a 11,1%) así lo denota.

Recuadro 2.2

Paternalidad Responsable

La ley No.8101, denominada “Ley de Paternalidad Responsable”, fue aprobada en el 2001. Es una ley que se logró por el esfuerzo colectivo, en el que participaron diversos grupos y organizaciones, sobre todo el movimiento en defensa de los derechos de las mujeres. Es una ley que contiene tres aspectos: el enfoque de los derechos de la niñez, el enfoque de género y el derecho a la identidad y la afiliación como un derecho humano fundamental.

La ley está compuesta por tres partes: la primera, se refiere al cambio de filiación paterna en vía administrativa con lo cual se inscribe a los niños y las niñas en el aparato registral; la segunda parte reforma el proceso de filiación familiar, se hace de forma oral y en una única audiencia; la tercera parte establece la obligación del Consejo de la Niñez y Adolescencia de formular políticas relativas a la paternidad.

Los dos primeros aspectos refieren a la responsabilidad alimentaria y registral, en defensa de los intereses de las mujeres y las personas menores de 18 años, y la tercera parte se refiere al ejercicio de la paternidad más allá de las responsabilidades alimentarias.

Fuente: Tomado de Viquez Jiménez, Mario (2001) La paternidad y los derechos de los niños. En: Vega R., Isabel. Inscripción de los hijos e hijas de madres solteras: ¿una cuestión de paternidad responsable?. San José, Costa Rica. IIP – UCR.

Estos cambios tienen un correlato en los unipersonales tanto de jefatura masculina como femenina, los cuales han experimentado un aumento con jefes y jefas en condición de divorcio y de separación. Los de jefatura masculina pasaron de 22,2 a 32,2%, y los de femenina de 17,0% a 24,2%. La ausencia de prole, sin embargo, confiere otras características a estos hogares pues queda en evidencia, aún más, el progresivo proceso de autonomía de las mujeres al que hacíamos referencia en líneas anteriores.

El aumento en los divorcios y las separaciones ha sido interpretado por algunos sectores como crisis de valores en la sociedad (IDESPO, 2003). Empero “*el divorcio no es una desviación, se inscribe en la nueva lógica del matrimonio. La puerta del divorcio se abrió cuando el matrimonio se transformó de un sacramento eclesiástico*



indisoluble en un contrato acordado delante de la sociedad civil, pues todo contrato entre dos partes puede ser roto de acuerdo con las modalidades previstas por la ley” (Salles y Tuirán, 1996: 126).

Costa Rica fue el primer país latinoamericano que aprobó el divorcio civil, a pesar de las resistencias que para ese entonces se presentaron (Rodríguez, 2001). Asimismo, la reforma al Código de Familia en 1974, que introdujo como causal de la acción de divorcio civil el mutuo consentimiento y la igualdad de los y las cónyuges en relación con el adulterio, encontró considerable resistencia antes de su aprobación definitiva (anteriormente solo era posible por medio de demanda en contra de uno de los cónyuges y solo el adulterio de la mujer era considerado causal).

En Chile –único país latinoamericano que no ha aprobado el divorcio– existe un intenso debate ante la presentación de un proyecto de ley en esta dirección pues se esgrime que su aprobación atentará contra la estabilidad familiar y social, en general.

Desconocemos si en Costa Rica la inserción temprana de estas reformas ha contribuido al aumento supracitado; no obstante, las parejas cuentan con una figura jurídica que, en muchos casos, les garantiza poner fin a situaciones de desestabilidad emocional e infelicidad.

En este sentido, el sostenimiento, aun después del divorcio o de la separación, de las distantes y belicosas relaciones con que suelen terminar el vínculo de los cónyuges, podría ser el elemento que en mayor proporción afecta la estabilidad emocional y habitacional de los hijos e hijas, en particular la de los niños, las niñas, los y las adolescentes.

Recuadro 2.3

Paternalidad Irresponsable

El problema de los niños y las niñas que no son reconocidos por sus padres es histórico en nuestro país. Sabemos que la proporción de nacimientos ocurridos fuera de matrimonio en el país va desde un 38% en 1985 hasta un 49% en 1998, y la proporción de nacimientos registrados con padre desconocido va desde un 20% hasta un 28% durante el mismo período. Es un problema que debe llamar la atención de las autoridades y que atenta contra los derechos de esta población en nuestro país.

Los nacimientos con paternalidad no reconocida están aumentando. Ello se explica en parte por los nacimientos ocurridos fuera del matrimonio, ya que casi todos los nacimientos registrados con un “padre desconocido” que ocurrieron fuera del matrimonio ascendieron a un 68%, contra un 42% de nacimientos fuera de matrimonio con padre conocido.

Fuente: Tomado de Bodowski, Mónica y Rosero, Luis (2001) “La Costa Rica sin padres: el reconocimiento de la paternalidad y la pensión alimentaria” En: Universidad de Costa Rica, Centro Centroamericano de Población. Población del Istmo 2000: Familia, migración, violencia y medio ambiente. San José C.R., Universidad de Costa Rica.

Cuadro 2.6
Costa Rica. Total de hogares y familias. Por tipo, según sexo y estado conyugal de jefatura, 2000 (en porcentajes)

Sexo y estado conyugal de jefatura de hogar	Total	Hogares unipersonales		Hogares nucleares		
		Total		Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental nuclear
Costa Rica	100,0	8,1	70,0	12,6	71,4	16,0
Unido(a) o juntado(a)	18,8	1,8	20,9	26,7	24,1	2,2
Casado(a)	55,3	6,3	64,5	73,3	75,9	6,4
Separado(a)	5,8	16,1	4,2	-	-	26,5
Divorciado(a)	4,2	12,9	3,0	-	-	19,0
Viudo(a)	6,1	19,5	3,3	-	-	20,7
Soltero(a)	9,9	43,5	4,1	-	-	25,3
Jefatura masculina	100,0	6,2	75,2	14,6	83,5	1,9
Unido o juntado	22,0	2,3	23,2	25,6	23,2	2,3
Casado	68,6	7,9	75,1	74,4	76,8	8,6
Separado	1,8	18,6	0,5	-	-	24,9
Divorciado	1,3	13,7	0,3	-	-	16,3
Viudo	1,6	9,1	0,7	-	-	36,9
Soltero	4,7	48,5	0,2	-	-	11,1
Jefatura femenina	100,0	14,7	52,0	2,9	11,1	86,0
Unida o juntada	7,7	1,0	9,6	55,8	55,7	2,1
Casada	9,4	4,1	11,5	44,2	44,3	6,1
Separada	19,6	12,5	22,9	-	-	26,7
Divorciada	14,0	11,7	16,6	-	-	19,3
Viuda	21,7	34,6	16,3	-	-	18,9
Soltera	27,6	36,1	23,1	-	-	26,9
Sexo y estado conyugal de jefatura de hogar	Total	Hogares extendidos				
		Total	Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental extendido	
Costa Rica		15,9	8,9	58,6	32,6	
Unido(a) o juntado(a)		18,6	29,5	26,0	2,4	
Casado(a)		51,8	70,5	74,0	6,7	
Separado(a)		7,0	-	-	21,5	
Divorciado(a)		4,2	-	-	12,8	
Viudo(a)		9,7	-	-	29,9	
Soltero(a)		8,7	-	-	26,7	
Jefatura masculina		13,9	12,3	81,6	6,1	
Unido o juntado		23,3	27,9	24,0	5,1	
Casado		71,6	72,1	76,0	12,0	
Separado		1,0	-	-	17,0	
Divorciado		0,6	-	-	9,8	
Viudo		2,5	-	-	41,2	
Soltero		0,9	-	-	14,9	
Jefatura femenina		22,7	1,6	10,0	88,3	
Unida o juntada		8,6	55,4	59,4	2,0	
Casada		10,1	44,6	40,6	5,9	
Separada		19,6	-	-	22,2	
Divorciada		11,7	-	-	13,3	
Viuda		24,9	-	-	28,2	
Soltera		25,1	-	-	28,4	

IV Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica

Sexo y estado conyugal de jefatura de hogar	Hogares ampliados				Hogar sin núcleo
	Total	Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental ampliado	
Costa Rica	2,9	15,3	57,8	26,9	3,1
Unido(a) o juntado(a)	33,2	52,9	40,9	5,5	2,5
Casado(a)	43,4	47,1	59,1	7,6	4,9
Separado(a)	6,4	-	-	23,7	8,7
Divorciado(a)	4,4	-	-	16,5	6,6
Viudo(a)	5,1	-	-	18,8	16,7
Soltero(a)	7,5	-	-	27,9	60,6
Jefatura masculina	2,7	19,7	74,6	5,6	1,9
Unido o juntado	40,4	51,6	39,3	15,0	4,0
Casado	55,7	48,4	60,7	15,1	6,3
Separado	1,2	-	-	21,0	7,7
Divorciado	0,7	-	-	11,6	6,3
Viudo	1,1	-	-	20,0	4,8
Soltero	1,0	-	-	17,2	70,9
Jefatura femenina	3,4	3,3	11,8	84,9	7,3
Unida o juntada	13,6	73,8	67,4	3,8	1,2
Casada	10,0	44,6	32,6	6,2	3,6
Separada	20,6	-	-	24,2	9,6
Divorciada	14,7	-	-	17,3	6,9
Viuda	15,8	-	-	18,6	27,3
Soltera	25,3	-	-	29,8	51,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de Población 2000. Tabulados especiales.

Cuadro 2.7

Costa Rica. Total de hogares y familias. Por tipo, según sexo y estado conyugal de jefatura, 1984 (en porcentajes)

Sexo y estado conyugal de jefatura de hogar	Total	Hogares unipersonales	Hogares nucleares			
			Total	Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental nuclear
Costa Rica	100,0	5,6	67,2	12,6	71,4	16,0
Unido(a) o juntado(a)	13,5	1,6	13,8	18,3	15,1	2,4
Casado(a)	66,0	10,4	75,4	81,7	84,9	12,1
Separado(a)	3,9	12,6	2,8	-	-	21,8
Divorciado(a)	2,0	7,5	1,4	-	-	11,0
Viudo(a)	6,1	20,9	3,3	-	-	26,1
Soltero(a)	8,6	47,1	3,4	-	-	26,6
Jefatura masculina	100,0	4,1	71,9	14,6	83,5	1,9
Unido o juntado	15,5	1,9	15,0	18,0	14,8	2,7
Casado	77,7	13,7	83,7	82,0	85,2	28,4
Separado	1,1	14,5	0,3	-	-	16,4
Divorciado	0,5	7,7	0,1	-	-	6,4
Viudo	1,5	9,9	0,7	-	-	36,8
Soltero	3,7	52,3	0,2	-	-	9,3
Jefatura femenina	100,0	13,0	44,9	2,9	11,1	86,0
Unida o juntada	4,2	1,1	5,1	45,7	49,6	2,3
Casada	10,3	5,4	12,1	54,3	50,4	9,6
Separada	17,4	9,9	21,3	-	-	22,7
Divorciada	8,8	7,1	11,0	-	-	11,7
Viuda	27,6	37,3	22,9	-	-	24,4
Soltera	31,7	39,3	27,6	-	-	29,4

Sexo y estado conyugal de jefatura de hogar	Hogares extendidos			
	Total	Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental extendido
Costa Rica	19,5	8,9	58,6	32,6
Unido(a) o juntado(a)	13,8	29,9	16,6	2,7
Casado(a)	61,9	70,1	83,4	10,8
Separado(a)	5,2	-	-	18,3
Divorciado(a)	2,0	-	-	7,2
Viudo(a)	9,7	-	-	34,4
Soltero(a)	7,5	-	-	26,6
Jefatura masculina	17,7	12,3	81,6	6,1
Unido o juntado	16,7	29,4	16,0	4,4
Casado	78,6	70,6	84,0	19,0
Separado	0,7	-	-	12,3
Divorciado	0,3	-	-	5,2
Viudo	2,6	-	-	42,5
Soltero	1,0	-	-	16,5
Jefatura femenina	28,1	1,6	10,0	88,3
Unida o juntada	4,9	50,6	46,7	2,3
Casada	11,7	49,4	53,3	9,2
Separada	18,3	-	-	19,5
Divorciada	7,2	-	-	7,6
Viuda	31,0	-	-	32,9
Soltera	26,9	-	-	28,5

Sexo y estado conyugal de jefatura de hogar	Hogares ampliados				Hogar sin núcleo
	Total	Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental ampliado	
Costa Rica	4.6	15.3	57.8	26.9	3.1
Unido(a) o juntado(a)	30.5	53.6	31.2	6.4	1.7
Casado(a)	54.1	46.4	68.8	12.1	6.2
Separado(a)	3.2	-	-	16.9	6.2
Divorciado(a)	2.2	-	-	11.8	3.8
Viudo(a)	4.4	-	-	23.1	18.6
Soltero(a)	5.6	-	-	29.8	63.5
Jefatura masculina	4.6	19.7	74.6	5.6	1.7
Unido o juntado	35.0	53.5	30.9	17.7	2.7
Casado	62.5	46.5	69.1	24.2	8.4
Separado	0.5	-	-	12.5	4.9
Divorciado	0.3	-	-	7.6	3.9
Viudo	0.9	-	-	22.0	6.0
Soltero	0.7	-	-	16.0	74.1
Jefatura femenina	4.3	3.3	11.8	84.9	9.6
Unida o juntada	7.1	61.7	55.4	3.8	1.0
Casada	11.3	38.3	44.6	9.2	4.3
Separada	16.8	-	-	17.9	7.3
Divorciada	12.0	-	-	12.8	3.7
Viuda	21.9	-	-	23.3	29.2
Soltera	30.9	-	-	32.9	54.6



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de Población 1984. Tabulados especiales.

Jefatura y discapacidad

La medición de la discapacidad conlleva serias limitaciones metodológicas que refieren no solo a la forma en que se establecen las categorías de análisis, sino, también, a la forma de hacer las preguntas por parte del personal encargado de la recolección de la información. Esto hace sensibles las tasas de discapacidad y explica por qué en los dos últimos instrumentos de medición la tasa de discapacidad varió. En la Encuesta Nacional de Hogares y de Propósitos Múltiples (ENHPM) de 1998, la tasa fue de 7,8%. Si se toma el error de muestreo, podría oscilar entre 7,4% y 8,4% y constituye una mejor aproximación a la población discapacitada del país (Consejo Nacional de Rehabilitación, 2003). A pesar de que el censo arroja una tasa de 2,5 puntos porcentuales menor que la señalada, este acápite se basará en la información proporcionada por este instrumento. No obstante, estas consideraciones pretenden alertar acerca de que los datos proporcionan tan solo una aproximación.

Del total de familias costarricenses, 8,0% tiene jefatura discapacitada. De estas, más de la mitad son familias nucleares (57,9%), seguidas de las extendidas (21,4%) y de los hogares unipersonales (13,5%). Por último, los hogares sin núcleo (4,3%) y las ampliadas (2,9%). En relación con el total de familias del país, las jefeadas por personas discapacitadas muestran una mayor tendencia a conformar familias extendidas.

Del cuadro 2.8 se desprende la presencia mayoritaria de las familias con jefatura masculina, aspecto que, como ya analizamos, está en estrecha relación con las expectativas culturales acerca de los roles femenino y masculino. No obstante, en relación con el total de familias y hogares con jefatura femenina, las familias con jefas discapacitadas son proporcionalmente mayores (28,7%).

Cuadro 2.8

Costa Rica. Total de hogares y familias con jefatura discapacitada. Por sexo de jefatura. Según tipo, 2000 (en porcentajes)

Tipo	Total	Sexo de jefatura	
		Hombres	Mujeres
Costa Rica	100,0	71,3	28,7
Hogares unipersonales	13,5	53,5	46,5
Hogares nucleares	57,9	79,8	20,2
Conyugal sin hijas e hijos	20,2	96,3	3,7
Conyugal con hijas e hijos	58,9	97,0	3,0
Monoparental nuclear	21,0	15,7	84,3
Hogares extendidos	21,4	66,7	33,3
Extenso sin hijas e hijos	12,0	93,9	6,1
Extenso con hijas e hijos	52,1	94,7	5,3
Monoparental extenso	35,9	16,8	83,2
Hogares ampliados	2,9	70,0	30,0
Ampliado sin hijas e hijos	19,2	92,5	7,5
Ampliado con hijas e hijos	49,9	93,4	6,6
Monoparental ampliado	30,9	18,2	81,8
Hogares sin núcleo	4,3	36,0	64,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de Población 2000. Tabulados especiales.

En el nivel particular de cada uno de los tipos, los unipersonales muestran una concentración con jefatura masculina (53,5%), aunque existe un significativo número de hogares jefeados por mujeres (46,5%).

Las monoparentales en cualquiera de sus modalidades y los hogares sin núcleo mayoritariamente tienen jefatura femenina. Ello nos alerta acerca de que estas familias no solo deben enfrentar las condiciones deficitarias que caracterizan la inserción laboral de las mujeres en general, sino que, además, deben enfrentar la segregación proveniente de la representación social que sobre discapacidad impera en la sociedad.

En efecto, a pesar de que la Ley N.º 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad tiene más de siete años de promulgada (18-4-1996), su avance ha sido muy lento. En su último capítulo, esta Ley contiene un conjunto de disposiciones transitorias, en las cuales se establecen plazos para el cumplimiento de las obligaciones impuestas al Gobierno Central y a las instituciones públicas. Algunos de esos plazos ya se vencieron y otros se encuentran por concluir.

El balance general, según lo han expresado líderes del movimiento de personas con discapacidad, no es alentador. Si bien se han desplegado esfuerzos para velar por el respeto de las disposiciones de la Ley, entre los cuales cabe mencionar recibos de servicios públicos en braille y el Centro Nacional de Recursos para Inclusión Educativa, lo cierto es que no se ha incidido significativamente en la calidad de vida de la mayoría de las personas con discapacidad. Por ese motivo, el proceso de acatamiento ha sido catalogado de poco profundo (Defensoría de los Habitantes de la República, 2002).

Las limitaciones de accesibilidad al espacio físico, al transporte público, y en particular al trabajo, convierten a estas familias ya sea con jefatura masculina o femenina –pero en particular a estas últimas, por lo anotado supra– en focos de mayor vulnerabilidad social.

Los serios problemas de las personas con discapacidad para tener acceso a un trabajo han sido denunciadas desde antes de la promulgación de la Ley. No obstante, el estigma de “enfermizos, débiles y por ende improductivos” que la sociedad ha hecho caer sobre esta población, ha sido uno de los factores de más difícil erradicación. Esto produce que, en el mejor de los casos, puestos de menor calificación estén ocupados por personas con estudios que las acreditan para puestos especializados o, bien, que se les deniegue una opción laboral por “su sola apariencia” (Defensoría de los Habitantes de la República, 2002).

Por otra parte, si bien existen programas laborales destinados a las personas con discapacidad, estos son reducidos y en su mayoría se comportan como centros de formación laboral o de terapia ocupacional. Su nombre –Talleres Protegidos– ya de por sí sugiere una contratación laboral que se acompaña de salarios simbólicos y, en muchos de los casos, con ausencia de seguridad ocupacional (Defensoría de los Habitantes, 2002).

Cuadro 2.9

**Costa Rica. Total de hogares y familias con jefatura discapacitada.
Por tipo, según sexo y discapacidad, 2000 (en porcentajes)**

Sexo y discapacidad	Total	Hogares unipersonales	Hogares nucleares			
			Total	Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental nuclear
Costa Rica	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ceguera parcial	38,6	39,4	38,4	38,2	39,0	37,2
Sordera parcial	16,7	17,3	16,9	21,4	16,1	14,7
Retardo mental	0,9	2,3	0,7	0,6	0,6	1,1
Parálisis	14,6	13,6	14,6	14,6	15,6	12,2
Trastorno mental	3,4	6,9	2,9	2,9	2,7	3,7
Otro	25,9	20,4	26,4	22,3	26,1	31,2
Jefatura masculina	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ceguera parcial	39,1	40,4	39,0	38,2	39,0	42,5
Sordera parcial	17,8	17,5	17,8	21,8	16,3	21,1
Retardo mental	0,9	3,3	0,6	0,5	0,5	1,0
Parálisis	15,4	14,5	15,4	14,7	15,7	12,8
Trastorno mental	3,3	8,1	2,7	2,8	2,7	3,0
Otro	23,5	16,2	24,6	21,9	25,7	19,7
Jefatura femenina	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ceguera parcial	37,3	38,3	36,4	39,0	36,9	36,2
Sordera parcial	13,8	17,1	13,3	11,0	11,3	13,6
Retardo mental	1,0	1,1	1,1	1,8	1,0	1,1
Parálisis	12,5	12,6	11,8	11,0	9,7	12,0
Trastorno mental	3,7	5,6	3,7	4,3	2,6	3,8
Otro	31,8	25,3	33,7	32,9	38,5	33,3
Sexo y discapacidad	Total	Hogares extendidos				
		Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental extendido		
Costa Rica	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Ceguera parcial	38,4	39,3	38,6	38,0		
Sordera parcial	16,0	20,5	16,8	13,3		
Retardo mental	0,5	0,6	0,4	0,6		
Parálisis	14,6	15,1	15,6	12,9		
Trastorno mental	2,3	2,1	2,2	2,6		
Otro	28,2	22,4	26,5	32,6		
Jefatura masculina	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Ceguera parcial	39,0	39,3	38,6	41,5		
Sordera parcial	18,2	21,4	17,3	19,5		
Retardo mental	0,4	0,6	0,3	0,7		
Parálisis	15,6	15,4	15,8	14,2		
Trastorno mental	2,3	2,1	2,2	3,2		
Otro	24,6	21,3	25,8	20,9		
Jefatura femenina	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Ceguera parcial	37,4	40,8	38,4	37,3		
Sordera parcial	11,6	6,7	7,8	12,0		
Retardo mental	0,6	0,8	0,9	0,6		
Parálisis	12,6	10,8	11,8	12,7		
Trastorno mental	2,4	1,7	1,8	2,5		
Otro	35,4	39,2	39,3	34,9		

Sexo y discapacidad	Hogares ampliados				Hogar sin núcleo
	Total	Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental ampliado	
Costa Rica	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ceguera parcial	37,1	34,9	39,8	34,3	39,2
Sordera parcial	14,8	19,0	15,3	11,5	16,0
Retardo mental	0,7	1,6	0,4	0,6	1,7
Parálisis	17,1	20,1	16,2	16,6	14,7
Trastorno mental	2,8	2,3	3,3	2,3	4,2
Otro	27,4	22,0	25,0	34,7	24,2
Jefatura masculina	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ceguera parcial	38,2	34,4	39,5	39,2	38,6
Sordera parcial	17,1	19,7	15,7	20,0	17,1
Retardo mental	0,5	0,8	0,4	-	3,2
Parálisis	18,3	21,3	16,7	22,4	15,9
Trastorno mental	2,7	2,5	3,1	-	7,1
Otro	23,2	21,3	24,5	18,4	18,2
Jefatura femenina	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ceguera parcial	34,7	40,6	43,8	33,2	39,5
Sordera parcial	9,5	9,4	8,2	9,6	15,5
Retardo mental	1,2	12,5	-	0,7	0,9
Parálisis	14,3	6,3	9,6	15,3	14,0
Trastorno mental	3,2	-	6,8	2,9	2,5
Otro	37,2	31,3	31,5	38,3	27,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de Población 2000. Tabulados especiales.

La captura censal agrupó la ceguera parcial y total. La información relativa a sordera se hizo de la misma manera, siendo imposible, por lo tanto, conocer cuántas familias están jefeadas por personas con estas condiciones de cada nivel en particular (parcial o total). Además, se incluyó una categoría de "otras discapacidades" que agrupa las provocadas por enfermedad pulmonar obstructiva crónica, fibrosis quística, labio leporino, hemofilia, "mudez", y epilepsia, entre otras. Su amplitud afecta el conocimiento específico de cada una de las subcategorías y, a la vez, provoca su engrosamiento. Por estas razones, su abordaje no fue considerado en el análisis posterior.

Los datos acerca de la alta concentración, en todos los tipos, de familias con jefas y jefes con ceguera (38,6%), sordera (16,7%), parálisis (14,6%), trastorno mental (3,4%) y retardo mental (0,9%) son reveladores (cuadro 2.9). Si bien estos últimos son los menos significativos, los hogares unipersonales con jefatura masculina en esta condición (3,3%) triplican los de jefatura femenina (1,1%), lo cual es revelador de la fuerza del régimen de género intersecada con la discapacidad. Es decir, en condiciones iguales provenientes del mismo tipo de discapacidad, los hombres mantienen mayoritariamente su tendencia a la autonomía; aclarando, no obstante, que esta situación también podría estar matizada por el grado de retardo mental.

Los hogares unipersonales con jefatura masculina y femenina presentan una concentración significativa de jefaturas con parálisis (14,5% y 12,6%, respectivamente), que comprende personas que presentan pérdida, parálisis o dificultad del funcionamiento o movilidad de una o varias partes del cuerpo. Incluye personas



con parálisis cerebral, con dificultades físicas por poliomielitis, artritis severa, amputaciones y personas con movimientos involuntarios como el mal de Parkinson.

En las familias de jefatura femenina, las extendidas son más numerosas que las nucleares, en particular cuando las jefas tienen ceguera y parálisis. Análoga situación ocurre con las jefeadas por hombres con sordera y de las supramencionadas. Este comportamiento es sugerente de los arreglos y redes de solidaridad

No obstante, las familias extensas presentan una alta vulnerabilidad social (cuadro 2.11), lo que nos alerta de la necesidad imperiosa de focalizar políticas públicas para ellas y en particular para las que tienen jefatura discapacitada.

Si bien las jefeadas por mujeres y hombres con trastornos mentales no registran una presencia mayoritaria, debemos indicar su alto grado de vulnerabilidad debido a que estas personas son víctimas de un conjunto de estereotipos y prejuicios que inciden desde su nacimiento y arrastran a lo largo de su vida, limitando sustancialmente las oportunidades que tienen para desarrollarse.

Se suma a lo anterior que los servicios de salud para estas personas concentran la mayoría de recursos profesionales y técnicos en los dos hospitales especializados en Psiquiatría existentes en el país, generando un peligroso desequilibrio en términos de cobertura de la población, principalmente en áreas rurales donde son escasos profesionales en este campo. Ello favorece la práctica del internamiento hospitalario, con el consecuente desarraigo de sus familias y comunidades (Defensoría de los Habitantes de la República, 1999).

Síntesis de las principales características de las familias

El cuadro 2.10 evidencia que en el país la mayor proporción la tienen las familias nucleares conyugales con hijos e hijas y a la vez nos advierte acerca de la creciente aparición de otras configuraciones familiares. Surgen, por lo tanto, nuevos retos en materia política institucional y en la defensa de los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes en tanto se hace visible la urgencia de responder a las necesidades de las familias según sean sus particularidades. Ello, a su vez, plantea la necesidad de realizar investigaciones que permitan abordar las prácticas intrafamiliares, específicamente, el ejercicio de los derechos de las personas menores de 18 años de edad.

En términos de política pública, es necesario favorecer procesos de democratización en las relaciones familiares, a efectos de que estas puedan formular proyectos colectivos de familia, que les permita acumular y movilizar recursos que favorezcan a sus integrantes de forma equitativa.

Indiscutiblemente, el abordaje del tema de la familia requiere de estudios que trasciendan el análisis cuantitativo pues es necesario observar la interacción familiar y promover el afianzamiento de las relaciones familiares democráticas que posibiliten el ejercicio continuo y respetuoso de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes.

Cuadro 2.10
Costa Rica. Total de hogares y familias. Por tipo, según principales características de los hogares y las familias, sexo y jefatura, 2000

Características de los hogares y las familias y sexo de jefatura	Hogares unipersonales		Hogares nucleares			
	Total	Total	Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental nuclear	
Total de hogares						
Total de hogares	945 670	76 975	661 695	83 630	472 187	105 878
Total de personas	3 728 269	76 975	2 584 151	167 260	2 080 264	336 627
Personas por hogar	3,94	1,00	3,91	2,00	4,41	3,18
Aseguramiento de jefatura						
Asegurado	81,9	76,7	82,6	82,8	82,5	82,4
No asegurado	18,1	23,3	17,4	17,2	17,5	17,6
Población 6-17 no asiste*	16,3	73,7	14,6	87,8	13,8	16,2
Edad promedio Jefatura	44,93	53,07	42,60	47,75	40,83	46,43
Escolaridad de jefatura						
Ningún grado	6,7	12,1	5,2	8,1	4,4	6,4
Primaria Incompleta	22,0	27,6	19,5	24,0	17,9	23,1
Primaria Completa	30,6	22,4	32,1	27,3	33,8	28,7
Secundaria Incompleta	15,6	10,8	16,7	13,9	17,3	16,1
Secundaria Completa	9,1	7,6	9,8	8,5	10,1	9,2
Parauniversitaria Incompleta	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,9
Parauniversitaria completa	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,3
Universidad Incompleta	13,7	16,7	14,4	15,7	14,3	13,8
Universidad Completa	0,5	0,8	0,6	0,7	0,6	0,5
Condición de actividad						
Ocupado	100,0	5,8	75,5	11,0	79,2	9,8
Promedio años estudio	7,91	8,22	8,06	8,00	7,97	8,87
Desocupado	100,0	8,3	71,1	13,2	78,1	8,7
Promedio años estudio	5,67	5,40	5,82	5,59	5,79	6,50
Características de los hogares y las familias y sexo de jefatura						
	Hogares extendidos					
	Total	Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental extendido		
Total de hogares						
Total de hogares	150 423	13 355	88 092	48 976		
Total de personas	832 066	46 501	538 700	246 865		
Personas por hogar	5,53	3,48	6,12	5,04		
Aseguramiento de jefatura						
Asegurado	83,2	83,2	82,2	84,9		
No asegurado	16,8	16,8	17,8	15,1		
Población 6-17 no asiste*	20,2	27,1	20,3	19,2		
Edad promedio Jefatura	50,36	52,78	48,49	53,05		
Escolaridad de jefatura						
Ningún grado	9,8	12,8	8,9	10,7		
Primaria Incompleta	29,0	32,0	27,1	31,6		
Primaria Completa	29,8	26,7	31,4	27,7		
Secundaria Incompleta	13,8	11,7	14,5	13,2		
Secundaria Completa	7,1	6,7	7,5	6,5		
Parauniversitaria Incompleta	0,5	0,5	0,5	0,7		
Parauniversitaria completa	0,8	0,8	0,8	1,0		
Universidad Incompleta	8,8	8,4	9,0	8,6		
Universidad Completa	0,3	0,4	0,3	0,2		
Condición de actividad						
Ocupado	13,6	8,9	70,8	20,3		
Promedio años estudio	7,02	6,52	6,85	7,86		
Desocupado	14,7	10,4	74,0	15,7		
Promedio años estudio	5,01	4,84	4,94	5,45		



IV Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica

Características de los hogares y las familias y sexo de jefatura	Total	Hogares ampliados			Hogar sin núcleo	
		Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental ampliado		
Total de hogares						
Total de hogares	27 121	4 154	15 665	7 302	472 187	
Total de personas	153 792	16 283	99 081	38 428	29 456	
Personas por hogar	5,67	3,92	6,32	5,26	2,76	
Aseguramiento de jefatura						
Asegurado	76,4	73,4	76,3	78,3	78,8	
No asegurado	23,6	26,6	17,4	21,7	21,2	
Población 6-17 no asiste*	24,6	35,7	23,8	23,9	29,7	
Edad promedio Jefatura	43,63	44,33	41,92	46,92	49,54	
Escolaridad de jefatura						
Ningún grado	8,9	10,3	8,4	9,2	10,0	
Primaria Incompleta	24,9	26,1	24,2	25,7	25,6	
Primaria Completa	30,6	29,4	32,1	28,1	22,9	
Secundaria Incompleta	16,3	15,6	16,3	16,9	12,2	
Secundaria Completa	7,6	7,1	7,4	8,2	8,5	
Parauniversitaria Incompleta	0,6	0,6	0,5	0,8	0,8	
Parauniversitaria completa	0,7	1,1	1,1	0,7	1,2	
Universidad Incompleta	9,9	9,5	9,9	10,3	18,1	
Universidad Completa	0,4	0,4	0,4	0,3	0,6	
Condición de actividad						
Ocupado	2,9	15,7	66,0	18,3	2,2	
Promedio años estudio	7,05	6,75	6,89	7,87	8,69	
Desocupado	3,4	15,9	67,7	16,4	2,5	
Promedio años estudio	5,23	5,45	5,08	5,66	6,53	
Características de los hogares y las familias y sexo de jefatura						
	Total	Hogares unipersonales	Hogares nucleares		Monoparental nuclear	
			Total	Conyugal sin hijos(as)		Conyugal con hijos(as)
Total de hogares						
Total de hogares	732 029	45 627	550 672	80 441	459 852	10 379
Total de personas	2 995 675	45 627	2 215 863	160 882	2 025 548	29 433
Personas por hogar	4,09	1,00	4,02	2,00	4,40	2,84
Aseguramiento de jefatura						
Asegurado	81,2	69,3	82,5	82,8	82,6	77,8
No asegurado	18,8	30,7	17,5	17,2	17,4	22,2
Población 6-17 no asiste*	16,0	78,7	14,4	88,2	13,8	28,1
Edad promedio Jefatura	43,72	49,45	42,18	47,84	40,86	56,79
Escolaridad de jefatura						
Ningún grado	6,4	13,0	5,1	8,1	4,4	12,7
Primaria Incompleta	21,0	26,9	19,0	24,2	17,8	32,2
Primaria Completa	31,7	23,5	32,8	27,5	33,9	26,5
Secundaria Incompleta	15,8	10,9	16,6	13,8	17,3	10,5
Secundaria Completa	9,2	7,3	9,8	8,6	10,1	6,0
Parauniversitaria Incompleta	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,4
Parauniversitaria completa	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	0,9
Universidad Incompleta	13,6	15,9	14,3	15,4	14,2	10,4
Universidad Completa	0,6	0,8	0,6	0,7	0,6	0,4
Condición de actividad						
Ocupado	100,0	5,1	77,9	11,9	86,7	1,4
Promedio años estudio	7,73	7,59	7,93	7,93	7,94	6,75
Desocupado	100,0	8,1	72,2	14,1	83,7	2,1
Promedio años estudio	5,55	5,12	5,73	5,58	5,78	4,84

Características de los hogares y las familias y sexo de jefatura	Hogares extendidos			
	Total	Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental extendido
Total de hogares				
Total de hogares	101 985	12 565	83 238	6 182
Total de personas	581 001	43 558	507 422	30 021
Personas por hogar	5,70	3,47	6,10	4,86
Aseguramiento de jefatura				
Asegurado	82,3	83,2	82,2	81,5
No asegurado	17,7	16,8	17,8	18,5
Población 6-17 no asiste*	20,7	27,3	20,2	23,9
Edad promedio Jefatura	49,83	53,07	48,65	59,12
Escolaridad de jefatura				
Ningún grado	9,7	12,9	8,9	14,1
Primaria Incompleta	28,2	32,3	27,0	36,1
Primaria Completa	30,7	26,7	31,5	27,9
Secundaria Incompleta	13,8	11,8	14,4	9,4
Secundaria Completa	7,3	6,5	7,5	5,0
Parauniversitaria Incompleta	0,5	0,5	0,5	0,4
Parauniversitaria completa	0,8	0,8	0,8	0,7
Universidad Incompleta	8,7	8,2	9,0	6,2
Universidad Completa	0,3	0,4	0,3	0,2
Condición de actividad				
Ocupado	12,6	10,6	84,9	4,5
Promedio años estudio	6,74	6,42	6,81	6,05
Desocupado	14,2	11,6	82,5	5,9
Promedio años estudio	4,90	4,80	4,94	4,52
Características de los hogares y las familias y sexo de jefatura				
	Hogares ampliados			Hogar sin núcleo
Total	Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental ampliado	
Total de hogares				
Total de hogares	19 834	3 914	14 803	1 117
Total de personas	114 054	15 297	93 189	5 568
Personas por hogar	5,75	3,91	6,30	4,98
Aseguramiento de jefatura				
Asegurado	75,8	73,8	76,4	74,8
No asegurado	24,2	26,2	23,6	25,2
Población 6-17 no asiste*	25,0	35,3	23,7	31,2
Edad promedio Jefatura	43,01	44,44	41,97	51,79
Escolaridad de jefatura				
Ningún grado	9,1	10,2	8,5	13,0
Primaria Incompleta	24,9	26,4	24,1	31,0
Primaria Completa	31,3	29,4	32,2	25,3
Secundaria Incompleta	15,9	15,5	16,2	12,9
Secundaria Completa	7,3	7,1	7,4	6,6
Parauniversitaria Incompleta	0,6	0,6	0,5	0,8
Parauniversitaria completa	0,7	1,1	0,7	0,1
Universidad Incompleta	9,8	9,3	10,0	9,6
Universidad Completa	0,4	0,4	0,4	0,7
Condición de actividad				
Ocupado	2,7	18,3	66,0	4,6
Promedio años estudio	6,82	6,68	6,89	6,60
Desocupado	3,2	17,8	67,7	6,1
Promedio años estudio	5,09	5,34	5,08	4,49

IV Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica

Características de los hogares y las familias y sexo de jefatura	Hogares unipersonales		Hogares nucleares			
	Total		Total	Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental nuclear
Total de hogares						
Total de hogares	213 641	31 348	111 023	3 189	12 335	95 499
Total de personas	732 594	31 348	368 288	6 378	54 716	307 194
Personas por hogar	3,43	1,00	3,32	2,00	4,44	3,22
Aseguramiento de jefatura						
Asegurado	84,1	87,6	82,8	83,0	82,1	82,9
No asegurado	15,9	12,4	17,2	17,0	17,9	17,1
Población 6-17 no asiste *	33,6	62,8	15,5	70,0	16,2	15,3
Edad promedio Jefatura	49,08	58,34	44,72	45,36	40,04	45,31
Escolaridad de jefatura						
Ningún grado	7,9	10,9	5,7	7,7	4,6	5,8
Primaria Incompleta	25,3	28,5	21,8	20,9	19,9	22,1
Primaria Completa	26,9	20,7	28,8	22,0	29,6	28,9
Secundaria Incompleta	14,8	10,6	16,8	15,4	17,7	16,7
Secundaria Completa	8,5	8,1	9,5	8,0	9,5	9,6
Parauniversitaria Incompleta	0,9	1,0	1,0	1,1	0,9	1,0
Parauniversitaria completa	1,3	1,6	1,3	1,4	1,0	1,3
Universidad Incompleta	13,9	17,9	14,6	22,2	16,1	14,2
Universidad Completa	0,5	0,7	0,5	1,2	0,6	0,5
Condición de actividad						
Ocupado	100,0	11,1	59,0	2,8	11,8	85,4
Promedio años estudio	9,14	10,19	9,25	10,52	9,49	9,18
Desocupado	100,0	10,3	59,6	1,1	6,7	92,2
Promedio años estudio	6,82	7,70	6,93	7,23	6,18	6,98
Características de los hogares y las familias y sexo de jefatura						
	Total	Hogares extendidos				
		Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental extendido		
Total de hogares						
Total de hogares	48 438	790	4 854	42 794		
Total de personas	251 065	2 943	31 278	216 844		
Personas por hogar	5,18	3,73	6,44	5,07		
Aseguramiento de jefatura						
Asegurado	85,0	82,9	81,7	85,4		
No asegurado	15,0	17,1	18,3	14,6		
Población 6-17 no asiste *	19,1	23,4	22,3	18,6		
Edad promedio Jefatura	51,46	48,20	45,75	52,17		
Escolaridad de jefatura						
Ningún grado	10,1	11,1	9,1	10,2		
Primaria Incompleta	30,6	27,1	28,3	30,9		
Primaria Completa	27,9	26,2	29,6	27,7		
Secundaria Incompleta	13,9	11,6	15,6	13,7		
Secundaria Completa	6,8	9,6	7,1	6,7		
Parauniversitaria Incompleta	0,7	0,4	0,4	0,7		
Parauniversitaria completa	1,0	1,1	0,7	1,0		
Universidad Incompleta	9,0	12,4	8,8	8,9		
Universidad Completa	0,3	0,4	0,3	0,2		
Condición de actividad						
Ocupado	20,4	1,8	12,0	86,2		
Promedio años estudio	8,22	8,82	7,87	8,26		
Desocupado	20,1	1,8	10,8	87,4		
Promedio años estudio	5,88	7,00	5,36	5,92		

Características de los hogares y las familias y sexo de jefatura	Hogares ampliados				Hogar sin núcleo
	Total	Conyugal sin hijos(as)	Conyugal con hijos(as)	Monoparental ampliado	
Total de hogares					
Total de hogares	7 287	240	862	6 185	15 545
Total de personas	39 738	986	5 892	32 860	42 155
Personas por hogar	5,45	4,11	6,84	5,31	2,71
Aseguramiento de jefatura					
Asegurado	78,1	67,9	75,2	78,9	86,7
No asegurado	21,9	32,1	24,8	21,1	13,3
Población 6-17 * asiste	23,4	43,6	25,3	22,8	22,4
Edad promedio Jefatura	45,33	42,60	40,99	46,04	55,90
Escolaridad de jefatura					
Ningún grado	8,4	10,4	7,2	8,5	11,3
Primaria Incompleta	24,9	21,7	26,9	24,7	27,8
Primaria Completa	28,8	29,6	30,5	28,6	21,6
Secundaria Incompleta	17,6	16,7	17,5	17,6	11,1
Secundaria Completa	8,5	7,5	8,9	8,4	8,0
Parauniversitaria Incompleta	0,7	0,4	0,5	0,8	0,8
Parauniversitaria completa	0,8	1,3	0,3	0,8	1,4
Universidad Incompleta	10,1	12,1	7,5	10,4	17,5
Universidad Completa	0,3	0,4	0,6	0,3	0,6
Condición de actividad					
Ocupado	3,9	3,3	13,0	83,7	5,6
Promedio años estudio	8,12	8,46	7,49	8,20	10,03
Desocupado	5,2	4,0	13,9	82,2	4,8
Promedio años estudio	6,14	8,50	5,00	6,22	8,25

* Con base en la población total de 6 a 17 años.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de Población 2000. Tabulados especiales.

Hay que considerar, además, que la unidad familiar como organización social contiene una estructura de poder que está cruzada por lazos afectivos, conflictos y luchas, donde existen tanto intereses colectivos como individuales. Las relaciones y conflictos estarían marcados por tres factores o variables: la edad, el sexo y el parentesco.

Recuadro 2.4

Familia, educación y comunicación: necesidades y cambios para el cumplimiento de derechos.

A menudo asumimos que el grupo familiar, cualquiera que sea su conformación, es el "nido" que ofrecerá a la niña y al niño, desde su nacimiento, los mejores insumos para abonar su desarrollo. Sin embargo, hay familias que no son conscientes de la importancia que tiene prestar atención al desarrollo del niño y la niña sin. Existen así familias que ofrecen elementos negativos capaces de debilitar y atrofiar la personalidad infantil.

Pero no solo en la familia hay violencia, dolorosamente la escuela y otros grupos sociales también reproducen estos tipos de prácticas de crianza. Por ello, es urgente contar con modelos de crianza que tengan como base el respeto, el diálogo, la expresión del afecto, la tolerancia, el manejo inteligente del enojo, el estímulo, entre otros.

En las últimas décadas, después de grandes y difíciles trayectorias han surgido diferentes tipos de esfuerzos que se proponen colaborar con el resurgimiento de una sociedad más democrática, tal como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y “Convención sobre los Derechos del Niño” (1998) .

El sistema educativo que tanto se ha preocupado por el rendimiento académico, también es co-responsable de los procesos sociales, por lo que debe tener su impacto en el saneamiento de la violencia social y natural. Esto significa, en parte, que es necesario dirigir el currículo educativo hacia la formación de actitudes amigables entre las personas y entre estas con la naturaleza. Por esta razón, los diferentes niveles y modalidades educativas, desde la educación inicial hasta la superior, tienen un importante papel en la prevención de la violencia. Existen algunas opciones pedagógicas que enfocan su objetivo principal en las emociones de la persona. Por ejemplo, a partir de la Neurociencia y del desarrollo emocional hemos conocido las teorías de: LA INTELIGENCIA EMOCIONAL (Daniel Goleman) e INTELIGENCIAS MÚLTIPLES (Howard Gardner), quienes valoran el cerebro emocional y las diferentes fortalezas que caracterizan a cada persona, lo cual ha permitido dar a sus habilidades el valor correspondiente.

Aspectos como el humor, la ternura, el respeto y la formación integral pueden ser factores transversales en las propuestas educativas tanto al interior de la familia como en la escuela. Sin embargo, para que esto pueda ser posible se necesita desarrollar políticas claras que promuevan estos valores. Se pasa así por la re-educación de docentes, madres y padres de familia, textos y demás programas integrales que pongan en práctica nuevas formas educativas, en donde se consideren las emociones y el desarrollo de propuestas asertivas para la resolución de problemas.

Dentro de este mismo enfoque, para combatir la problemática de la violencia contra la infancia y la mujer en Centroamérica, se realizó en el año 2000, la campaña centroamericana contra el maltrato llamada: NI GOLPES QUE DUELAN NI PALABRAS QUE HIERAN. Esta experiencia aporta un valioso instrumento de apoyo metodológico y conceptual, muy apropiado para orientar la capacitación a padres y madres en los jardines de infantes, escuelas y colegios.

Varios han sido los esfuerzos y la propuestas que existen para dar una educación más integral y positiva a los niños, niñas y adolescentes. Tales como el Programa de “Solución creativa de conflictos”, el Enfoque de Educación para la Paz, Summerhill. Es decir, existen opciones educativas y enfoques aplicables

para una educación democrática, pero es necesario continuar investigando en este campo a fin de responder a los retos de la sociedad actual y contribuir al cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños, las y los adolescentes.

Fuente: Valverde Limbrick, Helen R. "La participación educativa en la recuperación de una sociedad afectada por violentos patrones de crianza". Síntesis de ponencia presentada en: II Simposio sobre los derechos de la niñez y adolescencia "Familia, violencia y patrones de crianza". PRIDENA, UNICEF, OIT, OIM, Sep. 2003.

El primer conflicto, el generacional, se origina en el cuestionamiento de la autoridad patriarcal por parte de los hijos e hijas durante la adolescencia y juventud. Este es el resultado de una creciente "autonomización" de las jóvenes y los jóvenes y aparece en el ámbito de la reproducción con exigencias en el aporte económico que se les demanda en ocasiones a los adolescentes para el mantenimiento familiar. En el ámbito del consumo hay presiones por parte de las jóvenes y los jóvenes para acceder a bienes propios de la "cultura juvenil" *versus* la jerarquía de consumo familiar.

El conflicto de género se origina en un régimen que, entre otros, establece la división sexual del trabajo, confiriendo a las mujeres la responsabilidad de las tareas hogareñas y el cuidado de la prole (Jelin, 1994b). Cuando la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo aumenta, tiende a aumentar su carga laboral pues, por lo general, siguen asumiendo su rol doméstico en detrimento de su salud física y emocional. Si bien ello se comporta en forma diferenciada según la clase social (un sector social delega las responsabilidades domésticas en personal que contrata), lo cierto es que la incorporación laboral de las mujeres no ha tenido un correlato con la modificación de los roles masculino y femenino en el ámbito familiar.

Pobreza, tipos de familia y ciclo de vida familiar

A pesar de los programas estatales que han pretendido contribuir en la erradicación de la pobreza, desde mediados de los noventa el país se ha estancado en términos de su combate. En Costa Rica, 20,9% de las familias se encuentra en condición de pobreza y desde una medición de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), esta cifra es mayor (alrededor de 35%)⁶.

Del total de familias jefeadas por mujeres, 24,4% están ubicadas en el quintil 1, y 19,8% de las jefeadas por hombres están en esta condición. Es decir, el mayor riesgo de pobreza lo presentan las familias con jefatura femenina.

6 Los métodos utilizados para medir pobreza tienen sus ventajas y desventajas. Este acápite se basa en los datos de la EHPM que estima la pobreza por medio del método de Línea de Pobreza.

Asimismo, existe un comportamiento diferenciado de la pobreza según el tipo de familia y la etapa del ciclo de vida familiar (cuadro 2.11).

Según el tipo de familia (cuadro 2.11), el menor riesgo de pobreza se registra en los hogares sin núcleo con jefatura masculina, y en los unipersonales tanto de jefatura masculina como femenina.

Cuadro 2.11
Costa Rica. Total de hogares y familias con ingreso conocido.
Por sexo de jefatura y quintil,^{1/} según tipo, julio, 2002 (en porcentajes)

Tipo	Total		Jefatura masculina		Jefatura femenina	
	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5
Costa Rica	20,9	19,9	19,8	20,4	24,4	18,2
Hogares unipersonales	18,1	39,1	13,4	42,4	24,6	34,4
Hogares nucleares	20,4	20,1	19,8	20,4	23,4	19,1
Conyugal sin hijas e hijos	15,4	34,2	15,6	33,8	13,1	40,2
Conyugal con hijas e hijos	20,6	17,9	20,5	18,0	25,2	17,4
Monoparental nuclear	23,4	18,6	20,4	22,5	23,7	18,3
Hogares extendidos	24,2	10,4	23,1	11,5	25,9	8,5
Extenso sin hijas e hijos	24,4	11,9	24,1	11,2	28,8	21,8
Extenso con hijas e hijos	23,1	11,3	23,0	11,6	24,3	6,9
Monoparental extenso	25,6	8,7	21,7	11,8	26,0	8,4
Hogares ampliados	19,1	12,5	20,3	13,3	15,1	9,7
Ampliado sin hijas e hijos	21,5	18,9	22,6	19,8	0,0	0,0
Ampliado con hijas e hijos	20,4	11,1	20,6	11,2	0,0	0,0
Monoparental ampliado	15,3	11,8	13,5	16,1	16,0	10,2
Hogares sin núcleo	22,7	25,0	14,9	29,6	29,1	21,3

1/ Ordenados según ingreso per cápita, el quintil 1 corresponde a los hogares más pobres y el quintil 5 a los hogares más ricos.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, julio, 2002. Tabulados especiales.

El mayor riesgo lo presentan las familias extendidas (24,2% están en el quintil 1, que corresponde al de mayor pobreza). Esta condición se registra en todos los tipos de familia extensa (conyugales con hijos e hijas o sin estos, monoparentales) tanto de jefatura masculina como femenina, y adquiere mayor dramatismo en las monoparentales jefeadas por mujeres (26,0%).

El riesgo afecta en orden descendente a las familias nucleares (20,4%) que, como se indicó, son las más numerosas, y por último a las ampliadas (19,1%).

Las familias monoparentales (nuclear, extensa, ampliada) y las sin núcleo encabezadas por mujeres, presentan mayor concentración de la pobreza (23,7%, 26,0%, 16,0% y 29,1%, respectivamente), que las monoparentales encabezadas por hombres (20,4%, 21,7%, 13,5% y 14,9%). Es decir, según el total de familias, las encabezadas por mujeres no son mayoritarias, pero sí están sobrerrepresentadas

En el 2002 se reportaron un 20,9% de familias en condición de pobreza, desde una medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), esta cifra aumenta a un 35% de hogares pobres.

en el total de familias pobres; ello ocurre debido a las condiciones de marginación que caracterizan su participación en el mercado de trabajo. Según el Estado de la Nación (2002), la creciente participación de las mujeres en la fuerza de trabajo no ha modificado la condición de subempleo visible que históricamente ha caracterizado su inserción laboral y que siempre ha sido más alto que en el caso de los hombres. De la misma manera, el desempleo abierto sigue presentándose en mayor escala en las mujeres.

La brecha salarial entre las mujeres y los hombres ha sido una constante en el tiempo y, aunque experimentó una leve mejoría en la última década, se mantiene en casi todos los grupos ocupacionales y en todos los niveles de instrucción.

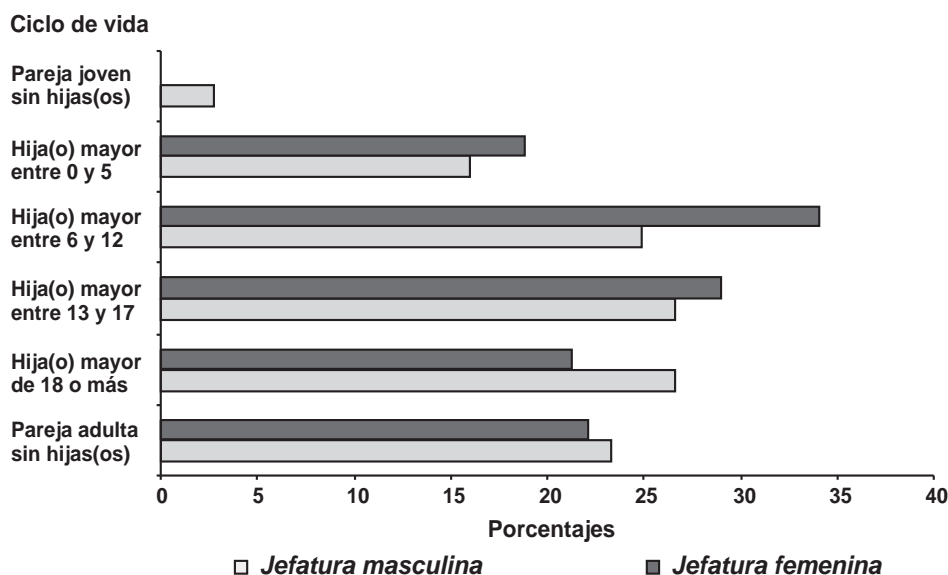
Cuadro 2.12
Costa Rica. Total de hogares y familias con ingreso conocido.
Por sexo de jefatura y quintil^{1/}, según tipo, julio 2002 (en porcentajes)

Ciclo de vida	Total		Jefatura masculina		Jefatura femenina	
	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5
Costa Rica	21,1	18,1	20,3	18,9	24,0	15,5
Pareja joven sin hijas(os)	2,6	44,1	2,7	43,3	0,0	55,5
Hija(o) mayor entre 0 y 5	16,1	21,2	15,8	21,4	18,8	18,6
Hija(o) mayor entre 6 y 12	26,3	12,3	24,9	11,6	34,1	16,7
Hija(o) mayor entre 13 y 17	27,1	12,8	26,5	13,6	29,0	10,1
Hija(o) mayor de 18 o más	18,7	18,6	17,3	20,3	21,2	15,4
Pareja adulta sin hijas(os)	23,2	24,7	23,2	24,5	22,2	28,0

1/ Ordenados según ingreso percápita, el quintil 1 corresponde a los hogares más pobres y el quintil 5 a los hogares más ricos.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, julio, 2002. Tabulados especiales.

Gráfico 2.6
Incidencia de la pobreza según etapa del ciclo de vida familiar, julio 2000



Fuente: Encuesta de hogares de propósitos múltiples, julio, 2002.

Asimismo, ha habido un aumento en la categoría de trabajadoras por cuenta propia, pero en sectores de baja productividad en los que predomina la economía de subsistencia. Además de que los ingresos de estas mujeres son inferiores, la cobertura social de seguridad social es inexistente, en particular, en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, lo cual aumenta sus condiciones de vulnerabilidad social.

En las familias encabezadas por hombres, que en su gran mayoría son biparentales (cuadro 2.6), las más vulnerables son las nucleares conyugales con hijas e hijos y las menos, las conyugales sin prole. Análogo comportamiento tienen las ampliadas.

Al observar el comportamiento de la pobreza según CVF (gráfico 2.6, cuadro 2.12), es evidente que la presencia de hijas e hijos, particularmente, en edad escolar incide en la condición socioeconómica de las familias. Si bien no es posible establecer una causalidad directa y temporal –¿el número de hijos e hijas dependientes impide que una familia salga de la pobreza o la mayor pobreza induce a tener un número mayor de hijas e hijos?– sí es posible establecer una correlación significativa entre los ingresos de las familias y la estructura familiar.

Efectivamente, el menor riesgo de pobreza lo registran las familias de las etapas I y VI (parejas jóvenes y adultas sin hijas e hijos) tanto de jefatura femenina como masculina.

En las familias encabezadas por hombres, la mayor concentración se registra en las etapas III y IV que en conjunto aglutinan más de la mitad de estos hogares (51,4%). En las de jefatura femenina, la concentración de la pobreza también se concentra en las etapas mencionadas, pero con mayor impacto (63,1%), seguido de la etapa V (21,2%).

Es decir, según el CVF, se demuestra lo ya anotado en relación con el mayor riesgo de pobreza que tienen las familias con jefatura femenina y evidencia además que, ya sean encabezadas por mujeres o por hombres, el riesgo es mayor en las etapas de expansión y consolidación que comprenden la edad escolar de los hijos e hijas (6 a 17 años). Ello aumenta el riesgo de exclusión escolar, facilitándose la reproducción del círculo espurio de la pobreza pues se sabe que hoy, el peso de una mayor pobreza es la consecuencia en las personas que fueron excluidas del estudio (Gutiérrez, 2002).

Familia y nivel de instrucción

La posibilidad de pertenecer a una familia pobre está en estrecha relación con la escolaridad promedio del padre y la madre pues la educación se vincula inversamente con la pobreza. Esto es, una persona con alto nivel educativo muy difícilmente puede ser pobre; una persona con bajo nivel educativo o sin instrucción, muy probablemente es pobre (Gutiérrez, 2002). Según la CEPAL (1997), el capital educativo, en términos de acceso al bienestar y el correspondiente ingreso laboral, demanda completar el ciclo secundario y cursar por lo menos 12 años de estudio. No obstante, solo en una cuarta parte del total de familias de este país, los jefes o las jefas cumplen con esta condición (cuadro 2.10).

Si bien hay familias pobres cuyos jefes o jefas superan los 12 años de estudio, su presencia es mínima (0,6%) en comparación con el aplastante 80,1% de ellas en las que los padres y las madres tienen en promedio entre 1 y 6 años de escolaridad (cuadro 2.13).

Según la jefatura y el CVF, del total de familias con jefas con la escolaridad señalada, 45,6% se ubican en la etapa III y IV y 48,0% en la V. De igual forma, en las de jefatura masculina, 49,2% están en las etapas III y IV, seguido de la etapa V (27,0%).

Es muy posible que aunque el hijo o la hija mayor aporte recursos al hogar, sus aportes serán pequeños dado que, como es frecuente en los hogares pobres, su nivel de instrucción es bajo.

Cuadro 2.13
Costa Rica. Total de hogares y familias pobres. Por ciclo de vida familiar, según sexo de jefatura y años de estudio del padre y de la madre, julio 2002 (en porcentajes)

Sexo de jefatura y años de estudio del padre y de la madre	Total	Ciclo de vida familiar		
		Pareja joven sin hijas(os)	Hija(o) mayor entre 0 y 5	Hija(o) mayor entre 6 y 12
Total de pobres	100,0	0,3	9,0	24,5
Padre y madre con 0 años	7,1	-	4,3	4,2
Padre y madre de 1 a 6 años	80,1	0,4	8,9	25,3
Padre y madre de 7 a 9 años	8,7	-	10,0	34,4
Padre y madre de 10 a 12 años	3,4	-	19,3	23,8
Padre y madre de con más de 12 años	0,6	-	-	-
Jefatura masculina	100,0	0,4	10,6	27,4
Padre y madre con 0 años	5,1	-	8,1	5,8
Padre y madre de 1 a 6 años	81,2	0,5	10,6	28,1
Padre y madre de 7 a 9 años	9,9	-	10,6	34,7
Padre y madre de 10 a 12 años	3,1	-	15,1	22,5
Padre y madre de con más de 12 años	0,7	-	-	20,6
Jefatura femenina	100,0	-	4,4	16,5
Padre y madre con 0 años	12,6	-	-	2,3
Padre y madre de 1 a 6 años	77,2	-	3,7	17,1
Padre y madre de 7 a 9 años	5,4	-	6,6	33,1
Padre y madre de 10 a 12 años	4,2	-	27,9	26,5
Padre y madre de con más de 12 años	0,5	-	-	27,0

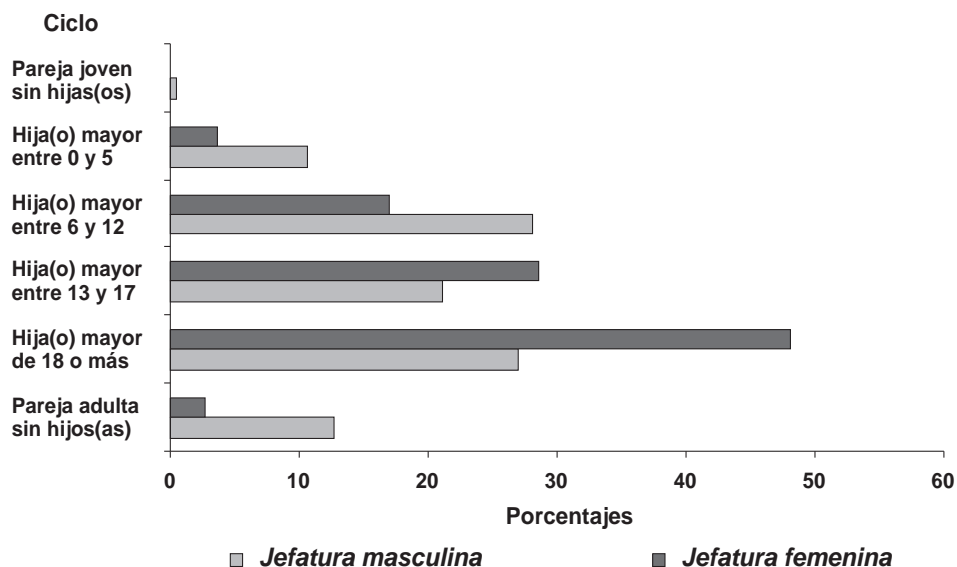
Sexo de jefatura y años de estudio del padre y de la madre	Ciclo de vida familiar		
	Hija(o) mayor entre 13 y 17	Hija(o) mayor de 18 o más	Pareja adulta sin hijas(os)
Total de pobres	23,0	33,9	9,4
Padre y madre con 0 años	8,4	68,5	14,7
Padre y madre de 1 a 6 años	23,0	32,3	10,1
Padre y madre de 7 a 9 años	32,0	23,6	-
Padre y madre de 10 a 12 años	26,9	26,2	3,8
Padre y madre de con más de 12 años	-	-	-
Jefatura masculina	22,4	27,2	11,9
Padre y madre con 0 años	11,9	47,8	26,4
Padre y madre de 1 a 6 años	21,1	27,0	12,7
Padre y madre de 7 a 9 años	35,8	18,9	-
Padre y madre de 10 a 12 años	30,8	25,9	5,7
Padre y madre de con más de 12 años	28,8	30,0	20,6
Jefatura femenina	24,4	52,4	2,2
Padre y madre con 0 años	4,4	92,0	1,3
Padre y madre de 1 a 6 años	28,5	48,0	2,7
Padre y madre de 7 a 9 años	12,3	48,0	-
Padre y madre de 10 a 12 años	18,7	26,9	-
Padre y madre de con más de 12 años	73,0	-	-

(1) En las familias biparentales los años de estudio se obtienen promediando los del padre y de la madre. En las monoparentales corresponde a los del jefe o la jefa.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, julio, 2002.



Gráfico 2.7
Incidencia de la pobreza en las familias en que padre y madre no superan los 6 años de estudio, 2000



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censo de población, 2000.

Participación laboral y ciclo de vida familiar

La cantidad de integrantes que percibe ingresos es un factor determinante en la capacidad de acceso al bienestar de las familias. Esto se puede lograr incorporando al hogar a otras personas insertas en el mercado laboral; aumentando la participación de las y los miembros en la fuerza de trabajo o, bien, reduciendo el tamaño de la familia por medio de la salida de algún o alguna integrante dependiente.

Se ha denominado aportes “virtuosos” a los proporcionados por integrantes adultas y adultos que se incorporan al mercado de trabajo, en tanto los aportes de los niños, las niñas, las y los adolescentes se nominan “espurios” (CEPAL, 2001).

Cuadro 2.14
Costa Rica. Total de hogares, por sexo de jefatura. Según participación en la fuerza de trabajo, julio 2002 (en porcentajes)

Participación en la fuerza de trabajo	Total	Jefatura masculina	Jefatura femenina
Total	100,0	100,0	100,0
Solo jefe	33,0	36,1	21,9
Jefe y cónyuge	19,0	23,2	4,5
Solo cónyuge	1,1	0,9	1,8
Jefe e hijas e hijos	16,6	15,6	20,2
Jefe, cónyuge, hijas e hijos	6,6	7,8	2,8
Solo hijas e hijos	8,3	4,3	22,0
Otros familiares y no familiares	0,8	0,5	1,6
Otros	14,6	11,6	25,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, julio 2002.

Las familias costarricenses cuestionan seriamente el sistema de único sostén (*breadwinner system*) pues solo la tercera parte de ellas tiene como único aportante al jefe o la jefa (cuadro 2.14). En esta condición, proporcionalmente son inferiores las jefeadas por mujeres (21,9%) que las de jefatura masculina (36,1%), lo cual equivale a decir que, además de que son las más pobres, las de jefatura femenina recurren en mayor proporción a otros aportantes familiares.

Por otra parte, la creciente participación de la cónyuge (23,2%) en las familias encabezadas por hombres constituye un cambio significativo en la estructura familiar.

Cuadro 2.15

Costa Rica. Total de hogares y familias. Por participación en la fuerza de trabajo, según sexo de jefatura y ciclo de vida, julio, 2002 (en porcentajes)

Sexo de jefatura y ciclo de vida	Total	Fuerza de trabajo			
		Solo jefe	Jefe y cónyuge	Sólo cónyuge	Jefe e hijas e hijos
Costa Rica	100,0	33,0	19,0	1,1	16,6
Pareja joven sin hijos	100,0	37,1	53,9	1,8	-
Hija(o) de 0 a 5 años	100,0	57,4	32,9	0,5	-
Hija(o) de 6 a 12 años	100,0	59,4	27,8	1,1	0,2
Hija(o) de 13 a 17 años	100,0	42,7	25,2	1,4	13,2
Hija(o) mayor o igual a 18	100,0	9,6	5,0	0,4	34,8
Pareja adulta sin hijas(os)	100,0	34,6	21,6	4,7	-
Jefatura masculina	100,0	36,1	23,2	0,9	15,6
Pareja joven sin hijos	100,0	39,5	53,1	0,3	-
Hija(o) de 0 a 5 años	100,0	57,5	35,7	0,1	-
Hija(o) de 6 a 12 años	100,0	60,0	32,1	0,5	0,2
Hija(o) de 13 a 17 años	100,0	42,1	30,0	1,3	12,0
Hija(o) mayor o igual a 18	100,0	10,7	7,3	0,5	38,5
Pareja adulta sin hijas(os)	100,0	36,7	19,8	3,7	-
Jefatura femenina	100,0	21,9	4,5	1,8	20,2
Pareja joven sin hijos	100,0	6,8	64,1	21,3	-
Hija(o) de 0 a 5 años	100,0	55,6	4,8	4,6	-
Hija(o) de 6 a 12 años	100,0	56,2	3,9	4,6	-
Hija(o) de 13 a 17 años	100,0	45,0	9,0	1,5	17,3
Hija(o) mayor o igual a 18	100,0	7,2	0,6	0,2	27,6
Pareja adulta sin hijas(os)	100,0	-	50,8	20,8	-

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, julio 2002.



El 4,5% de las de jefatura femenina participa la jefa y el cónyuge. No obstante, este tipo de jefatura corresponde en su generalidad a familias monoparentales; por ende, este dato corresponde a los tímidos registros de situaciones en las que, a pesar de ser conyugales, la jefatura se registró como femenina (cuadro 2.2).

Si se observa el comportamiento según cada etapa del CVF (cuadro 2.15), se advierte que en más de la mitad de las familias de la etapa I (53,1%) –con jefatura masculina– participan el jefe y la cónyuge debido a que estas familias se caracterizan

por el hecho de que sus integrantes son más jóvenes y, por lo tanto, más proclives a la asunción de cambios en las dinámicas familiares. Esta situación no se presenta en la etapa VI (pareja adulta), donde más bien hay una concentración (36,7%) de familias en las que solo participa el jefe.

En las etapas II y III se registra un significativo contraste entre las familias en las que solo participa el jefe y en las que participan ambos (jefe y cónyuge). Es la presencia de hijos e hijas entre 6 y 17 años la que explica que en dichas etapas predominen las familias con solo el jefe como aportante (57,5% y 60,0%, respectivamente) no solo por la atención y protección que exigen estas edades, sino, también, por la ausencia de centros de cuidado infantil, que suelen ser más numerosos y con una oferta más diversa cuando los niños y las niñas tienen menos de 5 años. A ello hay que agregar que, según las relaciones de género, es en las mujeres en quienes por excelencia se deposita esta responsabilidad por lo que, conforme aumentan las exigencias de cuidado y atención, muchas no se insertan en el mercado laboral o si lo están, se salen de él.

En las de jefatura femenina, en la etapa I, ocurre una situación similar a la descrita para las de jefatura masculina, observándose que, además, en 21,3% de las familias la jefa no participa en la fuerza laboral, solo el cónyuge. Ello es revelador de nuevas relaciones, fundamentalmente en parejas jóvenes, en las que la jefatura se define con independencia del sexo y del aporte económico.

La participación de los hijos e hijas (en forma conjunta con las jefas y jefes) presenta un fuerte contraste según el sexo de la jefatura. En la etapa III de las jefeadas por mujeres, las hijas y los hijos no participan, en tanto en 0,3% de las jefeadas por hombres, sí participan.

El período de la adolescencia, sin embargo, pareciera ser un detonante de la incorporación de los hijos e hijas en la fuerza laboral en las familias jefeadas por mujeres que, en contraste con las de jefatura masculina (12,0%), concentran 17,3% de familias en la etapa IV.

Esta situación se explica por dos fuerzas que interactúan:

- 1) La pobreza como causa y consecuencia. En efecto, producida por el desempleo, subempleo y bajos salarios, la pobreza genera condiciones para la aparición del trabajo infantil y adolescente en condiciones de explotación, lo cual, a su vez, favorece a mediano plazo otra generación de personas adultas mal pagadas, lo que crea un círculo vicioso de reproducción de la pobreza. Pese a ello, no es la jefatura femenina por sí misma la causante de la inserción temprana laboral de los hijos e hijas, sino el régimen de género que, como ya anotamos, coloca a las mujeres en el mercado laboral en situaciones de desventaja y discriminación y por ende las “empuja” a “utilizar” la prole como mano de obra en mayor proporción que las de jefatura masculina. No obstante, a pesar de ser las más pobres, también presentan “mejor equilibrio”: *“(…) se puede pensar que las jefaturas femeninas tienden a establecer hogares mejores equilibrados en términos de su funcionamiento, de ser esto así, este tipo de hogares estarían brindando importantes pistas para el funcionamiento de cualquier tipo de hogares”* (Cordero, 1998:40).

2) Los hijos e hijas, en particular en la adolescencia, “optan” por insertarse laboralmente dado que desean descargar a sus madres del peso de la manutención del hogar. Efectivamente, según la Encuesta del Trabajo Infantil y Adolescente en Costa Rica (2002), la principal razón dada para el trabajo de niños, niñas y adolescentes es la de ayudar en los gastos del hogar o en el negocio familiar. Esta razón se aplica en 48,9% de los casos, y es más importante para las y los adolescentes (50,9%) que para los niños y niñas de 5 a 14 años (46,3%), para las mujeres (51,4%) que para los hombres (48,0%).

Violencia intrafamiliar

La valoración social de la familia como el espacio que por excelencia proporciona abrigo y protección a sus integrantes es resquebrajada por la violencia intrafamiliar (VIF). Los alcances y las consecuencias de este flagelo social han sido puesto de relieve muy recientemente, sin que ello implique su inexistencia desde épocas anteriores. Al contrario, desde 1750 en las demandas judiciales por conflictos conyugales se registra el abuso físico y verbal por parte de los maridos, y aunque desde el siglo XIX el Estado ha tenido alguna injerencia en la regulación de las relaciones sociales a nivel doméstico (Rodríguez, 2001), es a finales del siglo XX cuando la violencia intrafamiliar es reconocida como un problema de salud pública.

Indudablemente, el contexto de democratización, de ampliación de los derechos ciudadanos y de esfuerzo por eliminar todo tipo de discriminación, ha influido notablemente para que el tema de la violencia adquiriera relevancia en el debate social. No obstante, su inclusión en la agenda como un problema de salud pública constituye un caso paradigmático de cómo un movimiento social –en el caso que nos ocupa, el feminista– redefinió un aspecto que era considerado del ámbito privado, trasladándolo a un tema de la agenda de las políticas públicas.

En la actualidad, la violencia contra las mujeres se considera un problema social, cultural y político, que obstaculiza el desarrollo con equidad al impedir el respeto a los derechos humanos y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

La Convención de Belem do Pará señala que *“la violencia contra las mujeres es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que trasciende todos los sectores de la sociedad, independientemente de su clase, edad o religión; y que su eliminación es condición indispensable para el desarrollo integral de las mujeres en todas las esferas de la vida”* (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –CEDAW– 1994).

En el país, en 1996 se establece el Plan Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (PLANNOVI), el cual, por decreto ejecutivo, en 1998 se convirtió en el Sistema Nacional para la Prevención y la Atención de la Violencia Intrafamiliar (Sistema PLANNOVI).

La conjugación de los anteriores factores sumado a la Ley contra la Violencia Doméstica, en vigencia desde 1996, ha provocado un creciente número de demandas (Cuadros 2.16 y 2.17).

Cuadro 2.16
Costa Rica.
Atención de mujeres en la Delegación
de la Mujer 1999-2003

Año	Mujeres
1999	5.188
2000	4.837
2001	5.404
2002	5.354
2003	3.935 ^{1/}

^{1/} Hasta setiembre
 Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres.
 Estadísticas Área Violencia de Género (2003).

Cuadro 2.17
Costa Rica
Total de llamadas líneas de emergencia^{1/}
1999-2003

Año	Mujeres
1999	11.346
2000	12.304
2001	5.404
2002	78.424
2003	27.535 ^{2/}

^{1/} Línea telefónica para orientación y apoyo.
 Hasta el 2002, incluye la 911 y la 800-3003-3000.
 En el 2003 solo esta última

^{2/} Hasta 31 de octubre
 Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres.
 Estadísticas Área Violencia de Género.



Por su parte, los casos que ingresaron en el Poder Judicial crecieron en 853, 6% entre 1996 y 2002, mientras que las demandas por pensiones alimentarias se duplicaron en el mismo lapso. Los juzgados pasaron de canalizar 5.023 casos de violencia doméstica en 1996 a atender 47.901 en el 2002. En esos seis años los casos nuevos presentaron un crecimiento sostenido de 385.811 y en el 2002 superaron el millón de asuntos que se recibieron en las oficinas judiciales (*Al Día*, 26 de febrero de 2003: 7)

En las denuncias interpuestas se revela que un porcentaje significativo de los ofensores son hombres (aproximadamente 90%) y que en mayor proporción las víctimas son mujeres.

Y es que efectivamente no podemos ignorar que, en los últimos años, el país ha asistido a un “enrudecimiento” de la violencia contra las mujeres por parte de los hombres. El femicidio es una lamentable evidencia de ello (cuadro 18).

Faltan estudios que precisen las razones de este comportamiento; empero, una buena explicación se encuentra en las relaciones de poder y de control que, en la esfera doméstica, han tenido, históricamente, los hombres sobre las mujeres. El traslado de estas relaciones del ámbito privado a la esfera pública y la sanción social que se ha configurado alrededor de la VIF, sumado a las limitaciones de la respuesta judicial (en la mayoría de casos de femicidio, las víctimas habían recurrido a los Tribunales de Justicia) podrían ser los factores causales. *La violencia masculina deriva ahora de la inseguridad y de la inadaptación, más que a la perpetuación del dominio patriarcal. La violencia es una reacción destructiva a la mengua de la complicidad femenina* (Giddens, 1998:115).

Cuadro 2.18
Costa Rica.
Femicidios 1999-2003

Año	Mujeres ^{1/}
1999	26
2000	25
2001	11
2002	23
2003	25 ^{2/}

1/ Incluye niñas y adolescentes

2/ Hasta 14-11-03

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres.
Estadísticas Área Violencia de Género (2003).

Según CEFEMINA (2003), en los últimos cuatro años han sido asesinadas 11 niñas de 0 a 14 años y 8 adolescentes de 15 a 17 años (están incluidas en el cuadro 2.18). Excepcionalmente, los homicidas han sido desconocidos; por el contrario, han sido hombres que habían estado o estaban vinculados con las víctimas (esposo o compañero o ex pareja, “pretendiente”).

Pero aun en las otras situaciones de VIF, las niñas, los niños, las y los adolescentes mantienen la condición de víctimas en forma directa o indirecta. Directa, porque en no pocas situaciones también se convierten en objeto de diversas agresiones (física, emocional y sexual). Indirectas, porque aunque no sean el “blanco” de las agresiones, según su edad presentan trastornos emocionales y físicos. Y en cualquier etapa (niñez o adolescencia) manifiestan angustia, tristeza, confusión y ambivalencia.

En los niños pequeños aparecen dolores de cabeza y de estómago, perturbaciones en el sueño insomnio, terrores nocturnos, resistencia para irse a la cama, incontinencia (...) En edad escolar pueden mostrar conductas muy oscilantes y extremas. Están mucho en la casa para vigilar y proteger a la madre o permanecen fuera todo el tiempo para evitar los episodios desagradables; comerán en exceso o tendrán falta de apetito (...) En la adolescencia se sienten muy reprimidos y recargados de tensiones. No tienen quién los escuche pero tampoco confían en los adultos. Se desilusionan con facilidad y pueden caer en conductas autodestructivas (Ferreira, 1994:269).

Pese a las preocupantes estadísticas, es difícil conocer la verdadera dimensión de la VIF debido a que, entre otras muchas razones, las mujeres sienten vergüenza o temor de denunciar y por lo tanto no recurren a los mecanismos institucionales creados.

En efecto, según una encuesta efectuada por IDESPO (2000)⁷ las personas perciben que la violencia contra las mujeres se presenta mayoritariamente dentro del ámbito del hogar. Dos de cada tres personas entrevistadas manifestaron conocer mujeres que han sufrido o sufren agresión verbal y psicológica. Ligeramente más

7 Encuesta telefónica a una muestra de 400 personas en la Gran Área Metropolitana (GAM) y una encuesta en terreno (200 entrevistas) en el Área Metropolitana de San José (AMSJ). Ambas encuestas entre el 8 y 15 de junio del año 2000.

alta fue la opinión entre los estratos bajos. Dos de cada tres de las personas que viven en estratos bajos y uno de cada dos de estratos medios y altos, señalaron conocer mujeres que han sufrido maltrato físico. El 17% de las personas entrevistadas personalmente y el 22% telefónicamente manifestaron conocer mujeres que han sufrido abuso sexual.

De la misma manera, según los datos de la prueba piloto de la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres (*La Nación*, mayo, 2003), 67% de las féminas mayores de 15 años ha sufrido al menos un incidente de violencia física o sexual en el transcurso de su vida.

Recuadro 2.5

Acciones estratégicas rectoras en VIF según nivel de gestión

El Ministerio de Salud ejecuta una serie de acciones estratégicas para dar respuesta al problema de la violencia intrafamiliar, que en los últimos años ha tendido a aumentar, a pesar del sesgo que muestran las estadísticas, ya que no todo acto de violencia intrafamiliar es denunciado por parte de las víctimas.

Acciones estratégicas

Nivel central

Dirección y conducción del proceso de incorporación de políticas orientadas a la prevención y la atención de la violencia intrafamiliar en el Sector Salud, en el marco de la Política Nacional de Salud.

Dirección y conducción de proceso para que diferentes actores sociales incorporen planes, programas, proyectos y acciones específicas en prevención y atención de la violencia intrafamiliar, dentro del Plan Nacional de Salud.

Conducir el proceso técnico de seguimiento y evaluación de planes, programas, proyectos y acciones específicas orientadas a la prevención y atención de la violencia intrafamiliar incorporadas en el Plan Nacional de Salud, como parte del seguimiento y evaluación establecidos para el plan.

Identificar y movilizar recursos nacionales e internacionales para facilitar el cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos nacionales, sectoriales e institucionales en materia de salud sobre la violencia intrafamiliar.

Promover y participar en investigaciones científicas.

Revisar la legislación vigente en salud sobre el tema, en forma periódica y proponer modificaciones o elaborar propuestas de carácter legal. Definir mecanismos para dar seguimiento al cumplimiento de esta legislación.

Nivel regional

Divulgar y dar seguimiento al cumplimiento de la Política Nacional para la prevención y atención de la Violencia Intrafamiliar (VIF) dentro del Sector Salud.

Dirigir y conducir el proceso regional para integrar acciones de atención a la VIF dentro del Plan Nacional de Salud.

Divulgar, dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos sectoriales e institucionales en el ámbito regional, en materia de salud sobre la violencia intrafamiliar, con participación de los actores sociales directamente involucrados.

Identificar y movilizar recursos para facilitar el cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos sectoriales e institucionales en materia de salud sobre la violencia intrafamiliar.

Promover y participar en investigaciones científicas.

Participar en el proceso técnico de definición de la atención integral del problema de la violencia intrafamiliar.

Conducir el proceso técnico de análisis y fortalecimiento de la capacidad del sector salud para la atención integral de la violencia intrafamiliar.

Conocer, divulgar y dar seguimiento a la legislación vigente en salud sobre el tema.

Fuente: Ministerio de Salud.

De acuerdo con datos suministrados por el Banco Mundial, anualmente se pierden 9 millones de años de vida saludables en el mundo por concepto de violaciones y violencia doméstica, cifra mayor al total de mujeres víctimas de todos los tipos de cáncer existentes y más de dos veces del total de años de vida saludables perdidos por mujeres en accidentes de vehículos motorizados (cfr. INAMU, 2003).

Es necesario dimensionar las nefastas consecuencias de VIF. No se trata de una “guerra de sexos”. Por el contrario, su erradicación contribuirá a la creación de relaciones armónicas y gratificantes entre los hombres y las mujeres y consecuentemente coadyuvará en la configuración de patrones de crianza que harán posible que la niñez y la adolescencia sea una hermosa y nutritiva vivencia. Su eliminación, por ende, es una condición necesaria tanto para el cumplimiento de los derechos de las mujeres como para el de los de la niñez y la adolescencia.

Marco jurídico nacional de protección a la familia

La complejidad de las relaciones sociales y en particular de las familiares requiere del diseño y ejecución de políticas integrales. En este sentido, la promulgación de leyes y reglamentos no significa la panacea para las diversas situaciones por las que atraviesan las familias costarricenses. No obstante, desde 1990 el país asiste a un proceso de reflexión que ha posibilitado la promulgación de leyes y reglamentos que indudablemente contribuyen con una nueva visión de familia como instancia de derechos, a saber:



- Ley sobre la Regulación de la Unión de Hecho (1995); la Ley de Adopciones (1995), la aprobación del Convenio de la Haya relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional (1995); las reformas al Código de Familia (1994 y 1995); la Ley de Pensión para Discapacitados con Dependientes (1996); la Ley de Pensiones Alimentarias (1996); Ley General de Centros de Atención Integral (2000, que derogó la Ley N.º 7380 Ley General para las Guarderías Infantiles y Hogares Escuela); la Ley de Paternidad Responsable (2001).
- Otras leyes que merecen ser mencionadas son: La Ley de creación de la Delegación de la Mujer (1990); la de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (1990); la de la Defensoría de la Mujer en la Defensoría de los Habitantes (1993); la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia (1995); la Ley contra la Violencia Doméstica (1996); Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad (1996); la nueva Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (1997); el Código de la Niñez y la Adolescencia (1997); la Ley General de Protección a la Madre Adolescente (1997); el Reglamento sobre Salud Sexual y Reproductiva (1999), y la reforma al Código Penal en materia de Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad (1999).

Recuadro 2.6

El papel de la familia en la contención o en la propensión de la explotación sexual comercial de los niños, las niñas, las y los adolescentes.

La familia es un espacio de socialización y formación de valores sumamente importante. Lamentablemente, el tema de la sexualidad sigue siendo un tema tabú, y las personas adultas que forman parte del espacio de convivencia familiar en muchas ocasiones no fomentan una cultura de respeto de los derechos humanos y de rechazo de las diversas formas de abuso sexual y explotación.

En el espacio familiar los niños, las niñas, las y los adolescentes aprenden desde tempranas edades diversas reglas básicas para una convivencia social armónica, legal y aceptada por la sociedad. No obstante, en el tema de la sexualidad la orientación de la familia es muy reducida e incluso a veces propicia un problema tan grave como la explotación sexual comercial de las personas menores de edad. Esto ocurre, por ejemplo, cuando los hijos varones al crecer y llegar a la edad de iniciar una sexualidad activa son inducidos, principalmente por los miembros masculinos de la familia, a utilizar, por medio de un pago, el cuerpo de otra persona para su propio placer sexual, convirtiendo a esta persona en un objeto sexual y comercial, y si es menor de edad, en una víctima de la explotación sexual, mientras el mismo joven incurre en un delito sancionado con prisión.

Existe en la sociedad una tolerancia social enorme hacia la explotación de las personas menores de 18 años. Esta tolerancia es, en muchos casos, reproducida en el ámbito familiar cuando las graves consecuencias en las víctimas son ignoradas; cuando la explotación es clasificada como un problema ajeno y de "otros" o cuando se re-victimiza a las víctimas con comentarios y mitos en el

seno familiar acerca de que ellas son las “malas” y las responsables de la existencia del comercio sexual, cuando, en realidad, son las víctimas.

También es común que la educación sexual y la socialización en el seno familiar no incluya la orientación a cerca de dónde está el límite entre lo que es una vida sexual responsable que no perjudica a otras personas y los abusos sexuales. Esto conlleva a una cultura que tiende a legitimar fenómenos inaceptables, como, por ejemplo, el hostigamiento sexual, el incesto, violaciones, abusos sexuales contra niños y niñas, las diversas actividades relacionadas con la explotación sexual comercial, tales como el sometimiento de niños, niñas y adolescentes a relaciones sexuales con la promesa de un pago en dinero o en especie; el proxenetismo; los negocios basados en la venta y explotación de niños, niñas y adolescentes para el turismo sexual, los espectáculos sexuales que involucran a los y las “bailarinas” sexuales menores de 18 años de edad, entre otros. En Costa Rica, la explotación sexual comercial de personas menores de edad es castigada hasta con 16 años de prisión, –dependiendo de la edad de la víctima–, pero a pesar de ello existe un desconocimiento enorme acerca de la ley.

También ocurre que algunos de los integrantes de la familia aprovechan el espacio familiar privado y relativamente escondido de la vigilancia social para abusar sexualmente de las personas menores de 18 años de edad, lo que contribuye a vulnerarlas aún más ante los explotadores sexuales que participan como proxenetas, intermediarios o “clientes” en el comercio sexual. Asimismo, las personas que causan la violencia intrafamiliar en general también son culpables indirectamente de la explotación sexual comercial, ya que en varias ocasiones los niños, las niñas, las y los adolescentes son forzadas a dejar su casa por la violencia y una vez fuera del ámbito familiar son blancos fáciles para los explotadores sexuales.

Una vez convertidas en víctimas de la explotación sexual comercial, las personas menores de edad requieren de una atención inmediata para lograr una protección efectiva. Tradicionalmente, las instancias de protección de la niñez han dado prioridad a la institucionalización de las víctimas, lo que contraviene su derecho a vivir con una familia, sin haber explorado la posibilidad de que los niños y las niñas se quedan con su familia nuclear o ampliada. Las instancias de protección de la niñez, tanto privadas como públicas, han alegado que la familia no reúne las condiciones suficientes para atender a los niños y las niñas de una forma adecuada. No obstante, solamente en muy pocas ocasiones es que se ha intentado apoyar la creación de una familia de las víctimas, económicamente viable y no violenta, por ejemplo, asegurándose la salida de integrantes violentos y abusivos del hogar. Con la institucionalización se tiende a despojar a las víctimas de todos los miembros familiares, tanto los abusivos como a los que pueden y que desean apoyar a los niños, niñas y adolescentes. Estos últimos integrantes de las familias de las víctimas pueden jugar un papel sumamente importante para disminuir la vulnerabilidad de los niños y las niñas frente a futuros explotadores sexuales comerciales. Para apoyarlas en esta tarea, es necesario crear estrategias más eficaces que las utilizadas actualmente, como por ejemplo, el apercibimiento que realiza el Estado para llamar la atención de las familias sobre sus responsabilidades con sus hijos e hijas, cuya efectividad es baja cuando se trata de familias con problemas socio-económicos complejos.

Resumiendo, se puede decir que las familias pueden jugar un papel mucho más proactivo para deslegitimar la compra de sexo y evitar que ocurran casos de explotación sexual y además disminuir la vulnerabilidad de los niños, las niñas y de las personas adolescentes frente a los explotadores sexuales comerciales.

Bente Sorensen
Politóloga
Coordinadora Proyecto Subregional ESC
IPEC/OIT

- En lo que respecta a decretos ejecutivos emitidos en torno al problema de la violencia contra las mujeres, se pueden citar: el establecimiento del Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (1996), la creación de una Comisión en el sector Salud para la implementación del Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (1996) y la declaración del Día Nacional de la No Violencia contra las Mujeres (1996), creación de Juzgados de Violencia Doméstica en el Segundo Circuito Judicial de San José, en el Circuito Judicial de Heredia y Cartago y en el primer Circuito Judicial de Alajuela.
- Actualmente, se encuentra en la fase de discusión un proyecto de ley para penalizar la violencia doméstica (Expediente N.º 14.326) cuya presentación ha concitado los intereses de quienes opinan que su aprobación contribuirá con la “desestabilización familiar” y entre quienes defienden que solo con leyes y penas más severas será posible detener la creciente e intensa violencia que se ha desatado en contra de las mujeres, las niñas, los niños y adolescentes. Sin embargo, el Comité de la CEDAW –organismo ante el cual Costa Rica debe rendir cuentas acerca del avance en el cumplimiento de la Convención– recomendó, en julio del 2003, la aprobación de este proyecto. La resolución final está pendiente y la tiene el Gobierno de Costa Rica, particularmente, la Asamblea Legislativa
- Por último, cabe mencionar el proyecto de “Ley de abolición del castigo físico contra niños, niñas y adolescentes”, presentado en agosto del 2003 a la Asamblea Legislativa por parte de la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes de la República. Desconocemos el curso que irá a tomar dicho proyecto; no obstante, su formulación es una muestra del llamado a una mayor regulación por parte del Estado en los que respecta a las relaciones familiares.

Síntesis

- La tasa bruta de natalidad ha decrecido continuamente entre 1960 y el 2000. Sin embargo, según la tasa de fecundidad, esta disminución no ha ocurrido de la misma manera en todas las regiones del país ni en todos los grupos etarios, observándose que si bien entre las personas mayores de 20 años, y especialmente, entre las mayores de 35, la tasa de fecundidad ha disminuido, entre las menores de 20 ha aumentado. Del total de nacimientos en el 2000, aproximadamente 15% procede de madres menores de 18 años y de estos el 14% corresponde a menores de 15 años.
- El descenso en la tasa de fecundidad ha impactado demográficamente la estructura de edades y el volumen de las personas en edades de constituir familias.
- La familia nuclear continúa prevaleciendo en el país. No obstante, respecto a 1984, se ha experimentado un descenso de las nucleares conyugales con hijos e hijas y un aumento de conyugales sin descendencia. Asimismo, en ambos tipos ha disminuido el número de familias con jefes y jefas entre 18 y 28

años. En conjunto, ambos comportamientos evidencian la tendencia de atrasar la conformación de las familias y la llegada de la prole. Es probable que muchas de las familias nucleares sean familias complejas o recompuestas, empero, debido a las características de la captura de datos censales, no es posible conocer si estas familias nucleares son producto de la primera, segunda o más uniones.

- Entre los dos períodos intercensales, las familias extensas y ampliadas han disminuido lo que revela la preferencia de los y las costarricenses por mantener la privacidad familiar. Se registra, proporcionalmente, un número mayor de extensas en el caso de las jefeadas por personas discapacitadas.
- Los hogares unipersonales y las familias monoparentales han aumentado.
- El número de hogares sin núcleo se mantiene igual entre 1984 y el 2000.
- La jefatura de las familias continúa registrándose como masculina. Leves modificaciones se asoman en el registro de jefatura femenina en las nucleares conyugales.
- La excepción a lo anterior la presentan las monoparentales cuya jefatura sigue siendo aplastantemente femenina y con jefas entre 29 y 49 años, mayoritariamente divorciadas, separadas y, en menor proporción, solteras. Las de jefatura masculina, mayoritariamente registran jefes con 60 y más años en condición de viudez, especialmente en las monoparentales extensas. No obstante, se advierte, con respecto a 1984, un aumento de las jefeadas por hombres divorciados, separados y solteros lo que es producto del asomo tímido –dado su proporción– de nuevas formas de masculinidad a cargo de la prole.
- En cuanto a estructura de edades y estado conyugal, existe un comportamiento inverso entre las monoparentales y los unipersonales. Si son jefeadas por hombres, los segundos concentran, mayoritariamente, jefes solteros entre 29 y 49 años. Con jefatura femenina, concentran jefas viudas mayores de 60 años. El aumento en la esperanza de vida –en particular de las mujeres– confluye en este comportamiento, pero, indiscutiblemente, los códigos culturales asignados a hombres promueven mayores patrones de autonomía e independencia en estos que en las mujeres.
- Pese a lo anterior, los hogares unipersonales jefeados por mujeres con edades entre 40 y 49 años experimentaron un ligero aumento con respecto a 1984, y aunque con mucha probabilidad ello está asociado a la clase social, es revelador de un lento pero progresivo proceso de autonomía de las mujeres.
- Matrimonio y familia se han separado pues han aumentado las familias con jefes y jefas en uniones consensuales en detrimento de las familias con jefaturas casadas. Asimismo, han aumentado las familias con jefes divorciados y jefas divorciadas.
- El registro de la discapacidad continúa presentando serias limitaciones metodológicas que dificultan capturar su verdadera dimensión. Empero, los datos proporcionados muestran que existe una concentración de jefes y jefas con ceguera y sordera.

- A pesar de los esfuerzos por enfrentar la pobreza, desde mediados de los noventas, el país se ha estancado en términos de su combate, 20,9% de las familias de este país están en condición de pobreza. Del total de familias jefeadas por mujeres 24,4% están ubicadas en el quintil 1 y 19,8% de las jefeadas por hombres están en esta condición. Es decir, el mayor riesgo de pobreza lo presentan las familias con jefatura femenina.
- Existe un comportamiento diferenciado de la pobreza, según el tipo de familia y la etapa del ciclo de vida familiar.
- Según tipo, el menor riesgo de pobreza se registra en los hogares unipersonales indistintamente del sexo de la jefatura y en los sin núcleo con jefatura masculina. El mayor riesgo lo presentan las familias extensas en cualquiera de sus tipos con mayor dimensión en las monoparentales extensas.
- Las monoparentales (nuclear, extensa y ampliada) y las sin núcleo encabezadas por mujeres presentan un considerable riesgo de pobreza.
- Según el Ciclo de Vida Familiar, el menor riesgo de pobreza se registra en las familias de las etapas I y VI; es decir, en las parejas jóvenes y adultas sin hijos e hijas. El mayor riesgo en la familias de las etapas III (hija e hijo mayor entre 6 y 12 años) y IV (hija e hijo mayor entre 13 y 17 años) jefeadas por hombres y mujeres, pero con mayor impacto en estas últimas.
- La estrecha vinculación entre pobreza y escolaridad se hace evidente al observar que en 80,1% del total de familias pobres, el padre y la madre tienen una escolaridad promedio de 1 a 6 años. Es decir, la posibilidad de pertenecer a una familia pobre es mayor cuanto menor la escolaridad de los progenitores.
- Si las familias ubicadas en la etapa IV son jefeadas por mujeres es mayor el número de núcleos en que los hijos e hijas, junto con la madre, participan en la fuerza laboral. No obstante ser inferiores, las de jefatura masculina en esta condición también registran dicha participación.
- La dimensión de la pobreza como causa y consecuencia queda evidente con lo señalado en el punto anterior. Producida por el desempleo, el subempleo y bajos salarios, la pobreza genera condiciones para la aparición del trabajo infantil y adolescente en condiciones de explotación, lo cual, a su vez, favorece a mediano plazo otra generación de personas adultas mal pagadas, lo cual contribuye con la reproducción del círculo espurio de la pobreza.
- A pesar del reconocimiento de la violencia intrafamiliar como un problema de salud público, las medidas más comunes para enfrentarla han sido las legislativas que tienden a castigar y a controlar los comportamientos agresivos. La prevención por medio de medidas educativas han recibido menor atención.
- A partir de la década de los noventas, el país ha sido prolífero en la promulgación de leyes, decretos y proyectos de ley, configurando con ello una nueva visión de familia como instancia de derechos.

Conclusiones y recomendaciones

Si bien no existe concordancia entre la creciente heterogeneidad que caracteriza el medio costarricense y la familia nuclear como el tipo ideal, ello es explicado por la persistencia de las formas de representación e imágenes culturales de dominación, así como normas sustentadas en esas imágenes. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que ha ido emergiendo una nueva definición de los roles conyugales en la cual el principio de igualdad y equidad se manifiesta lentamente y se relaciona con el aporte económico de mujeres a las familias. Asimismo, tenuemente están surgiendo nuevas formas de masculinidad y nuevos estilos de relación entre madres, padres, hijos e hijas que reflejan un mayor reconocimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia. Progresivamente, se consolida una mayor censura social de las relaciones de jerarquía y sumisión dentro del núcleo familiar, lo cual indudablemente contribuirá a la construcción de relaciones más democráticas y armónicas.

Atravesado por la clase social también se observa la presencia de incipientes procesos de "individualización"; es decir, de afirmación del derecho de los sujetos por sobre los colectivos, y de la realización personal por sobre los intereses familiares.

En este sentido, es importante resaltar que las políticas dirigidas a las familias aún carecen de una definición debidamente específica, de un campo bien delimitado y de una legitimidad evidente. Su diseño enfrenta diversos escollos, en particular las tensiones entre intereses familiares y personales, así como la dificultad para equilibrar la autonomía y la libertad individuales con las responsabilidades familiares (Arriagada, 2001).

Por lo anterior, es recomendable que el diseño de políticas contemple una visión democrática de las familias que en primer término reconozca y respete la pluralidad de las estructuras familiares, así como los lazos afectivos establecidos en el interior de ellas. Para ello, las políticas se deben sustentarse en dos aspectos básicos:

- 1) El desarrollo de relaciones libres y equitativas en el interior de las familias, de forma tal que las personas puedan desarrollar sus potencialidades y expresar sus diversas cualidades, respetando las habilidades de los y las demás.
- 2) La protección estatal respecto del uso arbitrario de la autoridad y del poder coercitivo dentro de los núcleos familiares, aspecto que en buena medida es favorecido por la paulatina separación entre lo público y lo privado.

En el campo de las políticas públicas, nuestro país tiene "una gestión de gobierno" y no una "gestión de Estado", lo cual ha favorecido que las políticas dirigidas a las familias queden circunscritas a acciones y programas antipobreza que, generalmente, son intervenciones microsociales, de corto plazo, asistencialistas, fragmentarias y sin mayor vinculación con las políticas sociales de más amplia envergadura.

Para superar este tipo de intervención y promover la equidad y disminuir las desigualdades sociales de las familias, se requiere una intervención activa de instituciones extrafamiliares compensadoras y transformadoras. Esta intervención

IV Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica

supone buscar la ampliación de las garantías públicas relacionadas con los derechos de la ciudadanía social, lo cual significa aplicar una política igualitaria y universalista (Jelin, 1998). No obstante, la universalidad se construye desde la diversidad; es decir, desde las particularidades de los distintos tipos de familias y las diferentes necesidades que en su interior presentan sus integrantes, considerando, entre otros, las diferencias de género y edad.

Por lo anterior, las políticas deben contemplar también la ejecución de acciones centradas en la población en riesgo, las que necesariamente deben tener un carácter selectivo.

III LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA EN LA INFANCIA 2001



Introducción

El Estado costarricense apoya el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia ofreciendo directamente una serie de servicios, como la educación básica y los servicios de salud; suministrando transferencias monetarias para que las familias adquieran bienes y servicios que ayuden a satisfacer los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes, o financiando instituciones públicas con el encargo de velar o tutelar los derechos de la población menor de 18 años.¹ Los recursos necesarios utilizados para financiar las actividades anteriores se engloban en lo que se conoce como gasto público social.

En tanto el gasto público social se dirija a crear capacidades en las personas o a proteger dichas capacidades y su desarrollo, se puede decir que este gasto en realidad constituye una inversión social que generará dividendos cuyos receptores serán los y las integrantes de la sociedad en su conjunto. Estos dividendos no son solo monetarios o materiales, como podría ser una mayor productividad o competitividad de la estructura de producción del país. También surgen ganancias –difíciles de medir, pero no por ello menos importantes–, tales como: formar mejores ciudadanos y ciudadanas, con un claro concepto de su papel en la sociedad; esto es, consumidores y consumidoras más informados e informadas y responsables, votantes también más responsables y con más participación; trabajadores y trabajadoras, funcionarios y funcionarias, así como dirigentes más capaces, honestos y comprometidos, y en fin una sociedad más integrada, tolerante y respetuosa de las diferencias individuales y enemiga del uso de la violencia como medio de resolver las controversias o conflictos.

Si bien no todos los componentes del gasto social se pueden considerar como inversión, en el sentido señalado en el párrafo previo, no hay duda de que los recursos que se dirijan a los niños, las niñas y adolescentes son efectivamente una inversión social, ya que es en esa etapa de la vida donde se crean las principales capacidades y se integran los principales valores y normas de conducta que los facultarán para una adecuada integración y participación en la sociedad. Con el fin de resaltar este componente de inversión que está subyacente en el gasto público social, en este capítulo se utilizará el término de inversión social para referirse al gasto social.

Es claro que no toda la inversión social que realiza el Estado va dirigida exclusivamente a los niños, las niñas y adolescentes, sino que algunos programas se dirigen a la totalidad de la población, como los servicios de salud, en tanto otros más van dirigidos solo hacia la población adulta; por ejemplo, la educación superior y las pensiones contributivas. Por ello, el objetivo de este capítulo es el de cuantificar la inversión social dirigida hacia los niños, las niñas y adolescentes; esto es, determinar



1 La población objeto de este estudio son las personas menores de 18 años. Esta población se denominará en adelante como “niños, niñas y adolescentes” o bien, “personas menores de 18 años de edad”, sustituyendo los conceptos tradicionales de “población infantil” y “menor de edad” que aluden a una visión tutelar de los niños, las niñas, las y los adolescentes. El nuevo enfoque de los derechos humanos reconoce a las sujetas y los sujetos sociales como

cuántos recursos públicos se dedican a apoyar el cumplimiento de los derechos de esta población. También se procura en este trabajo identificar las principales brechas o asimetrías existentes por sexo, edad, área geográfica, programa y estrato de ingreso del núcleo familiar y conocer la evolución reciente de esta inversión.

Para lograr el cumplimiento de este objetivo, primeramente se lleva a cabo una estimación de la inversión social realizada por el Estado costarricense en el año más reciente disponible que es el 2001. Estimada la magnitud de la inversión social, se pasa a medir la parte que se dirige efectivamente hacia la niñez y la adolescencia, así como sus principales componentes. Con ello es posible tener una idea de cuál es la prioridad de los niños, las niñas y adolescentes dentro de la inversión social; es decir, la progresividad generacional involucrada en la inversión social. Una vez cuantificada la inversión dirigida a la niñez y adolescencia, se estudian las principales asimetrías o desigualdades que se producen al interior de las personas menores de 18 de edad en su acceso, por razones de edad, lugar de residencia, el nivel socioeconómico de la familia o el sexo de la persona menor de 18 años. Teniendo este panorama claro, se analizan los principales cambios que se producen entre el año 2000 y el 2001. El capítulo finaliza con una síntesis de los principales resultados encontrados y una discusión acerca de las implicaciones y recomendaciones de política pertinentes.

La magnitud de la inversión social en el año 2001

Para cuantificar la magnitud de la inversión social, se hace uso de la información primaria proporcionada por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), ente adscrito al Ministerio de Hacienda. Esta información se revisa, se depura y se organiza, de manera que sea analíticamente más útil, aunque se mantiene la clasificación funcional establecida por la STAP.² Esta información se refiere a un total de 59 instituciones o unidades presupuestarias, cuyas partidas de gasto han sido adecuadamente consolidadas para evitar una doble contabilización.³

El cuadro 3.1 resume los resultados globales de la estimación de la inversión social (IS) para el año 2001. Esta alcanzó los 937,2 mil millones de colones, lo cual equivale al 17% del producto interno bruto (PIB). Esta relación nos indica la magnitud de la IS en relación con el tamaño de la economía (valor de los bienes y servicios producidos al año) y se denomina como la prioridad macroeconómica

personas activas con capacidad de autorreflexión (Güendel: 2002), son agentes sociales capaces de tomar decisiones y actuar en consecuencia, por tanto, el cambio conceptual es relevante al dar a los niños, las niñas y adolescentes este estatus de sujetos sociales. Cuando corresponda separarlas por grupos de edad, se identificarán dos grandes grupos: los niños y las niñas, que corresponden al grupo de edad que va de 0 a 12 años edad, y las jóvenes y los jóvenes o adolescentes, que comprenden a las personas de 12 a 17 años.

- 2 Solo dos instituciones son reubicadas de la función original establecida por la STAP. Las características de esta fuente de información y los procesos de revisión, depuración y agrupación de la información se resumen en el anexo metodológico.
- 3 Como muchas de estas instituciones realizan transferencias entre ellas, la inversión social no es la suma simple del gasto de cada institución, sino que es necesario realizar esta consolidación para evitar duplicaciones. Por ejemplo, si el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) transfiere recursos para financiar actividades del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), los recursos involucrados solo deben contabilizarse en el PANI, institución que los transforma en servicios, y no en el FODESAF, pues se estarían contando dos veces y sobreestimando, en esa medida, la inversión social (IS).

asignada a esta inversión. También la IS representa el 69% del gasto público del Gobierno General (GP). De esta manera, al medir la cantidad de recursos públicos utilizados con este fin, ello refleja la prioridad fiscal dada a la inversión social.⁴ En términos per cápita, esto significa una inversión por habitante de 240.000 colones al año o sea de 20.000 colones por mes. Así, una familia típica de cuatro integrantes estaría recibiendo en bienes, servicios y transferencias provistas por el Estado, o dejando de gastar, un monto mensual de 80.000 colones. Este monto mensual es similar al salario mínimo vigente en esos años para un trabajador o una trabajadora no calificada, por lo que la magnitud transferida a la población no resulta en absoluto despreciable y se torna del mayor interés conocer su composición y sobre todo su asignación efectiva entre la población beneficiada.

Asimismo, en el cuadro 3.1 se presenta la composición de la inversión social y se observa la existencia de tres grandes funciones que, en conjunto, acaparan casi el 90% de la inversión social y en magnitudes muy similares para cada una. Estas tres funciones o sectores son: Educación (con el 30% de la IS), Salud (con un poco más

Cuadro 3.1
Costa Rica. Inversión Social Pública por función y programa, 2001
(Cifras absolutas en millones de colones corrientes y relativas en porcentajes)

Función	Inversión Social Total			Prioridad de la Inversión Social	
	Monto	Composición	Distribución	Macro ¹	Fiscal ²
Todos los sectores sociales	937.166,3		100,0	17,4	69,1
Sector Educación	278.381,4	100,0	29,7	5,2	20,5
Educación General	194.085,3	69,7	20,7	3,6	14,3
Educación postsecundaria	56.463,4	20,3	6,0	1,0	4,2
Incentivos para estudiar	10.401,7	3,7	1,1	0,2	0,8
Sector Salud	276.197,6	100,0	29,5	5,1	20,4
Rectoría ³	8.741,8	3,2	0,9	0,2	0,6
Atención Primaria	46.945,5	17,0	5,0	0,9	3,5
Atención Curativa	213.951,9	77,5	22,8	4,0	15,8
Prevención Drogas	899,4	0,3	0,1	0,0	0,1
Sector Seguridad Social	271.391,4	100,0	29,0	5,0	20,0
Pensiones	231.908,0	85,5	24,7	4,3	17,1
Regulación del Trabajo	4.117,7	1,5	0,4	0,1	0,3
Apoyo Grupos Vulnerables	35.365,7	13,0	3,8	0,7	2,6
Sector Vivienda y territorio	102.136,9	100,0	10,9	1,9	7,5
Dotación de Vivienda	32.456,9	31,8	3,5	0,6	2,4
Suministro Agua	25.072,3	24,5	2,7	0,5	1,8
Servicios Municipales	44.607,7	43,7	4,8	0,8	3,3
Sector Cultura y Recreación	9.058,9	100,0	1,0	0,2	0,7
Servicios Culturales	4.650,9	51,3	0,5	0,1	0,3
Servicios Recreativos	1.465,0	16,2	0,2	0,0	0,1
Servicios Deportivos	2.943,0	32,5	0,3	0,1	0,2

1/ Porcentaje del Producto Interno Bruto.

2/ Porcentaje del Gasto Total del Gobierno General.

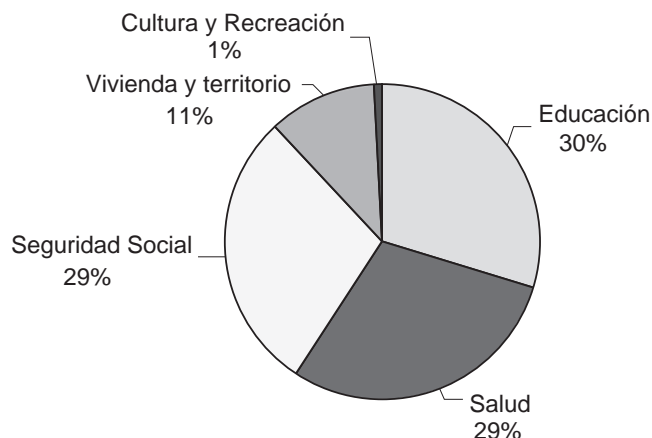
3/ Incluye prevención de drogas.

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

4 El Gobierno General comprende al Gobierno Central, las instituciones adscritas, las instituciones autónomas de servicio y los gobiernos locales. Esta prioridad fiscal se encuentra sobreestimada al no realizarse consolidaciones con las funciones no sociales del gasto del Gobierno General y al incorporar la inversión social de algunas instituciones que no son parte del Gobierno General, pues corresponden a empresas públicas. Este es el caso del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) que es una empresa pública no financiera o del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), que corresponde a una empresa estatal financiera.

del 29% de la IS) y Seguridad Social (29% de la IS).⁵ La función de Vivienda y Territorio absorbe cerca de un décimo de la IS, en tanto que hacia los Servicios Culturales y Recreativos se canaliza tan solo un 1% de la inversión social (véase gráfico 3.1)

Gráfico 3.1
Distribución de la Inversión Social por función, 2001



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

El Producto Interno Bruto, establecido por la Constitución, correspondiente a la inversión social en educación, es de 4,9 %, inferior al establecido por el precepto constitucional que indica que por lo menos debe ser de un 6% del PIB.

La inversión en el sector educación ascendió a los 278.000 millones de colones en el año 2001, lo cual representa el 30% de la IS, como ya se señaló, el 20% del GP y el 5% del PIB. Si se excluye la formación profesional, la inversión en educación se ubica en torno al 4,9% del PIB, por debajo del precepto constitucional de dedicar a esta por lo menos el equivalente al 6% del PIB. Como esta es una inversión que se canaliza en gran medida hacia los niños, las niñas y adolescentes, el continuo irrespeto de este mandato constitucional es un incumplimiento con la niñez y la adolescencia. Dentro de la inversión educativa, tres de cada cuatro colones se invierten en educación general (incluyendo los incentivos para estudiar), lo cual representa un 3,8% del PIB; otro 20% se asigna a la educación superior (1% del PIB) y el 6% restante a la formación profesional. Aunque no se muestra en el cuadro, la inversión en educación primaria es la que absorbe la mayor proporción de recursos, en razón de que utiliza la mitad de los recursos asignados a la educación general, lo cual representa un tercio de la inversión educativa y un poco más de un décimo de la IS global; esto, sin incluir los incentivos para estudiar. Estos últimos, que abarcan los comedores escolares, las becas, los bonos y otros, solo representan el 4% de la inversión en educación, menos del 1% del GP y apenas el 0,2% del PIB.

⁵ La clasificación es por funciones y no por sectores aunque aquí se considerarán como sinónimos. Las diferencias entre ambos conceptos se explican en el anexo metodológico.

Recuadro 3.1

Artículo 78 de la Constitución Política de Costa Rica

El artículo 78 de la Constitución Política de Costa Rica establece que la Educación Preescolar y la General Básica son obligatorias, gratuitas y costeadas por el Estado; además, el ciclo Diversificado es gratuito y costeado por el Estado. Establece que el Estado deberá destinar al menos el 6% del producto interno bruto en el financiamiento de la Educación Pública Costarricense.

La inversión en los servicios de salud (protección, promoción y recuperación de la salud) ascendió a los 276.000 millones de colones en el 2001, lo cual representa otro 29,5% del GS, el 20% de GP y el 5% del PIB. Dentro de esta inversión, el 77% se ubica en servicios médicos curativos, como son la consulta externa y el internamiento, y donde solo los servicios de hospitalización absorben casi la mitad de la inversión social en salud. Esto significa que, pese a las reformas emprendidas para modificar el modelo de atención en el sector, este continúa enfatizando las actividades de recuperación de la salud. Ello es claro al constatar que el primer nivel de atención o atención primaria, que comprende los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) y sus respectivas áreas de salud, aportan solo el 17% de la inversión del sector (5% del GS y 1% del PIB), sin que todos esos recursos se estén canalizando tampoco a actividades de prevención de enfermedades y promoción de la salud. Los programas de nutrición, por su parte, representan solo el 2% de la inversión en salud y menos del 1% del GS.

La inversión en programas vinculados con la seguridad social alcanzó en el 2001 los 271.000 millones de colones, lo cual representó el 29% del GS, que equivale al 20% del GP y al 5% del PIB. El 86% de este gasto se va en el pago de pensiones, contributivas y no contributivas, rubro que exhibe una cuarta parte de la IS, el 16% del GP y el 4% del PIB. Este es el rubro de gasto social que con más dificultad se puede asociar con una inversión social y claramente no está dirigido a beneficiar a los niños, las niñas y adolescentes. Si se agrega la limitada inversión realizada en la regulación del trabajo, que tampoco tiene a las personas menores de 18 años de edad como meta, se tiene que el 87% de la IS en el sector no está dirigido hacia los niños, las niñas y adolescentes y que queda poco margen en este sector para las inversiones en la niñez y la adolescencia. En efecto, solo el 13% de la inversión de esta función está canalizado hacia los programas de apoyo a los grupos vulnerables, incluidos los niños y las niñas en riesgo social, en situación de pobreza o con riesgo de exclusión. Esta inversión en programas de apoyo a grupos vulnerables, si bien no incluye los incentivos para estudiar ni los programas de nutrición, representa tan solo el 4% de la IS total, el 3% del GP y menos del 1% del PIB. Al incorporar estos últimos programas, los recursos canalizados a las instituciones encargadas de tutelar los derechos de las personas menores de 18 años y de atender las violaciones más fragantes y dramáticas de esos derechos, violaciones en creciente ascenso, resulta claro que la tutela de esos derechos no está obteniendo la prioridad, ni fiscal ni macroeconómica, que demanda la Convención y el Código de la Niñez y la Adolescencia.



La inversión en la función de vivienda y territorio recibe el equivalente cercano a un tercio de lo que se canaliza a cada una de las tres funciones previas, para un monto de 102.000 millones de colones durante el año 2001. Esta función absorbe el 11% de la IS, equivalente al 7% del GP y el 2% del PIB. Dentro del sector, los servicios municipales representan el 44% de la inversión sectorial, lo cual equivale al 5% de la IS total, al 3% del GP y 1% del PIB. Aunque estos servicios son heterogéneos e incluyen aportes, probablemente crecientes, al sector educación y de salud, y en esa medida benefician a los niños, las niñas y adolescentes, no es factible realizar una separación. La regulación y el subsidio a la vivienda representan el 32% de la inversión del sector y el 3,5% de la IS total. En tanto las familias que reciben el subsidio o bono familiar de la vivienda tengan población infantil entre sus integrantes, esta se verá beneficiada, beneficio que dependerá del sesgo que hacia estas familias tenga el programa. Finalmente, los servicios de suministro de agua y alcantarillados representan cerca del 24% de la inversión del sector y ello equivale al 3% de la IS total y al 2% del GP. Este representa un servicio que tiene un impacto muy importante en las posibilidades de supervivencia de los niños, las niñas y adolescentes, sobre todo en su primera etapa de vida.⁶

Finalmente, la inversión en servicios culturales, recreativos y deportivos asciende a los 9.000 millones de colones para el año 2001, lo cual representa tan solo el 1% de la IS total, el 0,7% del GP y el 0,2% del PIB. Dentro de estos servicios, los vinculados con las actividades culturales (teatros, museos, sinfónica, editorial) absorben la mitad de los recursos, en tanto que los deportivos canalizan un tercio de los recursos, quedando el restante 16% para actividades recreativas relacionadas principalmente con el canal de televisión y la emisora de radio estatales. Estos servicios no solo resultan marginales dentro de la inversión social del país, sino que tampoco parecen tener un énfasis en los niños, las niñas y adolescentes, como se verá con mayor detalle más adelante.



La inversión social dirigida a los niños, las niñas, las y los adolescentes

Si bien es cierto que la composición de la inversión social ya arroja pistas sobre la asignación del gasto entre los diferentes grupos de población, y en particular entre los niños, las niñas y adolescentes, es claro que resulta aún insuficiente, en razón de lo cual es necesario precisar más claramente la porción y características de la inversión social que se dirige hacia los niños, las niñas y adolescentes. Una forma de enfrentar esta asignación es detallando el gasto de cada institución por programas, identificando los programas dirigidos a esta población y luego agregar esa información. Como fue documentado ampliamente en el III Estado (UNICEF-UCR, 2002), la no correspondencia entre los programas y el presupuesto institucional, la existencia de programas dirigidos a una población más amplia que las personas menores de 18 años y la existencia de filtraciones o personas

6 Como se respeta la clasificación funcional del STAP, esta función resulta muy heterogénea. En particular los servicios de suministro de agua se consideran en el sector salud, cuando se aplica una clasificación sectorial y, en sentido estricto, deberían de excluirse de la IS cuando se alude exclusivamente al gasto público social.

beneficiarias adultas en los programas dirigidos a los niños, las niñas y adolescentes torna muy limitado este enfoque. El uso de la información institucional también limita las posibilidades de análisis pues no permite caracterizar a las y los beneficiarios efectivos.

La estrategia que se sigue aquí es la de identificar y separar la inversión social que llega a los niños, las niñas y adolescentes a partir del acceso o consumo efectivo de los bienes y servicios que brinda el programa. Determinado el gasto o la inversión social de un programa, este se reparte entre la población beneficiaria de manera proporcional a su número. Esto implica aceptar un costo por beneficiario constante, tanto entre beneficiarios y beneficiarias de distintas edades, como entre las personas beneficiarias ubicadas en distintas áreas geográficas. Es claro, por ejemplo, que el costo por estudiante de una escuela rural unidocente será diferente al de una escuela urbana de gran tamaño, en virtud de lo cual estos diferenciales deberían considerarse. No obstante, la ausencia también de una contabilidad de costos solo permite, en el mejor de los casos, arribar a una estimación de los recursos totales involucrados en el programa y en muy pocos casos se puede tener alguna información sobre su distribución regional.

Por otra parte, en la asignación de la inversión es importante tener en cuenta tanto el número de usuarios como la intensidad del uso. Por ejemplo, si se dispone del número de personas que consultaron a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el número de consultas realizadas, el segundo indicador es más adecuado para la asignación de la inversión. En tanto existan indicadores sobre la intensidad del consumo, estos se utilizarán; en caso contrario, se acude al ejemplo de usuarios efectivos. En todo caso, existirán algunos programas sobre los cuales no se dispone de información sobre las personas beneficiarias efectivas. Como interesa distribuir toda la inversión social para tener una idea, aunque preliminar, de la parte de ella que llega a la infancia, en estos casos, se utilizan indicadores sobre la población meta. Por ejemplo, se conoce la población con discapacidad, pero no la población con discapacidad que accedió a los programas estatales específicos. En este caso, se utiliza la información sobre la población meta; es decir, se sigue una asignación a partir de un criterio indirecto.

En el anexo metodológico se documentan los criterios seguidos para asignar la inversión de cada uno de los 36 grupos de programas en que se ha dividido la inversión social proveniente de las 59 instituciones o unidades presupuestarias que conforman el sector social, según la STAP. Estos grupos de programas se han seleccionado en función de que tienen la misma o similar población meta o las mismas personas beneficiarias. En el anexo también se califica si el criterio de asignación seguido es directo; esto es, se tiene información del usuario o del consumo efectivo realizado, o si el criterio es indirecto; es decir, si solo se tiene información sobre la población meta, y se señala sobre el año que se dispuso de información sobre beneficiarios y beneficiarias. Para cerca del 95% de la inversión social, esta se pudo asignar siguiendo un criterio directo.

Como la información que se necesita es sobre personas beneficiarias efectivas, e idealmente sobre su consumo, junto con sus características básicas, es claro que se necesita información de beneficiarios y beneficiarias que surgen de las encuestas de hogares, y no de los registros administrativos, pues se requiere conocer sus características socioeconómicas para evaluar el grado de progresividad involucrado

en el programa. Para hacerlo, entonces se utilizan las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples que realiza periódicamente el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Entre las características básicas de los beneficiarios y las beneficiarias de los programas que interesan, además de la edad y del sexo de las personas, se encuentran el lugar de residencia, para evaluar asimetrías o brechas geográficas, y el estrato socioeconómico de la familia a la que pertenece el usuario del programa, para analizar brechas o asimetrías en razón de su capacidad económica.

Esta asignación de la inversión social entre los distintos beneficiarios intenta conocer el monto y la composición del subsidio que reciben las personas al acceder a programas brindados por el Estado. Si una persona accede a un programa brindado por el Estado, recibe un ingreso en especie o subsidio equivalente a lo que se ahorra al no tener que comprarlo. Este ingreso en especie (ahorro) puede valorarse al costo privado de obtenerlo o al costo público de suministrarlo. Ninguna de las dos opciones está libre de problemas y aquí se sigue la segunda. Aun siguiendo esta segunda opción, el valor del subsidio apenas se aproxima. En primer lugar, porque el gasto realizado por el Estado no muestra el costo total de suministrar el servicio, sino solo el costo de operación más las inversiones realizadas en el período. El costo de prestar el servicio debería incorporar la renta implícita de todo el capital involucrado en su prestación. Así, por ejemplo, para prestar el servicio de educación primaria se necesita pagar a las maestras y maestros, y suministrar algún material didáctico, elementos que están incorporados en el gasto de operación, pero también se ocupa la escuela, el terreno en que se encuentra y su mobiliario, entre otros. Este capital está brindando un servicio que debe valorarse dentro del costo de suministrar el servicio educativo (renta implícita del capital) y no hay razón para que esta renta sea similar a la inversión realizada en el período.⁷

En segundo lugar, este procedimiento resulta una aproximación porque en la mayoría de los servicios existe algún pago de contrapartida y este debería descontarse para estimar el subsidio neto. Este subsidio neto puede ser cero en el caso de las empresas públicas, como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), que se autofinancian con las tarifas cobradas por sus servicios. Es por ello que generalmente se recomienda no considerar lo gastado por empresas públicas como parte del gasto público ni de la inversión social. En este caso se mantiene dentro de la inversión social pues lo que se está aproximando es el subsidio bruto; esto es, sin descontar los pagos directos realizados para acceder a los distintos programas, información esta última que no está disponible en las fuentes utilizadas.

Una vez mencionados los principales elementos metodológicos detrás de la asignación de la inversión social por grupos de edad, a continuación se presentan los principales hallazgos encontrados. El cuadro 3.2 resume estos resultados y confronta la distribución de la IS recibida por los niños, las niñas, las y los adolescentes con la distribución de la IS recibida por la población en su conjunto

7 Esta estimación se realizó en el trabajo pionero del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) (1985), pero su actualización escapa a las posibilidades de este trabajo.

Globalmente, la población infantil y adolescente recibió en el año 2001 una inversión social que rondó los 337.000 millones de colones, equivalentes al 6,3% del PIB y al 25% del GP. Si se confronta con el peso que tienen los niños, las niñas, las y los adolescentes dentro de la población total (que es casi del 38%), es claro que la niñez y la adolescencia están recibiendo una porción menor a su peso poblacional.

y por la población adulta o de 18 o más años de edad. Globalmente, la población infantil y adolescente recibió en el año 2001 una inversión social que rondó los 337.000 millones de colones, equivalentes al 6,3% del PIB y al 25% del GP. Esta inversión social captada o asignada a las personas menores de 18 años representa el 36% de la IS total.

Si se confronta con el peso que tienen los niños, las niñas, las y los adolescentes dentro de la población total, que es casi del 38%, es claro que la niñez y la adolescencia están recibiendo una porción menor a su peso poblacional, cuando lo esperable –y deseable– es que recibiera una proporción mayor a su peso poblacional por la prioridad que debe tener la IS en la niñez, pues es ahí donde el gasto público social adquiere toda su dimensión de inversión social. Esta ausencia de progresividad generacional en la inversión social, ya destacada en el Informe previo sobre los derechos, no podrá revertirse a menos que se controle el crecimiento del gasto público en el pago de pensiones contributivas y se asignen a la educación básica los recursos previstos por la Constitución Política. De no lograrse esto, la porción de la inversión que llega a esta población será cada vez menor, en momentos en que persisten grandes brechas en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.

En el cuadro 3.2 se muestra también que el principal componente de la inversión social que llega a los niños, las niñas, las y los adolescentes es el de la educación, componente que representa el 55% de la inversión social recibida y que contrasta con el peso que esta función tiene para la población en su conjunto (30%) y para la población adulta (15%). Como era de esperar, la mayor parte de los recursos que llegan a la niñez y la adolescencia por los servicios educativos, se invierten en la educación general (94%), particularmente en educación primaria y preescolar que absorben el 60% de la inversión educativa hacia las personas menores de 18 años. La inversión educativa favorece claramente entonces a los niños, las niñas, las y los adolescentes pues dos de cada tres colones invertidos en educación se dirigen a este grupo poblacional, y solo para la educación abierta y para la postsecundaria, esta participación disminuye marcadamente. Esto significa que un aumento en la inversión en la educación básica regular mejora la progresividad generacional de la inversión social, particularmente si se desea reducir las brechas de acceso y retención que muestra aún la educación secundaria regular.



Cuadro 3.2
Costa Rica. Inversión Social recibida por la población menor de 18 años de edad por función, 2001

(Cifras absolutas en millones de colones corrientes y relativas en porcentajes)

Función	Inversión Social recibida por la población infantil				Distribución IS recibida por	
	Monto	% IS total	Composición	Distribución	Pob. Total	Pob. Adulta
Inversión Social Total	337.440,3	36,0		100,0	100,0	100,0
Sector Educación	187.093,6	67,2	100,0	55,4	29,7	15,2
Educación General	175.215,7	90,3	93,7	51,9	20,7	3,1
Primaria y preescolar	112.897,8	99,0	60,3	33,5	12,2	0,2
Secundaria	55.757,7	85,8	29,8	16,5	6,9	1,5
Especial y Abierta	6.560,2	43,5	3,5	1,9	1,6	1,4
Educación postsecundaria	1.168,0	2,1	0,6	0,3	6,0	9,2
Formación Profesional	358,2	2,1	0,2	0,1	1,9	2,8
Incentivos para estudiar	10.351,7	99,5	5,5	3,1	1,1	0,0
Sector Salud	91.145,9	33,0	100,0	27,0	29,5	30,9
Rectoría ¹	3.275,5	37,5	3,6	1,0	0,9	0,9
Atención Primaria	20.392,8	43,4	22,4	6,0	5,0	4,4
Atención Curativa	60.997,1	28,5	66,9	18,1	22,8	25,5
Consulta Médica	28.307,0	36,8	31,1	8,4	8,2	8,1
Hospitalización	32.690,1	23,9	35,9	9,7	14,6	17,4
Programas de Nutrición	6.480,6	98,8	7,1	1,9	0,7	0,0
Sector Seguridad Social	15.751,1	5,8	100,0	4,7	29,0	42,6
Pensiones	403,3	0,2	2,6	0,1	24,7	38,6
Regulación del Trabajo	404,0	9,8	2,6	0,1	0,4	0,6
Apoyo Grupos Vulnerables	14.943,7	42,3	94,9	4,4	3,8	3,4
Sector Vivienda y Territorio	40.350,9	39,5	100,0	12,0	10,9	10,3
Servicios de Vivienda	14.410,2	44,4	35,7	4,3	3,5	3,0
Suministro Agua	9.206,1	36,7	22,8	2,7	2,7	2,6
Servicios Municipales	16.734,6	37,5	41,5	5,0	4,8	4,6
Sector Cultura y Recreación	3.098,7	34,2	100,0	0,9	1,0	1,0
Servicios Culturales	1.525,2	32,8	49,2	0,5	0,5	0,5
Servicios Recreativos	559,1	38,2	18,0	0,2	0,2	0,2
Servicios Deportivos	1.014,4	34,5	32,7	0,3	0,3	0,3

1/ Incluye prevención de drogas.

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

El sector de seguridad social aporta solo algo menos del 5% de la IS que llega a los niños, las niñas, las y los adolescente. Significa que se invierten recursos mínimos en las instituciones encargadas de velar por la defensa de los derechos de la población infantil y adolescente y por enfrentar las formas de exclusión que atentan contra estos derechos.

El segundo sector en importancia por su aporte a la IS que llega a la niñez y adolescencia es el de salud. Este sector concentra el 27% de los recursos invertidos en la infancia, aunque su participación relativa es menor a la proporción que recibe la población en su conjunto (29%) y la población adulta (31%). Esto se debe a que los niños, las niñas, las y los adolescentes reciben un tercio de la inversión en salud, porcentaje que resulta por debajo de su peso poblacional. Fuera de los programas de nutrición dirigidos a la población en edad preescolar, los niños, las niñas y adolescentes se benefician con mayor intensidad de los servicios de salud menos sofisticados, como la consulta externa y sobre todo de la atención primaria, donde el 43% de la inversión llega a esta población. Esto significa que una reasignación de la inversión en salud hacia los programas de promoción de la salud, como el control del crecimiento y el desarrollo del niño y la niña, y de prevención de la enfermedad, como la inmunización contra enfermedades prevenibles, en el nivel primario de atención aumentará la progresividad generacional de la inversión social en salud.

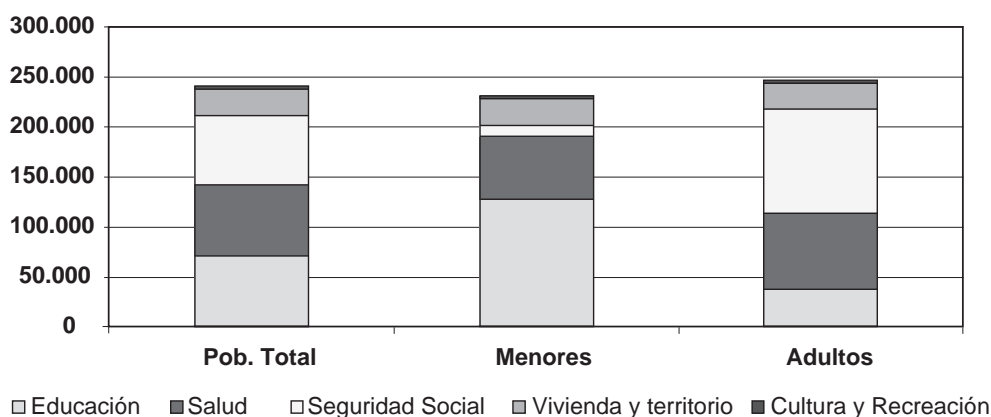
El sector de vivienda y territorio se constituye en el tercer sector que más recursos dirige hacia los niños, las niñas, las y los adolescentes, al aportar un 12% de la IS que llega a la población infantil y adolescente. Este porcentaje es ligeramente superior al recibido por la población en su conjunto y la población adulta, lo cual muestra la existencia de cierta progresividad generacional, pues las personas menores de 18 años de edad reciben el 39% de la IS del sector, lo que resulta ligeramente superior a su peso poblacional. Ello es producto de los servicios de dotación de vivienda que tienden a favorecer en mayor medida a la población infantil y adolescente y corrobora el sesgo hacia las familias con niños y niñas que tiene el programa del bono familiar para la vivienda. Esto es de esperar pues las familias más jóvenes y pobres, y por ende con niños, niñas y adolescentes, son las que con mayor probabilidad están sin satisfacer sus necesidades mínimas de vivienda.

El sector de seguridad social aporta solo algo menos del 5% de la IS que llega a los niños, las niñas, las y los adolescentes, y el 95% de ella proviene de los programas de apoyo a los grupos vulnerables. Sin embargo, estos últimos programas manejan limitados recursos financieros, de modo que se está invirtiendo muy poco en las instituciones encargadas de velar por la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia y por enfrentar las formas de exclusión que atentan contra estos derechos. Esto transforma al sector en el más regresivo desde una perspectiva generacional ya que solo un 6% de los recursos asignados por el sector llegan a esta población, pese a la progresividad que muestran los programas de apoyo a grupos vulnerables. La regresividad generacional del sector de seguridad social era de esperar por la concentración de programas asociados con la población activa; no obstante, el gran peso que adquieren los pagos de pensiones dentro de la IS no solo genera una regresividad en contra de la niñez, sino que probablemente esta se incremente en el futuro a menos que se controle la expansión de estos gastos. Finalmente, el sector de servicios culturales y recreativos mantiene una participación marginal en la inversión social que llega a la infancia con un aporte de solo el 1% y sin mayores diferencias con lo percibido por los otros grupos de población.

El gráfico 3.2 resume estas diferencias en la composición y magnitud de la inversión social recibida por los niños, las niñas y adolescentes, en contraposición con la que recibe la población adulta. Las cifras están calculadas por persona para considerar las diferencias de población de cada grupo. Para el año 2001, la población total del país era de alrededor de los 3,9 millones de personas, donde las personas menores de 18 años de edad se acercaban al 1,5 millón de personas (37,5%) las y los adultos a los 2,4 millones. Esto significa que si bien la inversión social por habitante se sitúa en los 240.000 colones anuales, entre los niños, las niñas, las y los adolescentes es un tanto inferior y alcanza los 231.000 colones por año. Cada persona adulta recibió, por el contrario, en el 2001, una inversión anual de 245.000 colones; esto es, un 6,5% superior a la recibida por la población menor de 18 años de edad, lo cual corrobora la ausencia de progresividad generacional comentada. Esto significa que la mayor proporción de la inversión educativa que perciben los niños, las niñas, las y los adolescentes es más que compensada por una mayor proporción de la inversión en seguridad social, particularmente pensiones, captadas por la población adulta.

Gráfico 3.2
Inversión Social por grupo y función, 2001

(Colones corrientes por año por persona)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Las asimetrías de la inversión social entre las personas menores de 18 años

Al tener claro cuál es la magnitud de la inversión social que llega a la niñez y la adolescencia, es posible estudiar las asimetrías o disparidades en la asignación de esta inversión que puedan existir en función del lugar de residencia, el estrato socioeconómico, la edad o el sexo de la persona menor de 18 años de edad. En las secciones siguientes se ahondará en estos temas.

La inversión social por estrato de ingreso

Con el fin de analizar las diferencias en la inversión social que reciben los niños, las niñas, las y los adolescentes entre los distintos estratos socioeconómicos, se utiliza el ingreso familiar per cápita como indicador del estrato; además, las familias se ordenan según este ingreso en cinco grupos de igual tamaño, llamados comúnmente quintiles. Cada quintil tendrá entonces un 20% de las familias del país, donde el primero incorporará a las familias en situación de pobreza, los tres siguientes a las familias de los estratos medios y el último quintil se conforma con el 20% de las familias que cuentan con los mayores ingresos.

En el cuadro 3.3 se presenta el monto y la distribución de la inversión social recibida por la población en estudio por cada uno de esos estratos. Poniendo la atención en los dos primeros renglones, pareciera que la IS destinada a la niñez y la adolescencia, que alcanzó los 337.000 millones de colones, se distribuye de una manera progresiva, en tanto que las personas menores de 18 años de edad de las familias pobres reciben el 29% de esta inversión y los de las familias de mayores ingresos reciben solo el 10% de ella. Además, a partir de las familias más pobres, el porcentaje de la IS recibida por los niños, las niñas, las y los adolescentes desciende conforme se pasa a estratos de

mayor ingreso. No obstante, cuando se compara con la distribución de los niños, las niñas, las y los adolescentes entre cada estrato, se encuentra que esta es muy similar a la distribución de la IS, de modo que la inversión social que recibe como promedio cada persona menor de 18 años de edad, es muy similar entre las familias de cada estrato, sugiriendo más bien una distribución más proporcional de ella. Este resultado es producto del conocido hecho de que las familias de menores ingresos tienen más integrantes y, particularmente, más población infantil.

Cuadro 3.3
Costa Rica. Inversión Social recibida por la población menor de 18 años por función y estrato de ingreso, 2001

(Cifras absolutas en colones y relativas en porcentajes)

Indicador	Total	20% más pobre	20% siguiente	20% siguiente	20% siguiente	20% más rico
Inversión Social Total (millones)	337.440	98.453	86.381	69.797	48.939	33.870
Distribución %	100,0	29,2	25,6	20,7	14,5	10,0
Composición de la Inversión Social	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector Educación	55,4	51,5	54,6	56,2	57,5	64,5
Preescolar y primaria	33,5	36,1	34,0	31,8	30,1	32,4
Secundaria	16,5	10,2	14,7	18,8	21,7	27,2
Otra ¹	2,4	2,0	2,8	2,4	2,8	1,8
Incentivos para estudiar	3,1	3,1	3,1	3,2	2,9	3,0
Sector Salud	27,0	31,7	28,2	26,0	23,6	17,4
Rectoría ²	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0
Atención Primaria	6,0	8,9	6,5	4,6	4,9	1,1
Consulta Médica	8,4	8,5	8,7	8,9	8,6	6,0
Hospitalización	9,7	10,5	9,7	10,2	8,1	8,6
Programas de Nutrición	1,9	2,7	2,4	1,4	1,2	0,7
Sector Seguridad Social	4,7	7,7	4,6	3,3	2,1	2,6
Pensiones y trabajo	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,1
Apoyo Grupos Vulnerables	4,4	7,6	4,4	2,9	1,7	2,5
Sector Vivienda y Territorio	12,0	8,7	11,8	13,4	15,6	13,9
Servicios de Vivienda	4,3	2,8	4,4	5,1	6,1	4,0
Suministro Agua	2,7	2,5	2,6	3,0	2,7	3,1
Servicios Municipales	5,0	3,5	4,7	5,3	6,7	6,8
Sector Cultura y Recreación	0,9	0,4	0,9	1,1	1,3	1,7
Población menor de 18 años (Miles)	1.463,8	426,9	378,6	306,6	200,9	150,8
Distribución %	100,0	29,2	25,9	20,9	13,7	10,3
Inversión Social por menor (colones)	230.520	230.623	228.173	227.654	243.584	224.548
Índice total = 100	100,0	100,0	99,0	98,8	105,7	97,4
Inversión Social por menor (colones)	230.520	230.623	228.173	227.654	243.584	224.548
Educación	127.812	118.671	124.657	128.046	140.114	144.740
Salud	62.266	73.150	64.279	59.238	57.447	38.979
Seguridad Social	10.760	17.844	10.420	7.454	5.052	5.890
Vivienda y territorio	27.566	20.048	26.842	30.409	37.881	31.137
Cultura y Recreación	2.117	909	1.976	2.507	3.088	3.802

1/ Incluye educación especial, abierta, superior y formación profesional.

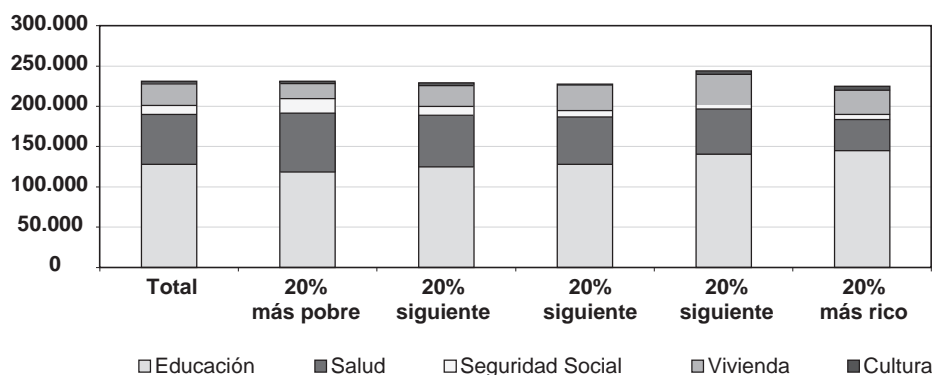
2/ Incluye prevención de drogas.

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.



Así, la población infantil y adolescente recibió, en conjunto por persona, una IS de 231.000 colones durante el año 2001. Un monto similar recibieron las personas menores de 18 años de las familias más pobres y ligeramente por debajo de ello (228.000 colones) los niños, las niñas, las y los adolescentes de los dos estratos o quintiles siguientes. No obstante, la población infantil y adolescente del cuarto quintil, aparece percibiendo una inversión de 243.000 colones; esto es, un 6% por encima de la media, en tanto que las personas menores de 18 años que pertenecen a las familias más ricas reciben cerca de un 3% menos para una IS de 225.000 colones. Lo que explica estas pequeñas diferencias es la composición de la inversión social recibida por niños, niñas y adolescentes de cada estrato. Esta composición se presenta en el gráfico 3.3. Además, en el respectivo cuadro 3.3 se muestra un detalle mayor, de acuerdo con la importancia relativa de cada rubro.

Gráfico 3.3
Inversión Social recibida por la población menor de 18 años de edad por función y estrato, 2001
(Colones corrientes al año por menor)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.

Como se ha señalado, la inversión educativa es la predominante entre las personas menores de 18 años y esto se reproduce en todos los estratos, pero su importancia aumenta conforme se pasa a estratos de mayor ingreso. Así, representa el 52% de la IS recibida por las personas menores de 18 años de edad de las familias pobres y aumenta hasta alcanzar el 64% entre los niños, las niñas, las y los adolescentes de las familias más ricas. Como la IS en educación primaria y preescolar se mantiene en torno a un tercio de la IS en todos los estratos, lo cual explica esta diferencia en el peso relativo de la inversión educativa es la relacionada con la educación secundaria. Esta representa apenas un 10% entre la IS de las personas menores de 18 años de las familias más pobres y aumenta sistemáticamente hasta alcanzar el 27% de la IS entre los niños, las niñas, las y los adolescentes de las familias más ricas. Esto explica también el hecho de que la inversión educativa entre las personas menores de 18 años de las familias pobres se ubique en torno a los 119.000 colones y aumente hasta los 145.000 colones para las personas menores de 18 años de las familias de mayor ingreso. Un mayor acceso, y sobre todo retención de las jóvenes y los jóvenes en el sistema educativo conforme la familia se ubica en un estrato superior de ingreso, aclara esta mayor

inversión educativa entre los estratos de mayor ingreso.⁸ Ello muestra la importancia –y necesidad–, de una mayor inversión social para facilitar el acceso, la retención y el logro educativo de la población joven de las familias más pobres dentro del sistema educativo, como un mecanismo para mejorar tanto la equidad generacional como distributiva de la IS.

La inversión en servicios de salud muestra un comportamiento por estrato de ingreso opuesta a la señalada para el sector educativo; esto es, la importancia relativa y el monto absoluto de la inversión en salud aumenta entre los niños, las niñas y adolescentes conforme estos pertenecen a familias de menores ingresos. La inversión social en salud que reciben las personas menores de 18 años de las familias más pobres representa el 32% de la IS recibida por ellos (73.000 colones al año por persona), en tanto que para las personas menores de 18 años de edad de las familias más ricas esta inversión representa el 17% de la IS recibida, para un monto por persona de 39.000 colones. En este resultado intervienen dos factores: por una parte, una mayor demanda de las familias de menores recursos, pues la probabilidad de sufrir trastornos en la salud, sobre todo en la población en análisis, es mayor entre ellas, y por otra parte, el mayor uso de los servicios privados entre las familias de ingresos mayores. Las grandes diferencias a favor de los más pobres se concentran en los servicios de salud asociados con el primer nivel de atención, donde de paso se concentran los servicios de promoción de la salud, incluyendo la salud reproductiva, y protección contra la enfermedad, que son los que tienen más impacto en la creación y protección de las capacidades de la niñez y la adolescencia. Por ello, un reforzamiento de los recursos asignados a este nivel de atención favorecerá claramente a los niños, las niñas, las y los adolescentes y mejorará la equidad generacional y distributiva de la inversión social.

Pese a su limitada contribución a la IS dirigida a los niños, las niñas y adolescentes, el sector de seguridad social, particularmente los programas de apoyo a grupos vulnerables, muestra una distribución por estratos de ingresos similar a la inversión en salud; esto es, beneficiando en mayor medida a los niños, las niñas, las y los adolescentes de las familias de menores ingresos. Estos programas representan el 8% de la IS de las personas menores de 18 años de las familias más pobres (18.000 colones) y descienden hasta el 3% entre los integrantes de las familias de mayor ingreso (6.000 colones). No obstante, al constituirse en programas que siguen en su mayoría un criterio de necesidad para la identificación de los beneficiarios, resulta paradójico que no muestre una mayor equidad distributiva. Este comportamiento también se observa en otros programas definidos con los mismos criterios de necesidad, como lo son los de incentivos para estudiar y los de nutrición, lo cual refleja la presencia de importantes filtraciones entre sus beneficiarios. Desde esta perspectiva, un mejor enfoque de estos programas contribuiría a mejorar tanto su impacto como la equidad distributiva de la IS.

El sector de vivienda y territorio muestra una concentración de la inversión entre los estratos medios y altos, en claro detrimento de los niños, las niñas, las y los adolescentes pertenecientes a las familias más pobres. Esto significa que si bien el programa del bono de la vivienda muestra un sesgo a favor de las familias con niños y niñas no parece mantenerlo para las familias pobres con niños y niñas. Un patrón similar se observa para los servicios municipales, en tanto que el suministro de agua sí presenta una mayor proporcionalidad en su acceso. Esto hace que los niños, las niñas, las y los adolescentes de las familias más pobres recibieran en el año 2001

8 Las encuestas de hogares del INEC no permiten identificar y excluir a los que hacen uso de los servicios educativos privados, porque se podría estar sobreestimando la inversión educativa pública en los estratos superiores.

una inversión media de 20.000 colones, equivalente al 9% de la IS recibida, mientras que los pertenecientes a las familias con mayores recursos recibieron un monto promedio de 31.000 colones o el 14% de su IS. Esta inversión, particularmente la asociada con vivienda, exhibe además una concentración mayor entre los niños, las niñas, las y los adolescentes de las familias ubicadas en el cuarto quintil; ello, junto con el aporte de la inversión educativa en este estrato, explica el hecho de que este grupo aparezca con la mayor inversión social per cápita.

Finalmente, y sin que llegue a afectar la composición global de la inversión social dirigida a los niños, las niñas y adolescentes por su limitado peso relativo, el sector de cultura y recreación muestra una distribución poco equitativa entre la población menor de 18 años, pues su importancia aumenta conforme se pasa a estratos de mayores ingresos.

La inversión social por región

Para analizar las disparidades geográficas, se pueden estudiar las diferencias por regiones o por zonas. En esta sección se centra la atención en las diferencias regionales y en la siguiente en las asimetrías por zonas. Las regiones consideradas son las que utilizan las encuestas de hogares del INEC, que provienen de una regionalización realizada por el Ministerio de Planificación a mediados de los años ochentas, y que el INEC mantiene pese a haber perdido su vigencia legal.⁹ Las limitaciones de esta regionalización surgen del hecho de que solo una de las seis regiones en que se divide el país –la región Central– engloba dos terceras partes de la población del país y no es posible realizar desagregaciones a su interior.

El cuadro 3.4 resume los principales indicadores en torno a la distribución de la inversión social dirigida a los niños, las niñas, las y los adolescentes por región. De los 337.000 millones que conforman esa inversión, el 60% se queda en la región Central del país, cerca de una décima parte se ubica en la región Brunca y Atlántica, un poco menos (8%) llega a la región Chorotega, y alrededor de un 5% se asigna a las regiones Pacífico Central y Huetar Norte. Esta distribución de la inversión social reproduce bastante cerca la distribución regional de los niños, las niñas y adolescentes, de modo que la IS por menor no muestra grandes diferencias entre las distintas regiones, aunque sí mayores a las observadas por estratos de ingresos.

La región Brunca es la que aparece con una mayor inversión por persona menor de 18 años, la cual alcanza los 259.000 colones en el 2001; esto es, un 12% por encima del promedio nacional de 231.000 colones. Por su parte, la región Huetar Norte aparece con el mayor rezago, al contabilizar una inversión social por niño y adolescente de 214.000 colones; es decir, un 7% por debajo de la media nacional y un 17% menos de lo recibido, en promedio, por un menor de la región Brunca. El resto de las regiones se mantiene muy cerca del promedio nacional, superándolo ligeramente el Pacífico Central y ubicándose por debajo la región Central y la Atlántica (véase gráfico 3.4).

Al analizar la composición de la IS, el predominio de la inversión educativa se reproduce en todas las regiones, para alcanzar la mayor proporción en la región Central, donde representa el 59% de la IS recibida por los niños, las niñas, las y los adolescentes de esa región. Las regiones más rezagadas en esta materia son la Brunca y la Huetar Norte, ya que la inversión educativa se ubica por debajo del 50%, porcentaje

9 En la práctica, al servir de base esta regionalización al diseño de la muestra de las encuestas, el INEC no puede cambiarlas a menos que varíe la muestra y su diseño.

que resulta menor al mostrado por los niños, las niñas, las y los adolescentes de las familias más pobres del país. Esta menor inversión se explica por la baja cobertura de la educación secundaria en esas regiones. En términos absolutos, esto significa que los niños, las niñas, las y los adolescentes de la región Brunca reciben una inversión educativa de 119.000 colones, similar a la percibida por la población infantil de los hogares más pobres, en tanto que las personas menores de 18 años de edad de la región Huetar Norte reciben apenas una inversión educativa del 103.000 colones. Los niños, las niñas, las y los adolescentes de la región Central también reciben la mayor IS per cápita en educación (134.000 colones), que representa un 30% más de lo que reciben las personas menores de 18 años de edad de la región Norte.

Cuadro 3.4
Costa Rica. Inversión Social recibida por la población menor de 18 años por función y región, 2001

(Cifras absolutas en colones y relativas en porcentajes)

Indicador	Total	Central	Chorotega	P.Central	Brunca	H. Atlántica	H. Norte
Inversión Social Total (millones)	337.440	201.986	27.740	19.554	34.437	35.945	17.778
Distribución %	100,0	59,9	8,2	5,8	10,2	10,7	5,3
Composición de la Inversión Social	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector Educación	55,4	58,7	52,7	52,5	46,0	53,6	48,3
Preescolar y primaria	33,5	33,4	32,5	34,5	30,6	36,9	32,9
Secundaria	16,5	19,5	14,3	12,7	10,4	12,3	11,1
Otra ¹	2,4	3,1	1,7	1,5	1,2	1,3	1,1
Incentivos para estudiar	3,1	2,7	4,1	3,8	3,7	3,1	3,1
Sector Salud	27,0	23,3	30,0	28,1	37,1	30,9	35,9
Rectoría ²	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0
Atención Primaria	6,0	4,8	8,8	7,6	6,2	7,2	12,0
Consulta Médica	8,4	7,9	7,5	8,1	11,7	8,3	9,6
Hospitalización	9,7	8,3	8,7	8,9	14,7	13,3	10,3
Programas de Nutrición	1,9	1,3	4,0	2,6	3,7	1,0	3,0
Sector Seguridad Social	4,7	3,8	5,6	5,0	6,3	5,8	6,7
Pensiones y trabajo	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Apoyo Grupos Vulnerables	4,4	3,6	5,4	4,8	6,1	5,6	6,4
Sector Vivienda y Territorio	12,0	13,1	11,0	13,6	10,0	8,9	8,3
Servicios de Vivienda	4,3	4,3	5,9	6,1	4,3	1,8	4,1
Suministro Agua	2,7	2,8	2,3	2,9	2,6	3,1	1,6
Servicios Municipales	5,0	6,0	2,8	4,6	3,1	4,0	2,6
Sector Cultura y Recreación	0,9	1,0	0,7	0,8	0,6	0,8	0,8
Población menor de 18 años (Miles)	1.463,8	885,6	120,2	82,8	133,1	159,0	83,2
Distribución %	100,0	60,5	8,2	5,7	9,1	10,9	5,7
Inversión Social por menor (colones)	230.520	228.079	230.836	236.301	258.735	226.089	213.637
Índice total = 100	100,0	98,9	100,1	102,5	112,2	98,1	92,7
Inversión Social por menor (colones)	230.520	228.079	230.836	236.301	258.735	226.089	213.637
Educación	127.812	133.853	121.609	124.099	118.909	121.132	103.172
Salud	62.266	53.140	69.220	66.430	96.028	69.843	76.720
Seguridad Social	10.760	8.760	12.949	11.818	16.331	13.209	14.250
Vivienda y territorio	27.566	29.946	25.401	32.170	25.897	20.050	17.811
Cultura y Recreación	2.117	2.380	1.656	1.785	1.569	1.855	1.685

1/ Incluye educación especial, abierta, superior y formación profesional.

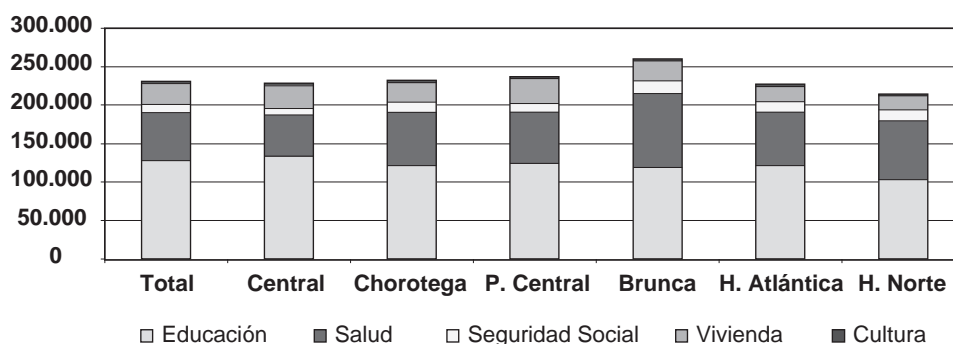
2/ Incluye prevención de drogas.

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.



Gráfico 3.4
Inversión Social recibida por la población menor de 18 años de edad por función y región, 2001

(Colones corrientes al año por menor)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.

Estas dos regiones relegadas en la inversión educativa no lo son en la inversión en servicios de salud, donde ostentan los niveles absolutos y relativos mayores. En el caso de la región Brunca, la que muestra la mayor inversión en salud, ello le permite más que compensar la menor inversión educativa y ocupar el primer lugar en cuanto a IS por población infantil, mientras que para la Huetar Norte, esta mayor inversión en salud se torna insuficiente para evitar que mantenga el menor nivel de IS por niño, niña y adolescente. Este patrón inverso de la inversión en salud, *vis a vis*, la inversión en educación, se observa también en la región Central, que ocupa el menor nivel, absoluto y relativo, de la IS en salud entre los niños, las niñas y adolescentes. La concentración de familias de mayores ingresos, y por ende con mayor uso de proveedores privados, en la región Central favorece una concentración de la inversión en salud en las regiones periféricas.

Esta menor concentración de familias pobres, que caracteriza también a la región Central, explica una mayor inversión en seguridad social (programas de apoyo a la población vulnerable) en las regiones periféricas. Aquí de nuevo, los niños, las niñas, las y los adolescentes de la región Brunca aparecen como los más favorecidos, seguida de la región Huetar Norte. Este patrón no se mantiene para la inversión en vivienda y territorio, donde la región Central vuelve a ganar protagonismo y donde la región Norte muestra el mayor rezago, en tanto la inversión en servicios culturales y recreativos, pese al predominio en la región Central, no muestra mayores diferencias regionales.

Esto significa que la mayor inversión social por niño, niña y adolescente que se observa en la región Brunca se sustenta en una mayor IS en salud y seguridad social en esa región, la cual logra más que compensar la baja inversión educativa. De forma similar, la menor IS por niño, niña y adolescente que muestra la región Huetar Norte, se sustenta en la baja inversión social en educación y vivienda, que no logra ser compensada por la mayor inversión en salud y seguridad social.

La inversión social por zona

La otra dimensión de las diferencias geográficas tiene que ver con la zona de residencia de las familias y por ende de su población infantil y adolescente. Considerando dos grandes zonas: la zona urbana y la zona rural, en el cuadro 3.5 se muestran las características de la inversión social recibida por los niños, las niñas y adolescentes en cada una de ellas.

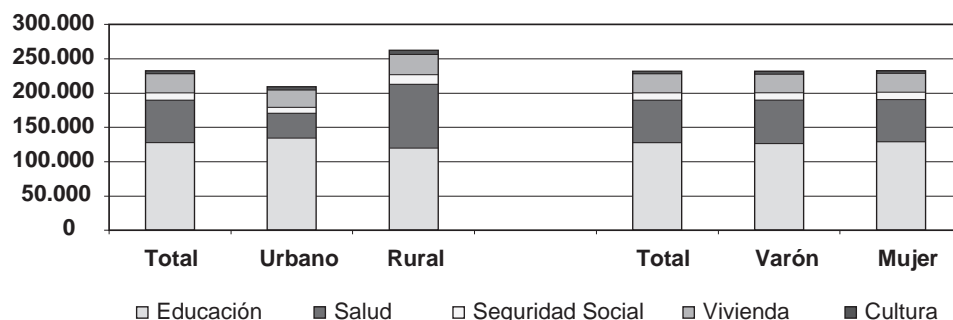
Las disparidades de la IS por zona son mayores a las existentes entre regiones y estratos de ingresos y claramente a favor de la zona con menor desarrollo relativo. Así, los niños, las niñas, las y los adolescentes de las zonas rurales captan el 51% de la inversión social canalizada hacia ellos, cuando en esta zona reside solo el 46% de las personas menores de 18 años de edad. Esto hace que la inversión social per cápita en la zona rural alcance los 259.000 colones, similar a la de la región Brunca, la que resulta entonces un 12% por encima del promedio nacional y un 25% más alta que la mostrada por los niños, las niñas, las y los adolescentes residentes de las zonas urbanas (207.000 colones).

La explicación de estas diferencias zonales se encuentra en la composición de la inversión al interior de cada zona (véase gráfico 3.5). Como se puede apreciar, la mayor IS social entre los niños, las niñas, las y los adolescentes de las zonas rurales se sustenta en una inversión en salud que resulta 2,5 veces más alta que la inversión per cápita recibida por sus similares de las zonas urbanas. El 36% de la IS recibida por los niños, las niñas y adolescentes de la zona rural se debe a los servicios de salud para un monto per cápita de 93.000 colones, mientras que para la zona urbana, esta inversión representa solo el 18% de la IS recibida por las personas menores de 18 años, para un per cápita de 36.000 colones. Aunque la población infantil y adolescente rural se beneficia en mayor medida que la urbana de todos los servicios de salud, las mayores diferencias se encuentran en el primer nivel de atención. Así, su fortalecimiento beneficia claramente a las zonas menos desarrolladas.



Gráfico 3.5
Inversión Social recibida por la población menor de 18 años por función, zona y sexo, 2001

(Colones corrientes al año por persona)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Cuadro 3.5
Costa Rica. Inversión Social recibida por la población menor de 18 años de edad por función, zona y sexo, 2001

(Cifras absolutas en colones y relativas en porcentajes)

Indicador	Total	Zona Urbano	Rural
Inversión Social Total (millones)	337.440	164.578	172.862
Distribución %	100,0	48,8	51,2
Composición de la Inversión Social	100,0	100,0	100,0
Sector Educación	55,4	65,1	46,3
Preescolar y primaria	33,5	37,1	30,0
Secundaria	16,5	22,6	10,8
Otra ¹	2,4	3,0	1,8
Incentivos para estudiar	3,1	2,4	3,7
Sector Salud	27,0	17,7	35,9
Rectoría ²	1,0	1,1	0,9
Atención Primaria	6,0	2,1	9,8
Consulta Médica	8,4	7,0	9,7
Hospitalización	9,7	7,0	12,2
Programas de Nutrición	1,9	0,5	3,2
Sector Seguridad Social	4,7	3,8	5,5
Pensiones y trabajo	0,2	0,2	0,2
Apoyo Grupos Vulnerables	4,4	3,6	5,2
Sector Vivienda y Territorio	12,0	12,3	11,6
Servicios de Vivienda	4,3	3,2	5,3
Suministro Agua	2,7	3,7	1,8
Servicios Municipales	5,0	5,4	4,5
Sector Cultura y Recreación	0,9	1,1	0,8
Población menor de 18 años (Miles)	1.463,8	796,0	667,9
Distribución %	100,0	54,4	45,6
Inversión Social por menor (colones)	230.520	206.768	258.829
Índice total = 100	100,0	89,7	112,3
Inversión Social por menor (colones)	230.520	206.768	258.829
Educación	127.812	134.594	119.729
Salud	62.266	36.504	92.969
Seguridad Social	10.760	7.908	14.159
Vivienda y territorio	27.566	25.530	29.991
Cultura y Recreación	2.117	2.231	1.981

Indicador	Total	Sexo Hombre	Mujer
Inversión Social Total (millones)	337.440	173.414	164.026
Distribución %	100,0	51,4	48,6
Composición de la Inversión Social	100,0	100,0	100,0
Sector Educación	55,4	55,0	55,9
Preescolar y primaria	33,5	34,1	32,8
Secundaria	16,5	15,9	17,2
Otra ¹	2,4	1,8	3,0
Incentivos para estudiar	3,1	3,1	3,0
Sector Salud	27,0	27,5	26,5
Rectoría ²	1,0	1,0	1,0
Atención Primaria	6,0	5,7	6,4
Consulta Médica	8,4	8,3	8,5
Hospitalización	9,7	10,6	8,7
Programas de Nutrición	1,9	2,0	1,9
Sector Seguridad Social	4,7	4,6	4,8
Pensiones y trabajo	0,2	0,3	0,2
Apoyo Grupos Vulnerables	4,4	4,3	4,6
Sector Vivienda y Territorio	12,0	12,0	11,9
Servicios de Vivienda	4,3	4,3	4,2
Suministro Agua	2,7	2,7	2,7
Servicios Municipales	5,0	5,0	4,9
Sector Cultura y Recreación	0,9	0,9	0,9
Población menor de 18 años (Miles)	1.463,8	754,7	709,1
Distribución %	100,0	51,6	48,4
Inversión Social por menor (colones)	230.520	229.779	231.309
Índice total = 100	100,0	99,7	100,3
Inversión Social por menor (colones)	230.520	229.779	231.309
Educación	127.812	126.367	129.350
Salud	62.266	63.278	61.188
Seguridad Social	10.760	10.475	11.063
Vivienda y territorio	27.566	27.557	27.575
Cultura y Recreación	2.117	2.102	2.133

1/ Incluye educación especial, abierta, superior y formación profesional.

2/ Incluye prevención de drogas.

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.

Este sesgo rural de la IS también se observa, aunque en menor medida, en los servicios de seguridad social y vivienda. No obstante, la situación se invierte en cuanto a los servicios educativos se refiere. La inversión educativa representa el 65% de la IS recibida por la población infantil y adolescente de las zonas urbanas, para un monto por niño, niña y adolescente de 135.000 colones, en tanto que para la zona rural solo significa el 46% de la IS para una inversión media de 120.000 colones; esto es, un 11% por debajo.

Si se observa su composición interna, es claro que estas diferencias zonales son explicadas principalmente, aunque no de manera exclusiva, por la IS en educación secundaria. Esto muestra, claramente, que mientras el Estado costarricense ha sido muy exitoso en llevar los servicios de salud a la población infantil y adolescentes de las zonas rurales y de las regiones periféricas, ha fracasado en llevar los servicios educativos, en particular la secundaria, a estas áreas geográficas. Como corresponde a un nivel educativo básico para aportar las capacidades mínimas a la niñez y adolescencia para permitirles acceder a servicios educativos más sofisticados, es clara la situación de desventaja que tienen los niños, las niñas, las y los adolescentes de estas áreas, lo cual muestra un claro incumplimiento de su derecho a la educación.

La inversión social por sexo

El cuadro 3.5 y el gráfico 3.5 incorporan también información referida a los niños, las niñas, las y los adolescentes según el sexo y no se observa ninguna evidencia sobre alguna forma de discriminación. Los varones conforman el 52% de las personas menores de 18 años y reciben el 51% de la inversión social. Esto hace que la inversión social per cápita sea casi igual entre mujeres y varones, con una ventaja marginal para la mujeres (0,7% mayor).

Tampoco se observan diferencias en la composición de la inversión recibida por cada sexo. Tal vez lo destacable es que las mujeres tienen un ligero mayor peso relativo de la inversión educativa media, producto de un mejor rendimiento y una mayor retención dentro del sistema educativo, mientras que entre los varones se aprecia un uso ligeramente mayor de los servicios de hospitalización, asociado probablemente a la mayor probabilidad de sufrir accidentes que demanden esos servicios.

La inversión social por grupos de edad

La última variable en análisis para conocer diferencias o asimetrías de la inversión social entre los niños, las niñas, las y los adolescentes es la referida a la edad de las personas menores de 18 años. Para su estudio se ha reunido a la población infantil y adolescente en dos grandes grupos, uno que se refiere a los niños y las niñas, el cual comprende a la población menor de 12 años, y el otro, que toma en cuenta a las adolescentes y los adolescentes; es decir, la población de 12 a 17 años. Ambos grupos son separados en dos subgrupos de igual tamaño.

El cuadro 3.6 muestra la magnitud y composición de la inversión social que llega a cada grupo de población en razón de su edad. Es claro que la edad determina en mucho el paquete de programas al que pueden aspirar los niños, las niñas, las y los adolescentes y, en esa medida, el monto de inversión que puede alcanzar. Las

personas menores de seis años reciben el 20% de la IS dirigida a la población infantil y adolescente cuando estos representan el 29% de esa población. Esto se traduce en una inversión per cápita de tan solo 160.000 colones; esto es, un 30% por debajo del promedio de inversión recibida por los niños, las niñas, las y los adolescentes que es de 231.000 colones. El limitado acceso a la inversión educativa, quien aporta solo el 8% de la IS recibida por este grupo, explica ese bajo

Cuadro 3.6**Costa Rica. Inversión Social recibida por las personas menores de 18 años por función y grupos de edad, 2001***(Cifras absolutas en colones y relativas en porcentajes)*

Indicador	Total Menores	Grupos de edad				Grupos	
		De 0 a 5	De 6 a 11	De 12 a 14	De 15 a 17	Niños	Jóvenes
Inversión Social Total (millones)	337.440	68.393	142.553	67.077	59.417	210.947	126.494
Distribución %	100,0	20,3	42,2	19,9	17,6	62,5	37,5
Composición de la Inversión Social	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector Educación	55,4	8,5	68,3	68,9	63,5	48,9	66,3
Preescolar y primaria	33,5	8,1	61,5	26,5	3,3	44,2	15,6
Secundaria	16,5	0,0	0,4	35,5	52,7	0,3	43,6
Otra ¹	2,4	0,0	1,4	3,6	6,1	1,0	4,8
Incentivos para estudiar	3,1	0,4	5,0	3,3	1,3	3,5	2,4
Sector Salud	27,0	66,8	16,9	15,4	18,5	33,1	16,9
Rectoría ²	1,0	1,4	0,8	0,8	1,0	1,0	0,9
Atención Primaria	6,0	13,8	4,5	3,6	3,6	7,5	3,6
Consulta Médica	8,4	16,7	6,8	5,6	5,8	10,0	5,7
Hospitalización	9,7	26,4	4,4	5,2	8,1	11,5	6,6
Programas de Nutrición	1,9	8,5	0,4	0,1	0,1	3,0	0,1
Sector Seguridad Social	4,7	5,7	3,7	4,3	6,1	4,4	5,2
Pensiones y trabajo	0,2	0,0	0,1	0,4	0,7	0,1	0,5
Apoyo Grupos Vulnerables	4,4	5,7	3,6	4,0	5,4	4,3	4,7
Sector Vivienda y Territorio	12,0	17,7	10,3	10,5	11,0	12,7	10,7
Servicios de Vivienda	4,3	6,3	3,8	3,9	3,4	4,6	3,6
Suministro Agua	2,7	3,9	2,3	2,3	2,9	2,8	2,6
Servicios Municipales	5,0	7,4	4,2	4,3	4,7	5,2	4,5
Sector Cultura y Recreación	0,9	1,3	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9
Población menor de 18 años (Miles)	1.463,8	425,9	517,3	252,2	268,3	943,3	520,5
Distribución %	100,0	29,1	35,3	17,2	18,3	64,4	35,6
Inversión Social por menor (colones)	230.520	160.568	275.551	265.942	221.448	223.630	243.007
Índice total = 100	100,0	69,7	119,5	115,4	96,1	97,0	105,4
Inversión Social por menor (colones)	230.520	160.568	275.551	265.942	221.448	223.630	243.007
Educación	127.812	13.614	188.243	183.166	140.547	109.389	161.198
Salud	62.266	107.273	46.599	40.963	41.051	73.997	41.008
Seguridad Social	10.760	9.166	10.290	11.547	13.458	9.783	12.532
Vivienda y territorio	27.566	28.386	28.383	27.954	24.322	28.384	26.082
Cultura y Recreación	2.117	2.129	2.036	2.312	2.071	2.078	2.188

1/ Incluye educación especial, abierta, superior y formación profesional. 2/ Incluye prevención de drogas.

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.

nivel de inversión. Este resultado es producto de un sistema educativo que no atiende a este grupo de edad, no porque lo necesita, sino porque no se lo ha planteado como una prioridad. Pese a la evidencia existente sobre la importancia de la atención educativa en esta etapa de la vida para asegurar el logro en la primaria y secundaria, el Estado costarricense se ha limitado, solo muy recientemente y sin cobertura completa, a atender a la población pero a partir de los cinco años.¹⁰

En esta etapa de la vida de los niños y las niñas, los servicios de salud son centrales, sobre todo los de control del crecimiento y desarrollo y los de protección contra las enfermedades prevenibles por vacunación. Por ello no es extraño que representen dos terceras partes de la IS recibida por ellos, para una inversión de 107.000 colones por niño y niña, inversión que resulta más del doble de la recibida por los otros grupos de edad. Para los otros servicios, la inversión per cápita recibida por este grupo no muestra mayores diferencias con el resto de la población infantil y adolescente.

La población de 6 a 11 años es el grupo mayoritario, con el 35% de los niños, las niñas, las y los adolescentes y es el que recibe la mayor proporción de la inversión social (42%). Esto se traduce también en el grupo de edad que recibe la mayor inversión per cápita para un monto anual de 275.000 colones. Este monto resulta casi un 20% superior a la media recibida por la población infantil y adolescente y un 72% superior a lo recibido por las personas menores de seis años. La cobertura casi universal lograda por la educación primaria explica esta concentración de IS en este grupo poblacional. La inversión educativa representa el 68% de la IS recibida por este grupo (188.000 colones), lo cual compensa la reducción de los recursos provistos por los servicios de salud. En los otros servicios se mantiene la escasa diferenciación entre grupos.

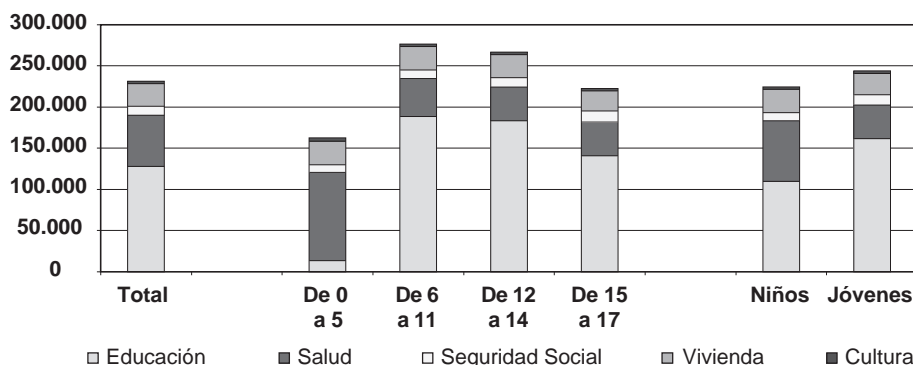
Las adolescentes y los adolescentes de 12 a 14 años muestran ya una reducción de la IS recibida, inversión que asciende a los 266.000 colones, a pesar de mantenerse por encima del promedio percibido por la población infantil y adolescente. Entre ellos sigue predominando la inversión educativa, que aporta el 69% de los recursos que llegan a este grupo. No obstante, ya se observa una menor inversión educativa promedio (183.000 colones), lo cual sugiere el inicio de limitaciones en la cobertura del sistema por el abandono o expulsión que este genera hacia el final de la primaria y el inicio de la secundaria. Si se observa la composición de la inversión educativa, los servicios de educación primaria siguen aportando un poco más de un tercio de la inversión educativa. Esto refleja también rezagos en las estudiantes y los estudiantes, asociados con la pérdida de cursos lectivos, lo que complica seriamente la permanencia de esta población en el sistema educativo y sus posibilidades de éxito para completar la secundaria. También refleja ineficiencia en la inversión educativa. La menor inversión educativa, junto con una también menor inversión en servicios de salud, principalmente por una menor demanda, explica la reducción en la inversión por persona que se observa en este grupo de edad.



10 En los últimos dos años se ha hecho algunos esfuerzos para atender a los niños y las niñas de cuatro años, aunque el 80% de la matrícula pública en preescolar se mantiene en el nivel de transición (cinco años), nivel previo al inicio de la educación primaria.

Gráfico 3.6
Inversión Social recibida por las personas menores de 18 años de edad por función y grupo de edad, 2001

(Colones corrientes al año por persona)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Las limitaciones de la inversión educativa se hacen más patentes entre las jóvenes y los jóvenes de 15 a 17 años. Ellos reciben una proporción de la IS social menor a su peso poblacional, lo que se traduce en una IS per cápita de 221.000 colones, cerca de un 4% por debajo del promedio de la población infantil y adolescente en estudio. Esta reducción se concentra en la inversión educativa que desciende a los 141.000 colones por joven, pese a que empiezan a ganar peso entre ellos y ellas otras opciones educativas, como la educación abierta que se acompaña de mayores problemas de calidad. Los problemas de retención en este grupo de edad son más claros y requieren de un esfuerzo especial. Como el fracaso en completar la educación secundaria limita seriamente las posibilidades de desarrollo de las personas, esta es, sin duda, un área de la inversión social que requiere de una atención prioritaria.

Cuando se consideran los niños, las niñas y jóvenes o adolescentes, cada uno en forma agregada, las jóvenes y los jóvenes aparecen con una inversión social mayor que la de los niños y las niñas, y con una mayor inversión educativa. Los niños y niñas, por su parte, pese a contar con una mayor inversión en salud, esta no logran compensar la menor inversión educativa del grupo. Este resultado es producto de la reducida inversión social general, y educativa en particular, que recibe la población en edad preescolar y muestra un área de desarrollo futuro si se tiene un claro compromiso con el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Las asimetrías de la inversión social entre las personas menores de seis años

Se ha señalado que la población en edad preescolar, de cero a cinco años, se caracteriza por recibir la menor inversión social entre la población infantil y adolescente (161.000 colones) y por tener a su vez la mayor inversión en servicios de salud (107.000 colones). En esta sección se pondrá la atención a las diferencias por estrato, área geográfica o sexo que pueden existir en la distribución de la IS entre las personas menores de seis años.

La inversión social por estrato entre las personas menores de seis años

La inversión social entre la población de cero a cinco años, por el protagonismo que tiene el componente de salud, muestra una distribución más equitativa por estrato de ingreso pues la inversión en salud tiene una mayor progresividad distributiva (UNICEF-UCR, 2002). Como se muestra en el cuadro 3.7, los niños y las niñas de las familias más pobres reciben un 32% de la IS; este porcentaje se reduce conforme se pasa a niños y niñas de familias con mayor ingreso, de modo que los que pertenecen a las familias más ricas solo reciben un 8% de la inversión social que llega a las personas menores de seis años.

Cuadro 3.7
Costa Rica. Inversión Social recibida por la población de 0 a 5 años por función y estrato de ingreso, 2001

(Cifras absolutas en colones y relativas en porcentajes)

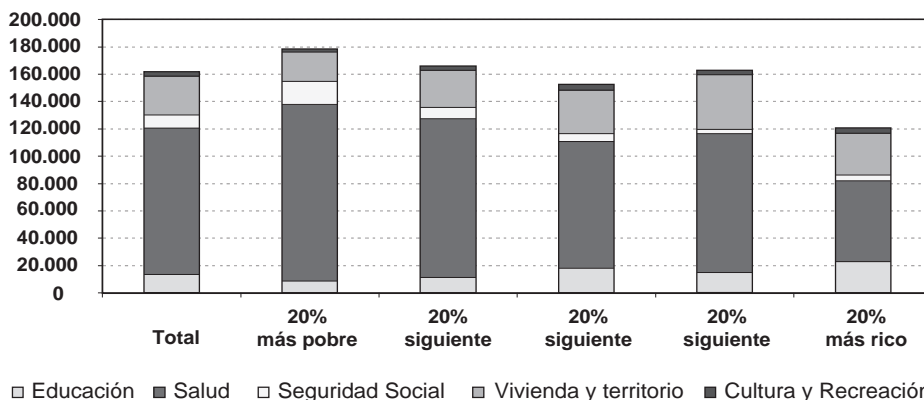
Indicador	Total	20% más pobre	20% siguiente	20% siguiente	20% siguiente	20% más rico
Inversión Social Total (millones)	68.393	21.773	18.725	13.542	9.101	5.253
Distribución %	100,0	31,8	27,4	19,8	13,3	7,7
Composición de la Inversión Social						
Todos los sectores sociales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	8,5	4,9	6,8	12,0	9,2	18,9
Salud	66,8	73,0	70,4	61,5	62,4	49,5
Seguridad Social	5,7	9,6	5,2	3,7	2,0	3,2
Vivienda y territorio	17,7	12,0	16,4	21,1	24,5	25,3
Cultura y Recreación	1,3	0,4	1,3	1,8	1,9	3,1
Población (miles)	425,9	123,1	113,5	89,7	55,9	43,7
Distribución %	100,0	28,9	26,6	21,1	13,1	10,3
Inversión Social por niño (colones)	160.568	176.804	164.968	151.002	162.789	120.181
Índice total = 100	100,0	110,1	102,7	94,0	101,4	74,8
Inversión Social por niño (colones)						
Todos los sectores sociales	160.568	176.804	164.968	151.002	162.789	120.181
Educación	13.614	8.745	11.174	18.095	14.949	22.765
Salud	107.273	129.125	116.184	92.842	101.541	59.501
Seguridad Social	9.166	16.928	8.542	5.608	3.234	3.808
Vivienda y territorio	28.386	21.259	26.978	31.797	39.915	30.383
Cultura y Recreación	2.129	747	2.091	2.660	3.150	3.724

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.

Esta progresividad distributiva también se manifiesta en cuanto a la inversión per cápita, ya que con la excepción del cuarto quintil, esta inversión desciende de los 177.000 colones que reciben los más pobres a los 120.000 colones que llega a los niños y las niñas de las familias más ricas (véase también gráfico 3.7), los primeros reciben entonces un monto que resulta un 10% por encima del promedio y los últimos una inversión que representa un 25% por debajo de la media del grupo. Como se ha señalado, esto es fruto del peso y forma en que se distribuye la inversión en salud.



Gráfico 3.7
Inversión Social recibida por los menores de 6 años por función y estrato, 2001
(Colones corrientes al año por niño)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Esta representa el 73% de la IS recibida por los niños y las niñas de las familias más pobres (129.000 colones) y desciende tanto relativa como absolutamente hasta llegar a representar el 49% de la IS recibida por los niños y las niñas de las familias de mayores ingresos, para una inversión per cápita de cerca de 60.000 colones; esto es, menos de la mitad de lo recibido por los niños y las niñas más pobres. Un patrón similar de progresividad distributiva muestran los programas de seguridad social, que pasan de 17.000 colones (10% de la IS) entre los niños y las niñas más pobres a solo 4.000 colones (3% de la IS) entre los niños y las niñas de las familias más pudientes.

Por el contrario, la limitada inversión educativa presente en este grupo poblacional muestra una distribución regresiva pues favorece en forma creciente a los niños y las niñas conforme las familias disponen de mayores ingresos. Esta inversión solo representa el 5% de la IS recibida por el grupo más pobre (9.000 colones) y más que se duplica en el estrato de mayor ingreso donde aporta el 19% de la IS recibida para un monto cercano a los 23.000 colones por niño o niña.

Un patrón distributivo, que también concentra la inversión en los estratos medios y altos, se observa en la inversión de los servicios de vivienda y territorio, que son para las personas menores de seis años, el segundo rubro en importancia para un aporte cercano al 18% de la IS total recibida.

La inversión social por región entre las personas menores de seis años

La inversión en salud también muestra una progresividad geográfica, beneficiando tanto a las regiones periféricas como a las zonas rurales (UNICEF-UCR, 2002).

Por ello, la distribución de la IS que recibe la población de cero a cinco años, tiende a favorecer en mayor medida a las regiones periféricas, regiones que en general reciben una asignación de la IS superior al peso poblacional de la población menor de seis años en ellas (véanse cuadro 3.8 y gráfico 3.8).

Cuadro 3.8
Costa Rica. Inversión Social recibida por las personas menores de 0 a 5 años
por función y región de residencia, 2001

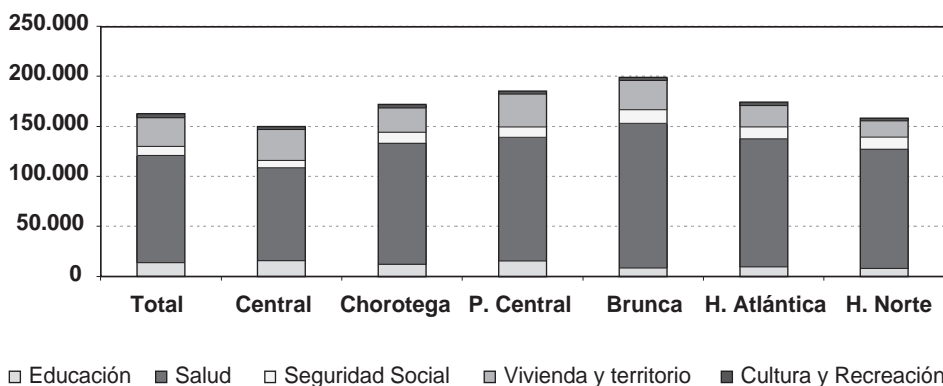
(Cifras absolutas en colones y relativas en porcentajes)

Indicador	Total	Central	Chorotega	P.Central	Brunca	H.Atlántica	H. Norte
Inversión Social Total (millones)	68.393	37.500	6.344	4.344	7.881	7.954	4.370
Distribución %	100,0	54,8	9,3	6,4	11,5	11,6	6,4
Composición de la Inversión Social							
Todos los sectores sociales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	8,5	10,6	7,3	8,3	4,3	5,6	5,1
Salud	66,8	62,2	71,0	67,0	73,0	74,1	76,0
Seguridad Social	5,7	4,8	6,5	5,8	7,1	6,8	7,4
Vivienda y territorio	17,7	20,8	14,3	17,9	14,8	12,5	10,5
Cultura y Recreación	1,3	1,6	0,9	1,0	0,8	1,0	1,0
Población (miles)	425,9	251,2	37,3	23,6	39,9	46,1	27,8
Distribución %	100,0	59,0	8,8	5,5	9,4	10,8	6,5
Inversión Social por niño (colones)							
Todos los sectores sociales	160.568	149.268	170.081	183.919	197.708	172.459	157.105
Índice total = 100	100,0	93,0	105,9	114,5	123,1	107,4	97,8
Inversión Social por niño (colones)							
Todos los sectores sociales	160.568	149.268	170.081	183.919	197.708	172.459	157.105
Educación	13.614	15.802	12.338	15.331	8.568	9.592	8.005
Salud	107.273	92.793	120.693	123.302	144.243	127.828	119.384
Seguridad Social	9.166	7.224	11.097	10.609	13.999	11.742	11.697
Vivienda y territorio	28.386	30.996	24.348	32.883	29.337	21.527	16.428
Cultura y Recreación	2.129	2.453	1.605	1.794	1.562	1.770	1.591

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.

Gráfico 3.8
Inversión Social recibida por las personas menores de 6 años por función y región, 2001

(Colones corrientes al año por niño)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.

Esto significa que los niños y las niñas menores de seis años de la región Central aparecen con la menor inversión per cápita, para un monto de 149.000 colones, 7% menos que el promedio del grupo, producto de que a ellos y a ellas les llega el 55% de la IS recibida por este grupo poblacional cuando en esta región reside el 59% de las personas menores de seis años. Esta menor inversión per cápita en la región Central se mantiene pese a que en ella tiende a ganar importancia tanto la inversión educativa como la de vivienda y territorio.

Dentro de las regiones periféricas, la región Brunca se mantiene como la mayor receptora relativa de inversión social, de modo que cada persona menor de seis años recibió, en promedio, una IS de 198.000 colones durante el 2001, monto que supera en un 23% al promedio nacional del grupo y en un 32% a lo recibido por los niños y las niñas de la región Central. Al igual que lo encontrado para la población infantil y adolescente en su conjunto, ello es el resultado de la fuerte IS en salud que recibe la región, apoyada por una relativamente mayor inversión en programas de apoyo a los grupos vulnerables (seguridad social) y una importante inversión en programas de vivienda y territorio.

La región Huetar Norte se mantiene como la más relegada en cuanto a la recepción de inversión social en su población de cero a cinco años, aunque supera en este caso a la región Central y no se distancia en mayor medida de la media nacional. Este resultado es producto de que la región Huetar Norte se constituye en la región con la menor inversión en educación y en vivienda per cápita y la de menor inversión en salud entre las regiones periféricas. La región Pacífico Central es la segunda receptora de IS para los niños y las niñas menores de seis años, seguida con una IS per cápita similar por las regiones Chorotega y Atlántica.



La inversión social por zona entre las personas menores de seis años

El cuadro 3.9 muestra las características zonales de la inversión social recibida por los niños y las niñas menores de seis años y son claras las disparidades existentes a favor de los residentes en las zonas rurales. Esta zona recibe el 64% de la IS dirigida a los niños y las niñas, cuando ahí reside solo el 47% de esos menores. Esto da una inversión por menor de 217.000 colones, inversión que resulta un 35% superior al promedio del grupo y casi el doble de la inversión que recibe cada niño o niña de la zona urbana.

Estas disparidades son explicadas de nuevo por la inversión en servicios de salud, inversión que representa el 73% de la IS recibida por los niños y las niñas de las zonas rurales y que en términos per cápita alcanza los 159.000 colones, lo cual representa casi 2,6 veces más de lo que reciben sus homólogos residentes de las zonas urbanas. Ello muestra lo exitoso que han sido los programas básicos de salud en llegar a los lugares más apartados del país.

La inversión social por sexo entre las personas menores de seis años

En el mismo cuadro 3.9 –lo cual es reforzado por el gráfico 3.9– se muestra la magnitud y composición de la IS según el sexo de las personas menores de seis años. Para este grupo, los varones aparecen con una inversión per cápita (163.000 colones) ligeramente superior a la recibida por las mujeres (158.000 colones). Pese a que la composición de la IS es muy similar entre ellos, este resultado se sustenta en una leve menor inversión educativa que llega a las mujeres, probablemente por un ingreso más tardío en el sistema, y por una también leve menor inversión en salud, probablemente por un menor riesgo de accidentes. En todo caso, esta variable es la que muestra menores diferencias internas.

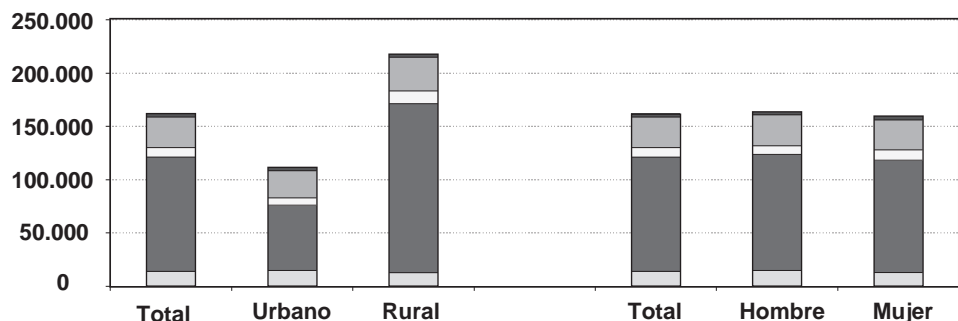
Cuadro 3.9
Costa Rica. Inversión Social recibida por las personas menores de 0 a 5 años por función, zona y sexo, 2001

(Cifras absolutas en colones y relativas en porcentajes)

<i>Indicador</i>	<i>Total</i>	<i>Zona Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Total</i>	<i>Sexo Hombre</i>	<i>Mujer</i>
Inversión Social Total (millones)	68.393,1	24.980,9	43.412,1	68.393,1	36.005,9	32.387,1
Distribución %	100,0	36,5	63,5	100,0	52,6	47,4
Composición de la Inversión Social						
Todos los sectores sociales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	8,5	13,2	5,8	8,5	9,1	7,8
Salud	66,8	55,4	73,4	66,8	66,8	66,8
Seguridad Social	5,7	6,1	5,5	5,7	5,1	6,3
Vivienda y territorio	17,7	23,3	14,5	17,7	17,7	17,7
Cultura y Recreación	1,3	2,1	0,9	1,3	1,3	1,4
Población (miles)	425,9	225,5	200,4	425,9	221,3	204,6
Distribución %	100,0	52,9	47,1	100,0	52,0	48,0
Inversión Social por niño (colones)	160.568,1	110.770,7	216.600,5	160.568,1	162.702,5	158.260,1
Índice total = 100	100,0	69,0	134,9	100,0	101,3	98,6
Inversión Social por niño (colones)						
Todos los sectores sociales	160.568,1	110.770,7	216.600,5	160.568,1	162.702,5	158.260,1
Educación	13.613,8	14.592,6	12.512,6	13.613,8	14.726,2	12.411,0
Salud	107.272,7	61.389,6	158.900,7	107.272,7	108.722,4	105.705,0
Seguridad Social	9.166,4	6.714,6	11.925,3	9.166,4	8.373,9	10.023,5
Vivienda y territorio	28.386,4	25.773,8	31.326,2	28.386,4	28.769,3	27.972,4
Cultura y Recreación	2.128,7	2.300,3	1.935,7	2.128,7	2.110,8	2.148,2

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y del INEC.

Gráfico 3.9
Inversión Social recibida por las personas menores de 6 años por zona y sexo, 2001
(Colones corrientes al año por niño)



□ Educación ■ Salud □ Seguridad Social □ Vivienda y territorio ■ Cultura y Recreación

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.



Las asimetrías de la inversión social entre los niños y las niñas de 6 a 11 años

La población infantil en edad escolar es la que logra captar la mayor cantidad de la inversión social dirigida a la niñez y la adolescencia, para un monto por niño, niña de 276.000 colones durante el año 2001. La importancia que adquiere la inversión educativa en este tramo de edad y la prácticamente universalidad que adquiere la educación primaria en el país, explican este resultado. Ello no significa que no se puedan presentar disparidades de acuerdo con el estrato de pertenencia, lugar de residencia o sexo que se tenga, por lo que se analizarán a continuación estos aspectos.

La inversión social por estrato entre los niños y las niñas de 6 a 11 años

Se ha indicado que la inversión educativa es la principal inversión social que llega a esta población pues aporta dos de cada tres colones que llegan a este grupo poblacional. La manera como se distribuye entonces la inversión educativa determina, en mucho, la forma en que se distribuye la IS recibida por la población en edad escolar. Ya se ha documentado que la inversión en educación primaria tiene un patrón distributivo bastante equitativo (UNICEF-UCR, 2002) y por ello no es de extrañar el patrón observado en la IS que reciben los niños y las niñas de 6 a 11 años y que se muestra en el cuadro 3.10.

Cuadro 3.10
Costa Rica. Inversión Social recibida por las personas de 6 a 11 años por función y estrato de ingreso, 2001
(Cifras absolutas en colones y relativas en porcentajes)

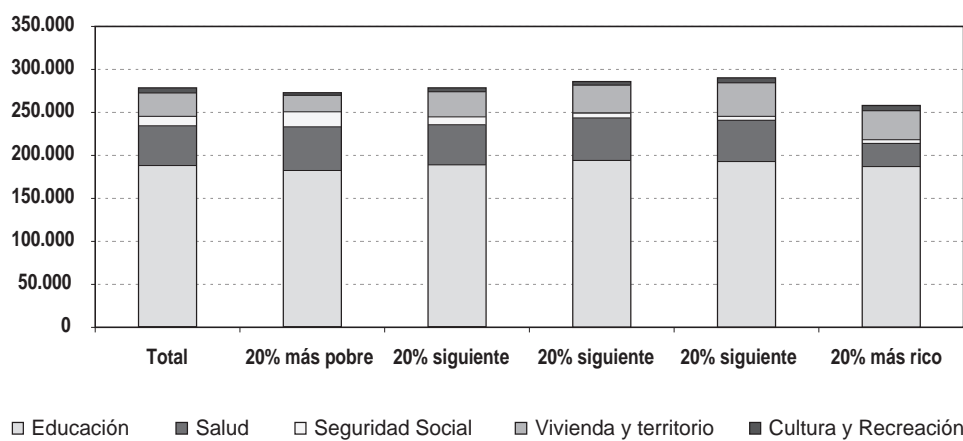
<i>Indicador</i>	<i>Total</i>	<i>20% más pobre</i>	<i>20% siguiente</i>	<i>20% siguiente</i>	<i>20% siguiente</i>	<i>20% más rico</i>
Inversión Social Total (millones)	142.553	45.301	36.654	28.604	19.482	12.513
Distribución %	100,0	31,8	25,7	20,1	13,7	8,8
Composición de la Inversión Social						
Todos los sectores sociales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	68,3	67,4	68,5	68,3	67,1	73,2
Salud	16,9	18,6	16,7	17,5	16,7	10,5
Seguridad Social	3,7	6,5	3,5	2,0	1,6	1,8
Vivienda y territorio	10,3	7,3	10,5	11,4	13,6	13,1
Cultura y Recreación	0,7	0,3	0,7	0,9	1,1	1,5
Población (miles)	517,3	167,2	132,8	100,7	67,8	48,9
Distribución %	100,0	32,3	25,7	19,5	13,1	9,5
Inversión Social por niño (colones)	275.551	270.934	276.089	284.158	287.408	255.733
Índice total = 100	100,0	98,3	100,2	103,1	104,3	92,8
Inversión Social por niño (colones)						
Todos los sectores sociales	275.551	270.934	276.089	284.158	287.408	255.733
Educación	188.243	182.477	189.179	193.960	192.935	187.148
Salud	46.599	50.345	46.239	49.655	47.862	26.740
Seguridad Social	10.290	17.615	9.561	5.698	4.567	4.610
Vivienda y territorio	28.383	19.697	29.061	32.263	39.005	33.522
Cultura y Recreación	2.036	800	2.048	2.582	3.039	3.714

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.

Casi un tercio de la IS llega a los niños y las niñas de las familias más pobres. Este porcentaje se reduce conforme se pasa a niños y niñas pertenecientes a familias con ingresos mayores, de modo que los integrantes de las familias más ricas solo reciben el 9% de la IS dirigida a esta población. No obstante, cuando se confronta con la distribución de la población en edad escolar se observa cierta concentración de beneficios en los estratos medios, en detrimento de los extremos. Por lo tanto, la distribución de la IS entre la población en edad escolar no muestra la progresividad distributiva observada en la IS canalizada hacia las personas menores de seis años y esta más bien tiende hacia la proporcionalidad.

Este patrón se torna más claro cuando se observa la inversión por niño y niña (véase gráfico 3.10). Las personas menores de 18 años de edad de las familias más pobres reciben un monto anual de 271.000 colones, ligeramente por debajo del promedio de este grupo poblacional (2% menos), y los niños y las niñas de las familias más ricas perciben una IS que resulta un 7% por debajo de la media (256.000 colones). Esta menor IS se canaliza hacia los estratos medios, particularmente los quintiles tres y cuatro, que se ubican por encima (3% a 4%) del promedio recibido por los niños y las niñas de 6 a 11 años.

Gráfico 3.10
Inversión Social recibida por los niños y las niñas de 6 a 11 años por función y estrato de ingreso, 2001
(Colones corrientes al año por niño)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

Entre los niños y las niñas de las familias más pobres, la menor IS es explicada por una menor inversión educativa, pero también por una menor inversión en vivienda y territorio y en servicios culturales y recreativos, lo cual no logra ser contrarrestado por los mayores recursos que captan de los servicios de salud y de los programas de apoyo a grupos vulnerables (seguridad social). Ello sugiere que, pese a la gran cobertura de la educación primaria, los pocos problemas de acceso se concentran en los niños y las niñas en situación de pobreza. Por el contrario, los niños y las niñas de las familias más ricas captan una menor proporción de la inversión social debido a la menor demanda de los servicios de salud públicos y de los programas de seguridad social.

Del cuadro también se desprende que la mayor IS dirigida a los niños y las niñas de los estratos medios se sustenta en una mayor inversión educativa, la más alta obtenida por los distintos estratos, que es apoyada también por la mayor IS en vivienda y territorio. Estas fuentes de recursos no se contrarrestan por la inversión en salud, que mantiene un nivel similar al promedio del grupo poblacional. Por otra parte, si bien los recursos aportados por los programas de seguridad social son menores, estos no se reducen –como sería de esperar– dado su carácter de apoyo a grupos vulnerables, lo cual corrobora la presencia de filtraciones y la necesidad de mejorar el enfoque de estos programas.

La inversión social por región entre los niños y las niñas de 6 a 11 años

Dado el protagonismo de la inversión en educación primaria, es de esperar poca variabilidad regional en la inversión social dirigida a los niños y las niñas de 6 a 11 años. El cuadro 3.11 corrobora estos resultados al mostrar que las diferencias entre las inversiones por niño y niña entre las distintas regiones no superan el 5%, por lo cual

puede hablarse de una proporcionalidad regional. Esto es el resultado de una inversión social que se distribuye entre las regiones en forma similar a como se distribuye regionalmente la población en edad escolar, y contrasta con la concentración en las regiones periféricas que se observó en la IS dirigida a las personas menores de seis años.

Dentro de este marco de proporcionalidad, las dos regiones que muestran las mayores diferencias son la región Brunca, con una inversión un 5% por encima del promedio (289.000 colones) y la región Atlántica con una IS que resulta un 5% inferior a la media (261.000 colones). La región Brunca ostenta la inversión por niño y niña más alta por una mayor inversión en servicios de salud y de seguridad social. Por el contrario, la región Atlántica ocupa la última posición en su inversión por menor, debido a la escasa inversión en vivienda y territorio que reciben sus niños y niñas de 6 a 11 años y a menores cantidades de inversión en los otros rubros que, sin mostrar cada uno diferencias importantes, se acumulan para llevar a este resultado (véase gráfico 3.11).

Cuadro 3.11
Costa Rica. Inversión Social recibida por las personas menores de 6 a 11 años por función y región de residencia, 2001

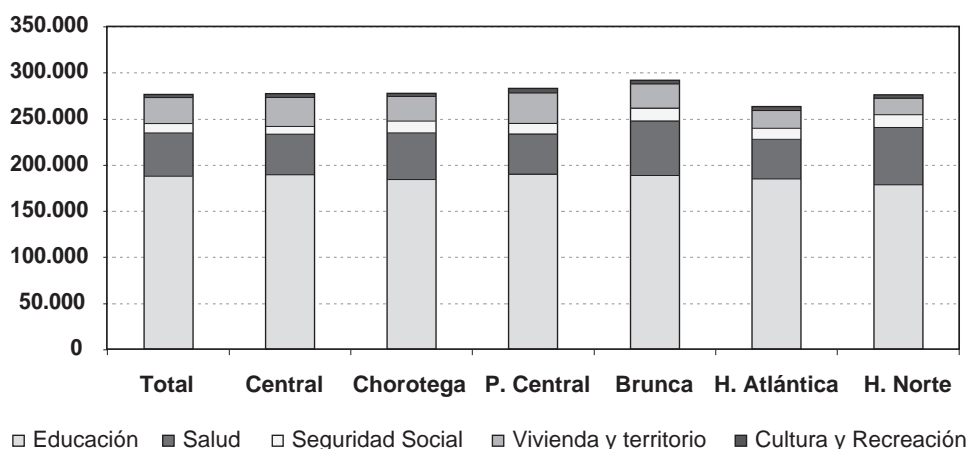
(Cifras absolutas en colones y relativas en porcentajes)

Indicador	Total	Central	Chorotega	P.Central	Brunca	H.Atlántica	H. Norte
Inversión Social Total (millones)	142.553	84.174	11.401	8.765	14.349	16.138	7.726
Distribución %	100,0	59,0	8,0	6,1	10,1	11,3	5,4
Composición de la Inversión Social							
Todos los sectores sociales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	68,3	68,8	66,9	67,8	65,4	71,0	65,2
Salud	16,9	15,9	18,3	15,6	20,3	16,2	22,6
Seguridad Social	3,7	3,0	4,6	4,1	4,9	4,8	5,2
Vivienda y territorio	10,3	11,4	9,7	11,9	8,9	7,3	6,5
Cultura y Recreación	0,7	0,9	0,5	0,6	0,5	0,7	0,6
Población (miles)	517,3	305,2	41,3	31,3	49,6	61,8	28,1
Distribución %	100,0	59,0	8,0	6,0	9,6	12,0	5,4
Inversión Social por niño (colones)	275.551	275.808	275.890	280.166	289.411	260.998	274.693
Índice total = 100	100,0	100,1	100,1	101,7	105,0	94,7	99,7
Inversión Social por niño (colones)							
Todos los sectores sociales	275.551	275.808	275.890	280.166	289.411	260.998	274.693
Educación	188.243	189.818	184.580	190.040	189.312	185.343	179.025
Salud	46.599	43.843	50.494	43.736	58.700	42.358	61.959
Seguridad Social	10.290	8.381	12.736	11.476	14.248	12.543	14.164
Vivienda y territorio	28.383	31.389	26.676	33.320	25.796	18.997	17.967
Cultura y Recreación	2.036	2.376	1.403	1.594	1.355	1.757	1.578

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.



Gráfico 3.11
Inversión Social recibida por los niños y las niñas de 6 a 11 años
por función y región, 2001
(Colones corrientes al año por niño)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

La región Huetar Norte no evidencia el rezago mostrado para los niños, las niñas, las y los adolescentes en su conjunto, aunque sigue manteniendo la menor inversión per cápita en servicios educativos y en vivienda y territorio. Por su parte, la región Central equipara con la media nacional la inversión social general y la educativa en particular, para sus niños y niñas de 6 a 11 años, luego de mantenerse relegada para las personas menores de 6 años.

La inversión social por zona entre los niños y las niñas de 6 a 11 años

Las disparidades por zona de residencia entre la inversión social que llega a los niños y las niñas en edad escolar no alcanzan los niveles mostrados para las personas menores de seis años, aunque siguen siendo importantes y a favor de las zonas rurales. Los niños y las niñas de las zonas rurales reciben una inversión de 306.000 colones, que resulta un 11% por encima de la media, en tanto que los residentes en las áreas urbanas reciben una inversión social de 250.000 colones que resulta un 9% menor al promedio y un 18% menor a la que reciben sus homólogos de las zonas rurales. Estas diferencias sí resultan entonces mayores a las encontradas entre las distintas regiones en que se divide el país, lo cual sugiere que el determinante zonal es más discriminador que el regional en cuanto al acceso a la IS (véase cuadro 3.12).

Cuadro 3.12
Costa Rica Inversión Social recibida por las personas menores de 6 a 11 años
por función, zona y sexo, 2001

(Cifras absolutas en colones y relativas en porcentajes)

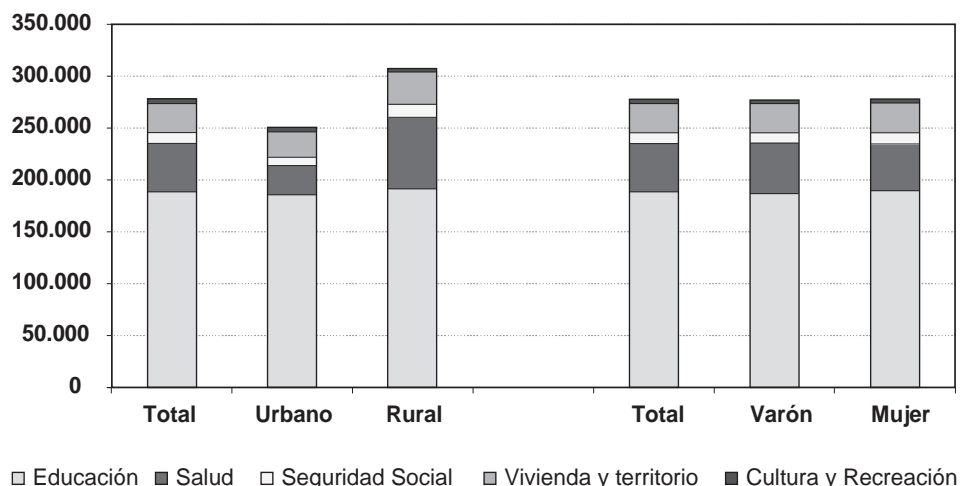
<i>Indicador</i>	<i>Total</i>	<i>Zona Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Total</i>	<i>Sexo Varón</i>	<i>Mujer</i>
Inversión Social Total (millones)	142.553	69.651	72.902	142.553	72.745	69.809
Distribución %	100,0	48,9	51,1	100,0	51,0	49,0
Composición de la Inversión Social						
Todos los sectores sociales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	68,3	74,4	62,5	68,3	67,8	68,8
Salud	16,9	11,1	22,5	16,9	17,6	16,2
Seguridad Social	3,7	3,2	4,2	3,7	3,6	3,9
Vivienda y territorio	10,3	10,5	10,2	10,3	10,2	10,4
Cultura y Recreación	0,7	0,9	0,6	0,7	0,7	0,7
Población (miles)	517,3	278,8	238,5	517,3	264,1	253,2
Distribución %	100,0	53,9	46,1	100,0	51,1	48,9
Inversión Social por niño (colones)	275.551	249.820	305.626	275.551	275.401	275.707
Índice total = 100	100,0	90,7	110,9	100,0	99,9	100,1
Inversión Social por niño (colones)						
Todos los sectores sociales	275.551	249.820	305.626	275.551	275.401	275.707
Educación	188.243	185.792	191.109	188.243	186.784	189.766
Salud	46.599	27.677	68.717	46.599	48.586	44.527
Seguridad Social	10.290	8.046	12.913	10.290	9.955	10.639
Vivienda y territorio	28.383	26.107	31.042	28.383	28.060	28.719
Cultura y Recreación	2.036	2.199	1.846	2.036	2.016	2.057

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y del INEC.

Como se observa también en el gráfico 3.12, los niños y las niñas de las zonas rurales reciben una mayor inversión a través de programas de salud, en razón de lo cual ello es lo que explica principalmente el diferencial encontrado. Los niños y las niñas de 6 a 11 años de las zonas rurales reciben una inversión en programas de salud que resulta 2,5 veces más alta que la obtenida por los niños y las niñas residentes en el ámbito urbano. Este diferencial también se refuerza por los programas seguridad social y en menor medida por los de vivienda y territorio. Cabe destacar que en cuanto a la inversión educativa, las diferencias son menores y si bien esta inversión tiene un peso relativo mayor en la IS de los niños y las niñas de las zonas urbanas, en términos absolutos resulta mayor la inversión educativa recibida por la población menor de 18 años rural.

Gráfico 3.12
Inversión Social recibida por las personas menores de 6 a 11 años por zona y sexo, 2001

(Colones corrientes al año por niño)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.



La inversión social por sexo entre los niños y las niñas de 6 a 11 años

El cuadro en mención muestra también la información sobre la inversión referida a los niños y las niñas según el sexo de estos, donde los resultados no evidencian la presencia de algún tipo de discriminación pues el monto absoluto de la inversión recibida, así como su composición interna, no solo es muy similar, sino prácticamente igual.

Las asimetrías de la inversión social entre los jóvenes y las jóvenes

Dentro de la población infantil y adolescente, las jóvenes y los jóvenes o adolescentes se han definido como la población de 12 a 17 años. Entre ellos, si bien se ha señalado la presencia de ciertas diferencias entre las personas menores de 15 años y los mayores debido a una IS que se reduce para estos últimos, en esta sección se considerarán como un único grupo, lo cual permite trabajar con un conglomerado poblacional que tanto en rango de edades como en términos de población son similares a los dos grupos previos. Cada grupo abarca una población con un rango de seis años de edad y cada uno comprende una población que ronda al medio millón de personas. Considerando estos tres grupos poblacionales, las jóvenes y los jóvenes reciben una inversión social intermedia para un monto per cápita de 243.000 colones, monto que resulta apenas un 5% superior al promedio recibido por la totalidad de las

personas menores de 18 años que es de 231.000 colones. En este grupo la inversión educativa sigue manteniendo su protagonismo, pero los problemas de acceso y retención se agudizan, lo cual modifica las dispersiones o asimetrías identificadas para las personas menores de 12 años.

La inversión social por estrato entre los jóvenes y las jóvenes

Como se señaló, la inversión educativa es la principal inversión social que llega a los jóvenes y las jóvenes pues aporta dos de cada tres colones que llegan a este grupo poblacional. La forma como se distribuye entonces la inversión educativa determina, en mucho, la forma en que se distribuye la IS recibida por la población joven. Como la inversión educativa dominante en este estrato poblacional es la secundaria, esta se acompaña de mayores problemas de acceso y retención que afecta con mayor rigor a las y los adolescentes de las familias más pobres, lo cual genera un patrón distributivo, caracterizado por un regresividad distributiva, como se muestra en el cuadro 3.13.

Cuadro 3.13
Costa Rica. Inversión Social recibida por las personas de 12 a 17 años por función y estrato de ingreso, 2001

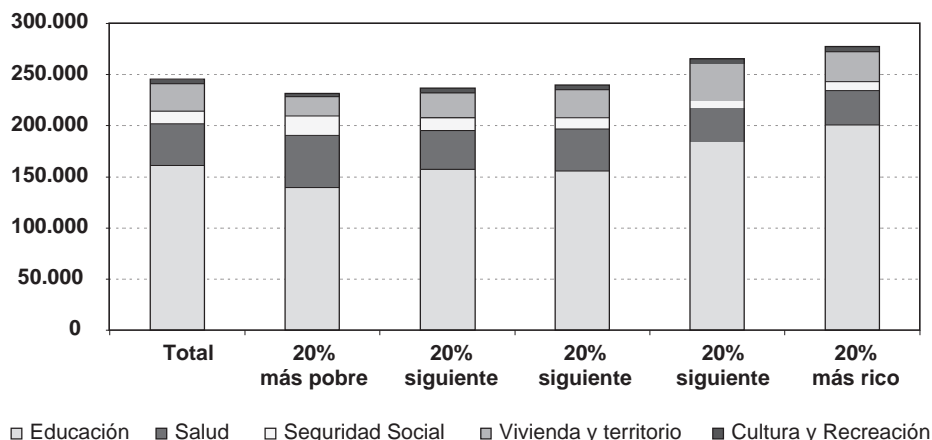
(Cifras absolutas en colones y relativas en porcentajes)

Indicador	Total	20% más pobre	20% siguiente	20% siguiente	20% siguiente	20% más rico
Inversión Social Total (millones)	126.494	31.379	31.003	27.651	20.356	16.104
Distribución %	100,0	24,8	24,5	21,9	16,1	12,7
Composición de la Inversión Social						
Todos los sectores sociales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	66,3	60,8	67,1	65,5	69,9	72,5
Salud	16,9	22,0	16,2	17,5	12,9	12,2
Seguridad Social	5,2	8,2	5,5	4,4	2,6	3,1
Vivienda y territorio	10,7	8,4	10,5	11,7	13,4	10,7
Cultura y Recreación	0,9	0,5	0,8	1,0	1,2	1,4
Población (miles)	520,5	136,6	132,3	116,2	77,2	58,2
Distribución %	100,0	26,2	25,4	22,3	14,8	11,2
Inversión Social por joven (colones)	243.007	229.798	234.315	237.860	263.607	276.707
Índice total = 100	100,0	94,6	96,4	97,9	108,5	113,9
Inversión Social por joven (colones)						
Todos los sectores sociales	243.007	229.798	234.315	237.860	263.607	276.707
Educación	161.198	139.679	157.266	155.792	184.363	200.687
Salud	41.008	50.595	37.854	41.611	33.940	33.858
Seguridad Social	12.532	18.949	12.893	10.399	6.794	8.530
Vivienda y territorio	26.082	19.386	24.498	27.732	35.423	29.699
Cultura y Recreación	2.188	1.190	1.804	2.325	3.086	3.934

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.

Si bien la inversión social total llega en mayor proporción a las jóvenes y los jóvenes de las familias más pobres, esta magnitud es menor al peso poblacional del grupo poblacional en los estratos inferiores de ingreso. Como resultado, la inversión social por joven aumenta conforme se pasa a estratos de mayor ingreso, lo cual produce la regresividad distributiva señalada. Para una inversión media de 243.000 colones, las jóvenes y los jóvenes de las familias más pobres reciben un 5% menos (230.000 colones), en tanto que quienes pertenecen a las familias más ricas reciben un monto de 277.000 colones, monto que supera en un 14% a la media nacional y en un 20% lo percibido por los más pobres (véase gráfico 3.13).

Gráfico 3.13
Inversión Social recibida por los y las jóvenes de 12 a 17 años por función y estrato, 2001
(Colones corrientes al año por joven)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.

Este resultado es generado principalmente por la forma en que se distribuye la inversión educativa, pues su peso relativo y magnitud absoluta aumenta conforme se pasa a estratos de mayor ingreso. Así, las jóvenes y los jóvenes de las familias más pobres reciben una inversión educativa que representa el 61% de la IS recibida, para un monto por persona de 140.000 colones. Al otro extremo de la distribución, para los y las adolescentes de las familias de mayor ingreso, la inversión educativa representa el 73% de la IS recibida, la cual asciende a un promedio de 201.000 colones; es decir, un 44% mayor que lo recibido por los más pobres.

Si bien la inversión en salud y en seguridad social aminora un poco estas diferencias, gracias a su patrón distributivo progresivo, es claro que el determinante básico lo da la inversión en educación. Pese a que este sesgo regresivo de la inversión educativa puede estar sobreestimado al no poderse excluir a los usuarios de los servicios privados, es manifiesto que refleja claramente el menor acceso, la menor retención y las menores posibilidades de éxito educativo que presentan las jóvenes y los jóvenes de los hogares más pobres y es obvio también la necesidad de apoyar a este grupo poblacional, a través de una mayor inversión educativa a

nivel de secundaria, que favorezca efectivamente a las jóvenes y los jóvenes de las familias de menores ingresos. Un aumento de la cobertura y del logro educativo en secundaria por este medio contribuirá, de paso, a mejorar la progresividad distributiva de la inversión social dirigida a la población adolescente.

La inversión social por región entre los jóvenes y las jóvenes

En razón del protagonismo de la inversión en educación secundaria en la población adolescente, es de esperar también una distribución regional en contra de las regiones periféricas; esto es, la presencia de regresividad regional. En efecto, el cuadro 3.14 corrobora estos resultados al mostrar que –excepto la región Brunca– cada región periférica recibe una proporción de la IS menor al peso poblacional de las jóvenes y los jóvenes en ella; por ende, la inversión por joven resulta menor a la mostrada por la región Central, región esta última que exhibe la mayor inversión educativa per cápita.

Cuadro 3.14
Costa Rica. Inversión Social recibida por las personas de 12 a 17 años por función y región de residencia, 2001
(Cifras absolutas en colones y relativas en porcentajes)

Indicador	Total	Central	Choroteaga	P.Central	Brunca	H.Atlántica	H. Norte
Inversión Social Total (millones)	126.494	80.312	9.995	6.446	12.207	11.853	5.682
Distribución %	100,0	63,5	7,9	5,1	9,7	9,4	4,5
Composición de la Inversión Social							
Todos los sectores sociales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	66,3	70,5	65,3	61,5	50,0	62,1	58,6
Salud	16,9	12,9	17,3	18,9	33,8	21,8	23,3
Seguridad Social	5,2	4,2	6,2	5,7	7,4	6,6	8,1
Vivienda y territorio	10,7	11,4	10,4	13,1	8,2	8,6	9,2
Cultura y Recreación	0,9	1,0	0,8	0,9	0,7	0,9	0,9
Población (miles)	520,5	329,2	41,5	27,8	43,7	51,0	27,3
Distribución %	100,0	63,2	8,0	5,4	8,4	9,8	5,2
Inversión Social por joven (colones)	243.007	243.977	240.567	231.450	279.618	232.265	208.321
Índice total = 100	100,0	100,4	99,0	95,2	115,1	95,6	85,7
Inversión Social por joven (colones)							
Todos los sectores sociales	243.007	243.977	240.567	231.450	279.618	232.265	208.321
Educación	161.198	172.062	157.078	142.267	139.702	144.145	121.993
Salud	41.008	31.498	41.633	43.692	94.398	50.736	48.435
Seguridad Social	12.532	10.283	14.824	13.228	20.827	15.343	16.942
Vivienda y territorio	26.082	27.805	25.078	30.273	22.872	19.991	19.061
Cultura y Recreación	2.188	2.329	1.954	1.991	1.820	2.050	1.890

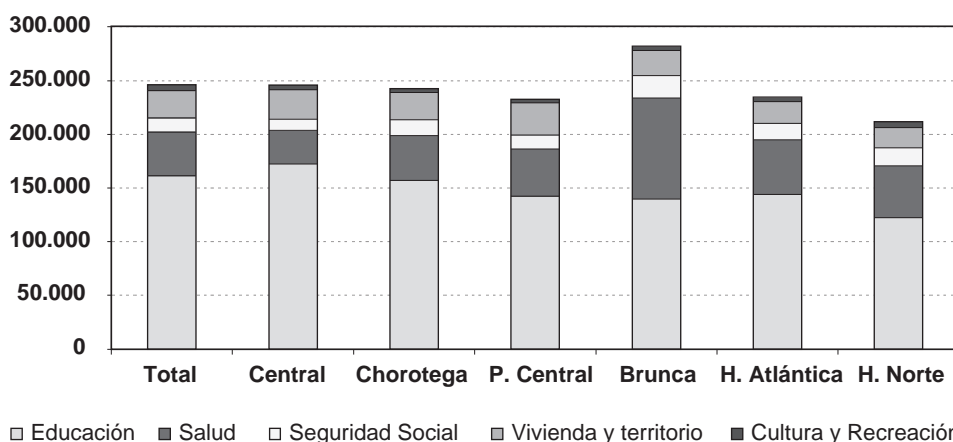


Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.

Dentro de este marco de regresividad regional, las dos regiones que muestran las mayores diferencias son la región Brunca con una inversión un 15% por encima del promedio (280.000 colones) y la región Huetar Norte con una IS que resulta un 14% inferior a la media (208.000 colones). No obstante, la región Brunca ostenta la inversión por joven más alta, no por una mayor inversión educativa, sino por una mayor inversión en servicios de salud y de seguridad social. Por el contrario, la región Huetar Norte ocupa la última posición en su inversión por joven, debido a la escasa inversión educativa, la cual resulta la menor de todas y, en menor medida, a una también limitada inversión en vivienda y territorio que reciben sus jóvenes (véase gráfico 3.14).

Gráfico 3.14
Inversión Social recibida por las personas de 12 a 17 años por función y región, 2001

(Colones corrientes al año por joven)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.

Por su parte, dentro de las otras regiones periféricas, la región Chorotega es la que muestra la mejor situación relativa en cuanto a la IS recibida por su población adolescente, pese a que la inversión educativa se queda corta en relación con la mostrada por la región Central. En tanto las regiones Pacífico Central y Atlántica se ubican en una situación intermedia, con una IS por joven que resulta cerca de un 5% inferior al promedio recibido por la población de 12 a 17 años de edad. Es claro, entonces, que una mayor inversión educativa para mejorar la cobertura de la educación secundaria redundará en una reducción de la regresividad regional de la inversión social dirigida a la población adolescente.

La inversión social por zona entre los jóvenes y las jóvenes

La situación de ventaja que mostraban las zonas rurales como receptoras de inversión social, dirigida a los niños, las niñas y adolescentes, se pierde prácticamente en el tramo de edad de 12 a 17 años, pues la distribución de la inversión se aproxima a la distribución de la población adolescente, de modo que la inversión per cápita es

La inversión social dirigida a las y los jóvenes en el sistema educativo no solo es insuficiente, sino que también resulta regresiva. Desde una perspectiva geográfica y socioeconómica, es necesario atender las necesidades y derechos particulares de este sector poblacional.

muy similar entre ambas áreas. No obstante, las jóvenes y los jóvenes residentes de las zonas rurales siguen mostrando una leve renta, con una inversión de 247.000 colones, que resulta un 3% superior a la recibida por las jóvenes y los jóvenes de las zonas urbanas (240.000 colones), como se puede apreciar en el cuadro 3.15.

Cuadro 3.15
Costa Rica. Inversión Social recibida por las personas de 12 a 17 años por función, zona y sexo, 2001

(Cifras absolutas en colones y relativas en porcentajes)

Indicador	Zona			Sexo		
	Total	Urbano	Rural	Total	Hombre	Mujer
Inversión Social Total (millones)	126.494	69.946	56.548	126.494	64.664	61.830
Distribución %	100,0	55,3	44,7	100,0	51,1	48,9
Composición de la Inversión Social						
Todos los sectores sociales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	66,3	74,4	56,4	66,3	66,1	66,5
Salud	16,9	10,7	24,5	16,9	16,8	17,0
Seguridad Social	5,2	3,6	7,0	5,2	5,3	5,0
Vivienda y territorio	10,7	10,3	11,2	10,7	10,9	10,6
Cultura y Recreación	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Población (miles)	520,5	291,6	228,9	520,5	269,3	251,3
Distribución %	100,0	56,0	44,0	100,0	51,7	48,3
Inversión Social por joven (colones)	243.007	239.843	247.038	243.007	240.154	246.065
Índice total = 100	100,0	98,7	101,7	100,0	98,8	101,3
Inversión Social por joven (colones)						
Todos los sectores sociales	243.007	239.843	247.038	243.007	240.154	246.065
Educación	161.198	178.446	139.224	161.198	158.853	163.710
Salud	41.008	25.699	60.512	41.008	40.342	41.721
Seguridad Social	12.532	8.700	17.414	12.532	12.713	12.338
Vivienda y territorio	26.082	24.791	27.726	26.082	26.067	26.098
Cultura y Recreación	2.188	2.208	2.162	2.188	2.179	2.197

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y del INEC.

Sin embargo, esta equiparación de la inversión se acompaña de claras diferencias en la composición. En la zona urbana aumenta el protagonismo de la inversión educativa, inversión que aporta el 74% de la IS que reciben las jóvenes y los jóvenes, mientras que en la zona rural esta inversión solo representa el 56% de los recursos canalizados hacia la población adolescente rural. Esto significa que las jóvenes y los jóvenes residentes de la zona urbana reciben una inversión educativa de 178.000 colones por persona, inversión que resulta un 28% más alta que la que reciben las y los adolescentes de las zonas rurales (139.000 colones). Las diferencias zonales no son mayores a favor de las áreas urbanas por el efecto amortiguador de la inversión en los programas de salud y, en menor medida, de los de seguridad social y vivienda.

Recuadro 3.2

La educación en Costa Rica

El Ministerio de Educación creó un Plan Educativo para el período 2002-2006. Este programa forma parte de los seis programas prioritarios que se plantearon en un Plan Social de la Administración de Abel Pacheco, que busca, en su conjunto, mejorar las condiciones de vida de las personas.

La educación es concebida como un derecho y un instrumento de crecimiento económico y movilidad social.

Como ente rector del Sistema Educativo Costarricense, el Ministerio de Educación debe garantizar el cumplimiento del precepto constitucional del derecho a la educación de todas y todos los costarricenses. Su misión es dar una educación de cobertura total y excelente calidad que posibilite el desarrollo integral de la persona y de la sociedad, en armonía con la naturaleza y consecuente con el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

El MEP se ha comprometido a responder a los problemas de pobreza del país con el desarrollo de propuestas educativas, que permitan el acceso, la permanencia y éxito escolar a las personas en igualdad de condiciones; también a potenciar los conocimientos, destrezas, actitudes y aptitudes de los estudiantes y las estudiantes en aras del desarrollo personal; fortalecer los mecanismos de integración y pertinencia entre las ofertas educativas tendientes a la formación técnica y los requerimientos y necesidades del desarrollo económico nacional y local.

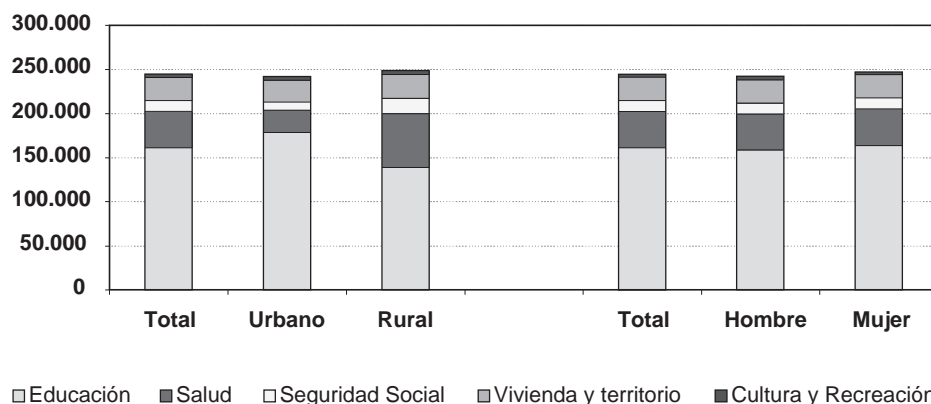
Fuente: www.mep.go.cr/plan_educativo.html.

Claramente, entonces, los problemas de acceso, retención y logro educativo de la educación secundaria son más intensos en las zonas rurales; así, su mejoramiento, vía una mayor inversión educativa en el nivel secundario, contribuiría en el logro de la equidad geográfica de la inversión social dirigida a la población adolescente (véase cuadro 3.15).

La inversión social por sexo entre los jóvenes y las jóvenes

El cuadro 3.15 muestra también la información referida a la inversión social hacia las jóvenes y los jóvenes según el sexo de estos, donde los resultados reflejan una ligera y marginal ventaja hacia las mujeres, aunque sin evidencia de la presencia de algún tipo de discriminación pues el monto absoluto de la inversión recibida, así como su composición interna, es muy similar entre ambos. El margen que obtienen las mujeres sobre los varones se encuentra en la inversión educativa por el conocido hecho de que las mujeres logran mantenerse y tener más éxito que los varones en la secundaria.

Gráfico 3.15
Inversión Social recibida por las personas de 12 a 17 años por zona y sexo, 2001
(Colones corrientes al año por joven)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

La evolución de la inversión social entre los años 2000 y 2001

Para estudiar los cambios recientes en la inversión social dirigida a los niños, las niñas, las y los adolescentes, se deben presentar las cifras monetarias en términos reales; esto es, descontando la inflación. Para ello se ha utilizado el deflactor implícito del gasto en consumo final del Gobierno General (DIGCFGG), como indicador de los cambios promedio en los precios que enfrentan las instituciones públicas que ejecutan la inversión social. Con el fin de facilitar la comparación, las cifras monetarias se presentan en colones del 2001 y ellas se refieren a la inversión social per cápita para que se consideren también los efectos del crecimiento de la población objetivo.

Globalmente, la inversión social total, no solo la dirigida a los niños, las niñas, las y los adolescentes, creció un 4% entre los años 2000 y 2001, crecimiento que se ubica en torno al 2% en términos per cápita. Todas las funciones o sectores mostraron una ampliación en ese período. El sector que más creció fue el de servicios culturales y recreativos (28% total, 25% per cápita), principalmente por el aumento de los servicios deportivos. Le sigue el sector educativo (5,6% total y 3,0% per cápita) y el sector seguridad social (4,5% total y 2,0% per cápita), mientras que los sectores de salud y vivienda son los que muestran el menor dinamismo (cerca del 3% total y 1% per cápita, Trejos, 2003).

Dada la importancia diferencial que tiene cada sector en la inversión dirigida a la infancia, este comportamiento dispar genera impactos diferenciales en los distintos grupos de edad. El cuadro 3.16 pretende sintetizar esta evolución, al exhibir tanto los cambios por función o sector como por cada una de las variables consideradas pertinentes para el análisis de las asimetrías. Cabe llamar la atención en torno a las limitaciones impuestas por la información. Los criterios de asignación en cada año y para cada uno de los 39 programas en que se sintetiza la IS, utilizan la información

más actual disponible. Esto significa que se pueden producir cambios en las variables de asignación utilizadas para programas específicos, lo cual puede generar distorsiones en los resultados encontrados. También la encuesta de hogares actualiza entre esos dos años los ponderadores de sus expansiones poblacionales y otorga un mayor peso a la población residente en las zonas urbanas. Como las coberturas de los programas son distintas por zona, ello modifica también los promedios nacionales. Dicho en otros términos, los cambios observados pueden estar mostrando también cambios en la metodología usada.

Cuadro 3.16
Costa Rica. Evolución de la Inversión Social recibida por las personas menores de 18 años, por edad, estrato, región, zona y sexo. 2000-2001

(Cifras absolutas en colones del 2001 por persona y relativas en porcentaje)

<i>Indicador</i>	<i>Total menores de 18 años</i>			<i>De 0 a 5 años</i>		
	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>Tasa %</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>Tasa %</i>
Función	219.084	230.520	5,2	155.707	160.568	3,1
Educación	120.406	127.812	6,2	10.572	13.614	28,8
Salud	58.666	62.266	6,1	106.453	107.273	0,8
Seguridad Social	11.431	10.760	-5,9	9.642	9.166	-4,9
Vivienda	26.956	27.566	2,3	27.385	28.386	3,7
Cultura y Recreación	1.625	2.117	30,3	1.654	2.129	28,7
Estrato	219.084	230.520	5,2	155.707	160.568	3,1
20% más pobre	228.134	230.623	1,1	184.752	176.804	-4,3
20% siguiente	221.788	228.173	2,9	165.897	164.968	-0,6
20% siguiente	217.271	227.654	4,8	140.179	151.002	7,7
20% siguiente	210.823	243.584	15,5	134.317	162.789	21,2
20% más rico	203.153	224.548	10,5	102.589	120.181	17,1
Región	219.084	230.520	5,2	155.707	160.568	3,1
Región Central	217.247	228.079	5,0	144.595	149.268	3,2
Chorotega	248.657	230.836	-7,2	189.665	170.081	-10,3
Pacífico Central	228.726	236.301	3,3	186.450	183.919	-1,4
Brunca	218.196	258.735	18,6	158.434	197.708	24,8
Huetar Atlántica	206.628	226.089	9,4	160.367	172.459	7,5
Huetar Norte	215.403	213.637	-0,8	175.186	157.105	-10,3
Zona	219.084	230.520	5,2	155.707	160.568	3,1
Urbana	207.234	206.768	-0,2	119.365	110.771	-7,2
Rural	228.232	258.829	13,4	182.477	216.600	18,7
Sexo	219.084	230.520	5,2	155.707	160.568	3,1
Varón	222.194	229.779	3,4	162.450	162.703	0,2
Mujer	215.844	231.309	7,2	148.897	158.260	6,3

Indicador	De 6 a 11 años			De 12 a 17 años		
	2000	2001	Tasa %	2000	2001	Tasa %
Función	260.984	275.551	5,6	230.164	243.007	5,6
Educación	181.789	188.243	3,6	151.247	161.198	6,6
Salud	39.974	46.599	16,6	36.941	41.008	11,0
Seguridad Social	10.098	10.290	1,9	14.352	12.532	-12,7
Vivienda	27.492	28.383	3,2	26.030	26.082	0,2
Cultura y Recreación	1.630	2.036	24,9	1.595	2.188	37,2
Estrato	260.984	275.551	5,6	230.164	243.007	5,6
20% más pobre	263.501	270.934	2,8	227.047	229.798	1,2
20% siguiente	263.588	276.089	4,7	228.364	234.315	2,6
20% siguiente	272.933	284.158	4,1	230.070	237.860	3,4
20% siguiente	256.835	287.408	11,9	223.433	263.607	18,0
20% más rico	229.543	255.733	11,4	251.894	276.707	9,9
Región	260.984	275.551	5,6	230.164	243.007	5,6
Región Central	262.072	275.808	5,2	231.080	243.977	5,6
Chorotega	287.465	275.890	-4,0	262.942	240.567	-8,5
Pacífico Central	265.101	280.166	5,7	225.002	231.450	2,9
Brunca	251.676	289.411	15,0	239.136	279.618	16,9
Huetar Atlántica	245.736	260.998	6,2	207.737	232.265	11,8
Huetar Norte	259.430	274.693	5,9	208.032	208.321	0,1
Zona	260.984	275.551	5,6	230.164	243.007	5,6
Urbana	243.735	249.820	2,5	242.203	239.843	-1,0
Rural	274.093	305.626	11,5	220.335	247.038	12,1
Sexo	260.984	275.551	5,6	230.164	243.007	5,6
Varón	262.764	275.401	4,8	230.216	240.154	4,3
Mujer	259.081	275.707	6,4	230.110	246.065	6,9

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones involucradas y de las encuestas del INEC.

Teniendo presente estas limitaciones, en el cuadro se presenta la inversión social por persona, en términos reales, y la tasa de variación interanual. Para la población infantil y adolescente en su conjunto, la IS por niño, niña y adolescente, creció un 5%, por encima del 2% en que creció la IS dirigida al conjunto de la población del país, por lo cual se produjo un mejoramiento en la progresividad generacional de la IS. Este mejoramiento, no obstante, no ha logrado aún eliminar la regresividad de la IS en contra de la niñez y la adolescencia analizada en las secciones previas. Por grupos de edades, los niños y las niñas menores de seis años son los que muestran el menor crecimiento de la IS canalizada hacia ellos (3%), acorde con el menor dinamismo que tuvieron los recursos asignados al sector de salud, su principal fuente de inversión. Los otros grupos de personas, los niños y las niñas en edad escolar, así como las jóvenes y los jóvenes, muestran un crecimiento de la inversión del 5,6%, ligeramente por encima de la media de la población menor de 18 años, aunque para cada grupo explicada por factores distintos como se verá posteriormente.

Para el conjunto de los niños y las niñas, las y los adolescentes, la IS que muestra el mayor y generalizado dinamismo es la vinculada con los servicios culturales y recreativos, aunque estos tienen un peso marginal en la IS total recibida pues aportan solo 4 de cada 100 colones adicionales de IS recibida por la población infantil y adolescente. El sector educativo es la segunda función en importancia, al crecer un 6%. Por su importancia dentro de la inversión dirigida a

esta población, explica el 65% de los recursos adicionales asignados a este grupo poblacional y su aporte aumenta en la edad preescolar y la colegial, lo cual sugiere una expansión de cobertura en esos niveles. El sector salud muestra también un amplio dinamismo, sobre todo para la población mayor de cinco años pese a crecer menos a nivel global, y aporta un tercio de los recursos adicionales que llegaron a los niños, las niñas, las y los adolescentes. Por su parte, los programas de apoyo a los grupos vulnerables se contraen en un 6%, de lo cual se colige una reducción de los recursos reales de las instituciones que tienen que velar por el cumplimiento de los derechos de la infancia y por la prevención y atención de las violaciones más severas a esos derechos, particularmente entre las jóvenes y los jóvenes. Finalmente, el sector vivienda muestra un crecimiento y aporte neto marginal durante estos dos años.

Por estratos de ingreso, por el contrario, se observa un deterioro de la progresividad distributiva, ya que la IS hacia los niños, las niñas, las y los adolescentes crece a tasas mayores conforme estos pertenecen a familias de mayores ingresos. Así, la IS por niño y niña en las familias más pobres se expande en un 1%, mientras que la IS que reciben los niños y las niñas de las familias más ricas se incrementa un 10% y la del cuarto quintil un 15%. Este comportamiento se reproduce en los tres grupos de edad en que se ha separado la población menor de 18 años, aunque el efecto es más intenso entre los niños y las niñas menores de seis años, quienes ven reducida la inversión real en las familias de menores ingresos.

Regionalmente, los resultados son dispares sin una evidencia sobre mejoras en la progresividad hacia las regiones periféricas. La región Brunca es la más favorecida como receptora de los recursos adicionales, al crecer la IS por niño y niña en un 19% en el último año y con especial énfasis en los dirigidos a las personas menores de seis años (25%). La segunda región en obtener un flujo mayor de recursos es la región Atlántica, donde la IS por niño y niña se expandió un 9% y benefició en mayor medida a las jóvenes y los jóvenes (12%). La región Central reproduce el crecimiento de la media nacional (5%), en tanto que la región Pacífico Central muestra un menor crecimiento (3%), con reducciones en los recursos reales canalizados hacia las personas menores de seis años. Globalmente, la IS por niño y niña dirigida a la región Huetar Norte también se contrae (-0,8), aunque esa contracción real se concentra en la población de cero a cinco años, mientras que la población en edad escolar se ve en mayor medida favorecida. Finalmente, la región Chorotega aparece como la más perjudicada, con una contracción de la IS por niño y niña del 7%, fenómeno que se generaliza para todos los grupos, pero que perjudica con mayor intensidad a las personas menores de seis años y a las jóvenes y los jóvenes.

Por zonas, sí se percibe una ampliación de la progresividad hacia el ámbito rural, aunque los datos pueden estar siendo reforzados por los cambios en los ponderadores de las encuestas. En efecto, la IS por niño y niña dirigida a la población infantil y adolescente de las zonas rurales creció un 13%, en tanto que la canalizada hacia las personas menores de 18 años residentes de las zonas urbanas prácticamente se estancó (-0,2%). Los más favorecidos de las zonas rurales son las personas menores de seis años, en tanto que estas se transforman también en las más perjudicadas del ámbito urbano; así, ambos resultados se combinan para explicar el menor crecimiento de la IS dirigida a este grupo poblacional. Finalmente, y pese a

las limitadas diferencias encontradas por sexo de las personas menores, las mujeres menores de 18 años aparecen recibiendo un aumento mayor y generalizado de la IS (7%), en tanto que entre los varones, el crecimiento es menor (3%), particularmente entre los varones menores de seis años, cuya IS real se estanca (0,2%).

Conclusiones y recomendaciones

Los recursos que el Estado costarricense dedica a apoyar o a facilitar el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia son, sin duda, una inversión social tanto por sus efectos de largo plazo como porque los beneficios favorecen a la sociedad en su conjunto. En este capítulo se ha procurado cuantificar la magnitud de esa inversión para el año 2001 y escudriñar en sus principales características. Estas características hacen relación al tipo de servicio que reciben los niños, las niñas, las y los adolescentes y a la equidad envuelta en su asignación. Existen otros aspectos sobre la inversión social en los que el estudio no incursiona, como la eficiencia de las instituciones ejecutoras; la eficacia, pertinencia y suficiencia de la inversión realizada o el financiamiento de esta. Estos importantes aspectos requieren de investigaciones posteriores, en este esfuerzo conjunto entre la Universidad de Costa Rica y el UNICEF, para darle un seguimiento anual al estado de cumplimiento de los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes.

El estudio realizado concluye que la inversión social dirigida a las personas menores de 18 años, durante el año 2001, alcanzó los 337.000 millones de colones, lo cual equivale al 6,2% del PIB. Esto significa una inversión anual por niño y niña cercana a los 231.000 colones, lo que implica que el Estado costarricense invirtió, en promedio, un monto mensual de 19.000 colones por cada niño, niña y adolescente del país. Si bien esta inversión puede parecer cuantiosa, el estudio corrobora la falta de una progresividad generacional. Esta falta de progresividad generacional significa que los niños, las niñas, las y los adolescentes están recibiendo una tajada de la inversión social (36%) que es inferior a su peso poblacional (38%), cuando sería de esperar todo lo contrario. Este resultado tiene su origen en el fuerte peso que tienen los pagos de las pensiones contributivas dentro del gasto social. A manera de ejemplo, la población de 60 o más años representa menos del 8% de la población del país en momentos en que los pagos por pensiones absorben el 25% de la inversión social. Parece claro entonces que para canalizar mayores recursos hacia los niños, las niñas, las y los adolescentes hay que racionalizar el monto y la dinámica de los gastos en pensiones, pues se torna en un estrujador de la inversión social y atenta contra la sostenibilidad financiera de esta.

El trabajo desarrollado ha mostrado que el Estado costarricense ha sido muy exitoso en llevar la educación primaria y los servicios de salud a toda la población infantil, sin distinción de sexo, tanto la ubicada en las zonas o regiones periféricas como la perteneciente a las familias de menores recursos del país. Esto hace que esa inversión social distribuida entre la población infantil y adolescente tenga un alto grado de equidad distributiva y geográfica. No obstante, ha fallado en llevar los servicios educativos secundarios y preescolares a esta población. El fracaso en

A pesar de que la inversión social puede parecer cuantiosa, el estudio corrobora la falta de una progresividad generacional. Esto significa que los niños, las niñas y los adolescentes están recibiendo una tajada de la inversión social (36%) que es inferior a su peso poblacional, afectando su desarrollo.

retener a las jóvenes y los jóvenes en el sistema educativo torna la inversión social dirigida a este grupo no solo en insuficiente, sino que también resulta regresiva desde una perspectiva geográfica y socioeconómica. Un aumento de la inversión social en la educación secundaria, en la forma adecuada para atraer a estos grupos expulsados o excluidos del sistema educativo ayudaría a revertir la regresividad generacional, distributiva y geográfica y ayudaría a que el Estado deje el continuado incumplimiento del precepto constitucional de asignar por lo menos el equivalente al 6% del PIB a la educación pública. El Estado también ha fallado en atender a la población menor de seis años con los servicios educativos requeridos. Esto se traduce en una limitada inversión social en este grupo población, con una dependencia casi absoluta de los servicios de salud.

La evolución reciente de la inversión social parece introducir un poco de optimismo sobre el futuro en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia. El estudio concluye que entre los años 2000 y 2001, la inversión social dirigida a los niños, las niñas, las y los adolescentes aumentó en términos reales y por encima del promedio. Esta evolución, sin embargo, no logró revertir la progresividad generacional y deterioró la equidad distributiva y geográfica; de esta manera, la población infantil que menos recursos recibe (las personas menores de seis años) fue la que experimentó un menor aumento en su inversión social. Estos resultados, junto con los limitados recursos que reciben las instituciones que tienen que velar por el cumplimiento y defensa de los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes, muestran la importancia y necesidad de darle un seguimiento pormenorizado a la inversión social que realiza el país.

ANEXO METODOLÓGICO

El análisis de la inversión social dirigida a los niños, las niñas y adolescentes demanda cuantificar el gasto público social por función y luego asignar el gasto entre los distintos beneficiarios. Para lo primero se requiere contar con información fiscal y para lo segundo con información de las encuestas de hogares.

La cuantificación de la inversión social

Para la medición del gasto o inversión social, existen dos fuentes básicas de información, a saber: la *Contraloría General de la República (CGR)* y la *Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP)*. Ambas fuentes se diferencian por el criterio de registro seguido y por la clasificación de ciertos rubros de gasto e ingresos. La STAP sigue la metodología del Fondo Monetario Internacional (*FMI: Manual de Estadísticas Públicas*) que implica, entre otras cosas, el criterio de registro con base en caja y la consideración del financiamiento crediticio externo como financiamiento del déficit y no como ingresos y gastos.

El registro con base en caja, seguido por la STAP, procura reflejar el gasto efectivo realizado durante el año; por ello incorpora los compromisos del año previo, pero pagados efectivamente en el año y excluye los compromisos asumidos con cargo al presupuesto del año, pero no liquidados en el año. La CGR, por su parte, utiliza el criterio de devengado, que implica considerar como gastos del período los provenientes del presupuesto de ese año y que consisten en los egresos efectivos y los compromisos asumidos y pagados hasta junio del año siguiente. En tanto los compromisos de los períodos consecutivos sean similares, ambos criterios de contabilización tenderían a aproximarse, aunque este no es el caso pues el Gobierno tiende a trasladar pagos al período siguiente (compromisos) en los años en que las finanzas públicas se deterioran marcadamente. No obstante, con la aprobación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley 8131 del 2001), desaparecen los compromisos no cancelados al 31 de diciembre y, en esa medida, las cifras se irán asimilando al registro de caja. Este no es el caso para el año 2001 en análisis.

Otra fuente de diferencias surge de la clasificación de rubros específicos. Por ejemplo, la metodología del FMI seguida por la STAP establece que los recursos que entran de préstamos externos no se contabilicen como ingresos de capital (como hace la CGR), ni que la amortización de los préstamos se contabilice como gasto (como hace la CGR), sino que ambas partidas pasan a la sección del financiamiento del déficit. Esto conduce a cifras distintas tanto de ingresos y gastos como de déficit o superávit. La CGR tiende también a privilegiar, en la presentación de la información, la clasificación por objeto del gasto, en tanto que la STAP utiliza la clasificación económica. Esto hace que partidas con el mismo nombre, como es el caso de las transferencias corrientes, incluyan rubros distintos.

La fuente que se utiliza en este informe es la STAP, por contar con un sistema más uniforme, comprensivo y accesible de información, aunque no está libre de problemas, como se verá más adelante y que demanda de algunos ajustes que se señalarán seguidamente.

La consolidación de las cuentas de gasto

Ambas instituciones difieren también en la consolidación de la cuenta global del sector público.¹¹ La STAP ofrece una serie consolidada para el sector público en su conjunto y por medios electrónicos a partir de 1987. Esta consolidación incluye al Gobierno Central, las instituciones adscritas, las instituciones de servicios, los gobiernos locales y las empresas públicas financieras y no financieras. La consolidación incluye las transferencias interinstitucionales, los pagos de las cargas sociales y las compras de bienes y servicios entre instituciones.

A partir de 1997 se introducen algunas modificaciones en los programas de consolidación, donde se pierde la clasificación de las transferencias por función. También se agrega una clasificación por sector. Otra modificación se presenta a partir del año 2002, cuando las transferencias se vuelven a clasificar por función, pero la consolidación se realiza al interior de cada institución. Es de esperar que con la aplicación de la Ley de Presupuestos Públicos, en el corto plazo se presenten modificaciones adicionales al irse eliminando un conjunto de unidades presupuestarias que, como instituciones adscritas, funcionaban con independencia del presupuesto del Gobierno Central.

En este trabajo se utiliza la información de la STAP por institución y se realiza la consolidación solo de las transferencias interinstitucionales para evitar el doble cómputo. Esta consolidación de las transferencias se realiza al interior de las funciones y en menor medida entre funciones. Esto se debe a que para el 2001 no se cuenta con una clasificación de las transferencias por funciones. Solo para instituciones y transferencias grandes como las provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) se realiza una consolidación entre funciones. Pese a que esta doble contabilización puede producirse también en el caso del pago de las cargas sociales y, en menor medida, en las compras de bienes y servicios, estos se mantienen para que reflejen el costo de prestar los servicios sociales. Esta consolidación requiere entonces revisar las transferencias y en particular de las que provienen del FODESAF, donde la STAP tiende a mostrar mayores problemas de clasificación y, por ende, de tratamiento.



La clasificación funcional

La STAP utiliza una clasificación funcional según los criterios de Naciones Unidas (*Manual de las Clasificaciones Públicas*) y se constituye a partir de la clasificación de instituciones en cada función y no al interior de las instituciones por programas, como se hace en la CGR para el Gobierno Central. Cada institución es ubicada en la función principal que desarrolla, con excepción de la Caja Costarricense de Seguro Social, que se separa en salud y pensiones, y el ICE, que se divide en energía y telecomunicaciones.

En este trabajo se respeta la clasificación funcional de la STAP, con dos

¹¹ La cuenta consolidada de la CGR presenta problemas, entre otros aspectos, porque mezcla datos presupuestarios de instituciones que siguen criterios de registro distintos (CGR, 1991).

excepciones que corresponden a dos instituciones que se pasan de la función o sector de Cultura y Recreación a la función o sector de Seguridad Social. Estas instituciones son el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y el Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ)¹². En el trabajo, cuando se alude a la clasificación funcional se habla indistintamente de sector, aunque, como se ha señalado, dentro de la STAP existe, desde el año 1997, una clasificación sectorial que difiere de la funcional. La clasificación sectorial de la STAP responde, probablemente, a la sectorialización realizada por el Ministerio de Planificación, mientras que la funcional sigue recomendaciones internacionales. Para evitar problemas de comparación con los trabajos previos, en este trabajo se sigue utilizando la clasificación funcional. Las funciones o sectores utilizados y su denominación oficial por la STAP son:

Sector Educación: Asuntos y Servicios de Educación.

Sector Salud: Asuntos y Servicios de Sanidad.

Sector Seguridad Social: Seguridad y Asistencia Social.

Sector Vivienda y Territorio: Vivienda y Ordenamiento Urbano y Rural.

Sector Cultura y Recreación: Servicios Recreativos, Culturales y Religiosos.

A continuación se detallan las instituciones o unidades presupuestarias incorporadas en cada función y los ajustes realizados para llegar a la estimación final de la inversión social en el año 2001. Cabe señalar que la información de gasto de cada institución se maneja en forma desagregada, siguiendo la clasificación económica que cuenta con 33 partidas primarias.

Sector educación

Comprende 15 instituciones o unidades presupuestarias, que se desagregan y se reagrupan en 13 programas. Estos programas son definidos tanto por su pertinencia analítica, como por la posibilidad de identificar beneficiarios efectivos de cada uno.

ASUNTOS Y SERVICIOS DE LA EDUCACIÓN	EDUCACIÓN
CENTRO DE FORMACIÓN DE FORMADORES Y PERSONAL TÉCNICO	CEFOF
COLEGIO UNIVERSITARIO DE PUNTARENAS	CUP
COLEGIO UNIVERSITARIO DE ALAJUELA	CUNA
COLEGIO UNIVERSITARIO DE CARTAGO	CUCA
COLEGIO UNIVERSITARIO PARA RIEGO Y DESARROLLO DEL TRÓPICO SECO	CURDTS
COMISIÓN NACIONAL DE PRÉSTAMOS PARA LA EDUCACIÓN	CONAPE
ESCUELA CENTROAMERICANA DE GANADERÍA	ECAG
INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE	INA
INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA	ITCR
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	MEP
OFICINA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA EDUCACIÓN	OCIE
PROGRAMA MEJORAMIENTO CALIDAD ENSEÑANZA GENERAL BÁSICA	PROMECE
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA	UCR
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA	UNED
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA	UNA

¹² A partir del 2002, el MNJ pasa a llamarse el Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven, según Ley N.º 8261 del 20 de mayo del 2002 (Ley General de la Persona Joven).

Las instituciones involucradas y sus siglas de identificación son:

La STAP no considera dos instituciones en esta función: el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y el Fondo Nacional de Becas (FONABE). El primero fue excluido desde finales de los años ochentas por razones no claras, y el segundo, de reciente constitución, no ha sido incorporado a pesar de contar con recursos del FODESAF. CONARE se mantiene fuera de las estimaciones por no disponerse de la información necesaria, y FONABE se incorpora descontando los recursos asignados a esta institución del sector de seguridad social.

Los otros ajustes tienen que ver con la desagregación del gasto del MEP por nivel educativo. El gasto neto; esto es, excluyendo las transferencias a las otras instituciones se separa por nivel educativo. Esta separación requiere utilizar información de la propia institución, que corresponde a la liquidación presupuestaria por programas. Los programas vinculados con cada nivel educativo se consideran por aparte y los programas generales se prorratan en función de la matrícula pública en cada nivel. PROMECE se separa y se agrega a los distintos niveles educativos en que está invirtiendo, y el CEFOF se asocia con la secundaria técnica. Con ello, la inversión social del MEP, CEFOF y PROMECE se agrupa en seis programas: Preescolar, Primaria, Secundaria Académica, Secundaria Técnica, Educación Especial y Educación Abierta.

Utilizando información tanto del FODESAF como del OCIE, el gasto de esta última unidad presupuestaria se desagrega por tres programas de incentivos para estudiar: Comedores Escolares, Bono Escolar y Otros (transporte, etc.), a los cuales se le adiciona el Programa de Becas. La educación superior se agrupa en dos programas: parauniversitaria y universitaria. La primera incluye todos los colegios universitarios y la segunda a las universidades y el CONAPE.

El cuadro A.1 resume el gasto por institución antes y después de los ajustes realizados por la propia STAP y como parte de este trabajo. La incorporación de FONABE predomina en los ajustes de modo que el gasto total ajustado alcanza los 278.000 millones de colones y resulta un 1% superior al gasto total consolidado por la STAP. Cabe señalar que se utiliza el gasto total (GT), por lo que se excluye la concesión neta de préstamos pues no se considera como parte del gasto social.



Cuadro A.1
Costa Rica. Gasto Público Social en la función de Asuntos y Servicios de Educación por Institución, 2001

(En millones de colones corrientes)

INSTITUCIÓN	STAP SIN CONSOLIDAR			STAP CONSOLIDADO ¹		
	GT + CN	GT	GC	GT + CN	GT	GC
Sector Educación	330.658,6	329.370,4	314.940,4	277.500,8	276.212,6	263.978,4
MEP	244.308,1	244.308,1	237.374,1	191.152,7	191.152,7	186.414,5
CEFOF	327,3	327,3	306,7	327,3	327,3	306,7
PROMECE	2.605,3	2.605,3	400,8	2.605,3	2.605,3	400,8
OCIE	8.232,9	8.232,9	8.231,1	8.232,9	8.232,9	8.231,1
FONABE						
ECAG	468,7	468,7	430,7	468,7	468,7	430,7
CUNA	696,2	696,2	540,9	696,2	696,2	540,9
CUCA	571,3	571,3	529,8	571,3	571,3	529,8
CUP	370,7	370,7	359,7	370,7	370,7	359,7
CURDTS	151,5	151,5	125,3	151,5	151,5	125,3
INA	17.431,0	17.431,0	14.944,9	17.431,0	17.431,0	14.944,9
CONAPE	1.703,6	431,1	364,0	1.701,2	428,7	361,6
ITCR	6.845,3	6.829,7	6.513,5	6.845,3	6.829,7	6.513,5
UNED	2.514,4	2.514,4	1.720,1	2.514,4	2.514,4	1.720,1
UCR	32.020,2	32.020,1	31.073,8	32.020,2	32.020,1	31.073,8
UNA	12.412,0	12.412,0	12.025,2	12.412,0	12.412,0	12.025,2

INSTITUCIÓN	GT + CN	AJUSTE PROPIO	
		GT	GC
Sector Educación	279.669,6	278.381,4	266.147,2
MEP	191.152,7	191.152,7	186.414,5
CEFOF	327,3	327,3	306,7
PROMECE	2.605,3	2.605,3	400,8
OCIE	8.232,9	8.232,9	8.231,1
FONABE	2.168,8	2.168,8	2.168,8
ECAG	468,7	468,7	430,7
CUNA	696,2	696,2	540,9
CUCA	571,3	571,3	529,8
CUP	370,7	370,7	359,7
CURDTS	151,5	151,5	125,3
INA	17.431,0	17.431,0	14.944,9
CONAPE	1.701,2	428,7	361,6
ITCR	6.845,3	6.829,7	6.513,5
UNED	2.514,4	2.514,4	1.720,1
UCR	32.020,2	32.020,1	31.073,8
UNA	12.412,0	12.412,0	12.025,2

GT + CN = Gasto Total más concesión neta de préstamos.

GT = Gasto Total.

GC = Gasto Corriente.

1/ La STAP presenta una consolidación por función y no por institución. Los datos por institución corresponden a una estimación del autor.

Fuente: Cálculos del autor con base en las estadísticas de la STAP y liquidaciones de las instituciones respectivas.

Sector salud

Comprende siete instituciones o unidades presupuestarias que se desagregan y se reagrupan en seis programas. Las instituciones involucradas y sus siglas de identificación son:

ASUNTOS Y SERVICIOS DE SANIDAD	SALUD
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (EyM)	CCSS (EyM)
CENTRO NACIONAL DE DROGAS	CENADRO
CONSEJO TÉCNICO DE ASISTENCIA MÉDICO SOCIAL	CTAMS
INSTITUTO COST. INVESTIG. Y ENSEÑANZA EN NUTRICIÓN Y SALUD	INCIENSA
INSTITUTO DE ALCOHOLISMO Y FARMACODEPENDENCIA	IAFA
MINISTERIO DE SALUD	SALUD
OFICINA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA SALUD	OCIS

Una ausencia importante de esta función es el Seguro de Riesgos del Trabajo (SRT), que está a cargo del Instituto Nacional de Seguros (INS). La STAP ubica al INS como un todo en una función llamada “Gastos no clasificados”, en conjunto con el servicio de la deuda, las obras específicas y Dirección General de Migración y Extranjería. Como no es posible contar con la información del SRT por la clasificación económica, esta se mantiene fuera de la función. La otra ausencia importante es la relativa a los servicios de suministro de agua, que son considerados como parte del sector salud, pero que por función se ubica en Vivienda y Territorio, donde se mantienen.

Con la liquidación presupuestaria del Ministerio de Salud por programas, se identifica la parte del gasto que corresponde a los programas de nutrición. Esta información se complementa con la aportada por FODESAF, lo cual se contabiliza en la OCIS; además, se agrega lo correspondiente al INCIENSA para formar la inversión social en el Programa de Nutrición. El resto de gasto del Ministerio de Salud se considera como el gasto asociado con el programa de la Rectoría del sector.

Utilizando información de la CCSS sobre su gasto en los distintos servicios, se desagrega su gasto en atención primaria (lo gastado en las áreas de salud), consulta externa y hospitalización. La inversión en atención primaria se complementa con lo aportado por la CTAMS y OCIS para este nivel, si existe, y que corresponde a programas de saneamiento básico como las campañas contra el dengue. Estos, juntos, forman el programa de Atención Primaria. Con la información de la CCSS se construyen los programas de Consulta Externa y de Hospitalización. Finalmente, el IAFA y el CENADRO se unen en el Programa Prevención de Drogas.

Fuera de la desagregación del gasto de ciertas instituciones, el otro ajuste que se realiza tiene que ver con las transferencias del Ministerio de Salud. Existen unas transferencias de esta entidad a la CCSS por concepto de la cuota del Gobierno como Estado para los asalariados y de la cuota patronal a los trabajadores independientes y bajo convenio. Estas transferencias no son consolidadas por la STAP, pero para este trabajo se considera necesario hacerlo. Como se muestra en

el cuadro A.2, esto lleva a una estimación final de la inversión social en la función salud de 276.000 millones de colones, cerca de un 5% por debajo de la estimación de la STAP equivalente.

Cuadro A.2
Costa Rica. Gasto Público Social en la función de Asuntos y Servicios de Sanidad por Institución, 2001

(En millones de colones corrientes)

INSTITUCIÓN	STAP SIN CONSOLIDAR			STAP CONSOLIDADO ¹		
	GT + CN	GT	GC	GT + CN	GT	GC
Sector Salud	290.762,8	290.765,9	271.030,3	289.832,1	289.835,2	270.099,6
SALUD	23.938,8	23.938,8	20.222,9	23.013,6	23.013,6	19.297,7
OCIS	4.324,5	4.324,5	4.304,2	4.324,5	4.324,5	4.304,2
CTAMS	1.045,1	1.045,1	933,8	1.045,1	1.045,1	933,8
IAFA	838,4	838,4	835,2	838,1	838,1	834,9
INCIENSA	725,1	725,1	680,2	725,1	725,1	680,2
CENADRO	61,3	61,3	61,2	61,3	61,3	61,2
CCSS(EyM)	259.829,7	259.832,8	243.992,9	259.824,5	259.827,6	243.987,7

INSTITUCIÓN	GT + CN	AJUSTE PROPIO	
		GT	GC
Sector Salud	276.194,5	276.197,6	259.998,1
SALUD	9.376,0	9.376,0	9.196,2
OCIS	4.324,5	4.324,5	4.304,2
CTAMS	1.045,1	1.045,1	933,8
IAFA	838,1	838,1	834,9
INCIENSA	725,1	725,1	680,2
CENADRO	61,3	61,3	61,2
CCSS(EyM)	259.824,5	259.827,6	243.987,7

GT + CN = Gasto Total más concesión neta de préstamos.

GT = Gasto Total.

GC = Gasto Corriente.

1/ La STAP presenta una consolidación por función y no por institución. Los datos por institución corresponden a una estimación del autor.

Fuente: Cálculos del autor con base en las estadísticas de la STAP y liquidaciones de las instituciones respectivas.

Sector seguridad social

Comprende 16 instituciones o unidades presupuestarias que se desagregan y se reagrupan en 11 programas. Las instituciones involucradas y sus siglas de identificación son:

ASUNTOS Y SERVICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL.

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (IVM)
 COMISIÓN NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS
 COMISIÓN NACIONAL DE EMERGENCIA
 CENTRO NACIONAL PARA LA ATENCIÓN DEL ADULTO MAYOR
 CONSEJO NACIONAL DE REHABILITACIÓN Y EDUCACIÓN ESPECIAL
 FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES
 INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL
 JUNTA PROTECCIÓN SOCIAL DE SAN JOSÉ
 MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
 PATRONATO NACIONAL DE CIEGOS
 PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA
 PATRONATO NACIONAL DE REHABILITACIÓN
 RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO DE PENSIONES
 RÉGIMENES ESPECIALES DE PENSIONES
 INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES
 MOVIMIENTO NACIONAL DE JUVENTUDES

ASIST. SOCIAL

CCSS (IVM)
 CONAI
 CNE
 CNPAM
 CNREE
 FODESAF
 IMAS
 JPSSJ
 MTSS
 CIEGOS
 PANI
 REHABILITACIÓN
 RNC
 PENSIONES
 INAMU
 MNJ

Dentro de la clasificación funcional de la STAP, podría decirse que falta en esta función el Consejo de Salud Ocupacional, que es clasificada en la función de Asuntos Económicos, el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), que es la principal o única institución que atiende la pobreza en el agro y que se ubica en la función de Asuntos y Servicios de Agricultura, y eventualmente el SRT podría también ubicarse en esta función en lugar de la de salud. Como se ha señalado, a esta función se trasladan el INAMU y el MNJ. Los principales ajustes se refieren al FODESAF y a la JPSSJ.

En relación con el FODESAF, se utiliza la liquidación presupuestaria y se contrasta con la información de la STAP para identificar cada transferencia y proceder a su consolidación entre instituciones. Esto se realiza por ser la institución que más transfiere entre funciones, lo que aumenta el efecto del doble cómputo, y porque la STAP ha modificado en el tiempo los criterios de clasificación, en virtud de lo cual la inversión en algunas funciones puede verse distorsionada. Lo primero es claro con las transferencias al sector educativo (OCIE y FONABE). Estas son clasificadas en el 2001 como transferencias al sector privado, de modo que no se consolidan y se mantienen en el sector de Seguridad Social. No obstante, ya se vio que el OCIE se incorpora en el sector educativo, lo cual conduce al doble cómputo. Lo segundo es claro con las transferencias para el Bono de la Vivienda. Esta se contabiliza en el 2001, en el sector de seguridad social como una transferencia a una empresa estatal financiera (¿BANHVI?) y no se consolida, manteniéndose en el sector de Seguridad Social, pero cuando se analiza el sector Vivienda, esta transferencia no aparece reportada en el BANHVI. Con ello se evita el doble cómputo, pero no se consigna la inversión del bono de la vivienda en el sector vivienda, distorsionando la inversión del sector. Con la consolidación realizada, solo se mantiene como gasto neto del FODESAF en el sector Seguridad Social, las transferencias realizadas a instituciones fuera de las funciones sociales. Estas son, según la clasificación de la STAP, el IDA y el Consejo Nacional de Producción. Ambas se consideran como parte de un programa denominado Apoyo a los Campesinos.

La otra institución que es objeto de ajuste es la JPSS. La parte mayoritaria de su gasto corresponde a transferencias al sector privado y dentro de ellas, la mayor parte corresponde a los pagos de premios de lotería. Claramente estos pagos de premios no son una inversión social y por eso, con la liquidación del presupuesto de la institución se identifica el monto y se resta del gasto neto de la JPSSJ. Con esta información también se separan las ayudas de la JPSS por grupos meta, separando las personas menores de 18 del resto. Las transferencias a organizaciones que apoyan a las personas menores de 18 años, junto al gasto del PANI se agrega en un programa denominado Menores en Riesgo Social. El resto de los recursos de la JPSS, junto a lo correspondiente al CNPAM se consideran en un programa de Mayores en Riesgo Social.¹³

Los pagos por pensiones se agrupan en dos programas, el de Pensiones Contributivas que incluye al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS (IVM) y los regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto nacional (PENSIONES). El otro programa corresponde a las pensiones no contributivas que incluye al régimen no contributivo financiado por el FODESAF y administrado por la Caja (RNC). Los gastos netos del Ministerio de Trabajo se consideran como un programa (Regulación del Trabajo), pese a que dentro de él se encuentra la administradora del FODESAF. Los otros programas son: Apoyo a los Pobres (IMAS), Discapacitados (CNREE, CIEGOS y REHABILITA), Población en Riesgo Ambiental (CNE), Población Indígena (CONAI), Mujeres (INAMU) y Jóvenes (MNJ).

El cuadro A.3 muestra los resultados de los ajustes realizados. El sector seguridad social es el que sufre las mayores variaciones. La inversión social global estimada asciende en el 2001 a los 271.000 millones de colones y representa casi un 20% menos de lo presentado por la STAP.

Cuadro A.3
Costa Rica. Gasto Público Social en la función de Seguridad Social y Asistencia Social por Institución, 2001

(En millones de colones corrientes)

INSTITUCIÓN	STAP SIN CONSOLIDAR			STAP CONSOLIDADO ¹		
	GT + CN	GT	GC	GT + CN	GT	GC
Sector						
Seguridad Social	379.685,9	378.065,8	342.935,0	339.522,6	337.902,6	309.185,6
MTSS	19.589,7	19.589,7	14.215,0	4.117,7	4.117,7	3.733,0
PENSIONES	136.942,3	136.942,3	136.942,3	136.942,3	136.942,3	136.942,3
CNE	693,7	693,7	668,0	693,7	693,7	668,0
RNC	14.641,0	14.641,0	14.641,0	14.641,0	14.641,0	14.641,0
CCSS (IVM)	82.234,8	80.324,7	80.324,7	82.234,8	80.324,7	80.324,7
FODESAF	69.363,2	69.363,2	43.297,0	44.687,2	44.687,2	20.042,0
CIEGOS	27,3	27,3	25,7	27,3	27,3	25,7
REHABILITA	111,7	111,7	108,0	111,7	111,7	108,0
CONAI	138,8	138,8	110,7	138,8	138,8	110,7
CNREE	716,7	716,7	662,1	713,9	713,9	662,1
IMAS	15.846,8	16.136,9	12.750,6	15.846,8	16.136,9	12.750,6
INAMU						
MNJ						
PANI	5.332,8	5.332,8	5.251,4	5.329,3	5.329,3	5.247,9
CNPAM	727,5	727,5	714,5	727,5	727,5	714,5
JPSSJ	33.319,5	33.319,5	33.224,0	33.310,6	33.310,6	33.215,1

13 Cabe señalar que el CNPAM, aparece por primera vez en el año 2001 y no se incluyó para mantener su comparación con el año 2000.

IV Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica

<i>INSTITUCIÓN</i>	<i>GT + CN</i>	<i>AJUSTE PROPIO GT</i>	<i>GC</i>
Sector			
Seguridad Social	273.011,5	271.391,4	265.651,3
MTSS	4.117,7	4.117,7	3.733,0
PENSIONES	136.942,3	136.942,3	136.942,3
CNE	693,7	693,7	668,0
RNC	14.641,0	14.641,0	14.641,0
CCSS (IVM)	82.234,8	80.324,7	80.324,7
FODESAF	3.986,7	3.986,7	2.421,7
CIEGOS	27,3	27,3	25,7
REHABILITA	111,7	111,7	108,0
CONAI	138,8	138,8	110,7
CNREE	713,9	713,9	662,1
IMAS	15.846,8	16.136,9	12.750,6
INAMU	868,6	868,6	757,5
MNJ	187,9	187,9	182,7
PANI	5.329,3	5.329,3	5.247,9
CNPAM			
JPSSJ	7.170,9	7.170,9	7.075,4

GT + CN = Gasto Total más concesión neta de préstamos.

GT = Gasto Total.

GC = Gasto Corriente.

1/ La STAP presenta una consolidación por función y no por institución. Los datos por institución corresponden a una estimación del autor.

Fuente: Cálculos del autor con base en las estadísticas de la STAP y liquidaciones de las instituciones respectivas.

Sector vivienda y territorio

Comprende seis instituciones o unidades presupuestarias que se agrupan en tres programas. Las instituciones involucradas y sus siglas de identificación son:

ASUNTOS Y SERVICIOS DE VIVIENDA Y ORDENACIÓN URBANO Y RURAL

BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA
GOBIERNOS LOCALES
INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
INSTITUTO FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL
MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS

VIVIENDA

BANHVI
GOB. LOCALES
INVU
ICAA
IFAM
VIVIENDA

Como se ha señalado, en este sector se incluyen los servicios de suministro de agua, pero solo considera dentro de ellos al ICAA, excluyendo el componente de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (EPSH). Esta institución se ha excluido de la consolidación de la STAP desde que se modificó su ley constitutiva. Tampoco se incorpora, de manera separada, la parte correspondiente a los

acueductos municipales. Este componente aparece junto a todo el gasto municipal en la parte de los gobiernos locales sin poder separarse. Los servicios de Suministro de Agua entonces se consideran un programa, separando, a su interior, el componente de acueductos rurales que cuenta con apoyo financiero del FODESAF.

Los otros programas son: Vivienda y Servicios Municipales. El primero incorpora al BANHVI, el INVU y el Ministerio de la Vivienda, realizando el ajuste para incorporar los aportes del FODESAF al financiamiento del Bono de la Vivienda. Cabe señalar que falta que la STAP considere e incorpore por separado al Fondo Nacional de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) como lo ha hecho con el régimen de pensiones no contributivas que maneja la CCSS. Con esta separación sería posible identificar las fuentes de financiamiento del FOSUVI, que no corresponde solo al FODESAF, sino que recibe aportes del Gobierno y de la JPSSJ, pero que ahora están ocultos y además sería posible conocer efectivamente el gasto realizado por el Fondo en cada año y que ahora se asimila a los recursos girados por el FODESAF o a los bonos formalizados.

El tercer programa corresponde a los Servicios Municipales y se incluye tanto el gasto de los municipios como el del IFAM. Cabe señalar que los municipios no solo asignan recursos para agua, con los acueductos municipales, sino que también financian parte de las juntas de educación, y se encargan del saneamiento básico, como lo es la recolección de la basura y participan en los programas de vivienda. Algunos municipios empiezan también a incursionar en la prestación de otros servicios sociales. Ello sugiere la necesidad de separar funcionalmente el gasto de las municipalidades y contabilizar esas erogaciones en las funciones respectivas. No obstante, el sistema contable de las municipalidades no permite realizar esa tarea y su pequeño tamaño relativo en cuanto al gasto, así como su amplia dispersión, complica aún más la tarea. La generalización de un presupuesto por programas, con cada programa clasificado funcionalmente como en el Gobierno Central, facilitaría esa labor.

El cuadro A.4 muestra los resultados de los ajustes señalados. La inversión social para el año 2001 alcanza los 102.000 millones y este monto supera en un 29% la magnitud equivalente señalada por la Autoridad Presupuestaria. Esta diferencia corresponde exclusivamente a la consideración del Bono Familiar de la Vivienda, medido como los recursos asignados por el FODESAF.

Cuadro A.4
Costa Rica. Gasto Público Social en la función de Vivienda y Ordenamiento urbano rural por Institución, 2001

(En millones de colones corrientes)

INSTITUCIÓN	STAP SIN CONSOLIDAR			STAP CONSOLIDADO ¹		
	GT + CN	GT	GC	GT + CN	GT	GC
Sector Vivienda y Territorio	88.026,0	77.202,4	63.346,9	90.082,0	79.258,4	66.552,9
VIVIENDA	478,9	478,9	390,0	390,9	390,9	384,0
ICAA	25.064,4	25.072,3	18.547,5	25.064,4	25.072,3	18.547,5
IFAM	2.681,4	2.332,5	1.440,1	1.673,1	1.324,2	1.297,1
INVU	15.051,1	4.567,7	2.469,7	18.406,3	7.922,9	5.824,9
BANHVI	1.264,8	1.264,8	1.220,9	1.264,6	1.264,6	1.220,7
GOB. LOCAL	43.485,4	43.486,2	39.278,7	43.282,7	43.283,5	39.278,7

INSTITUCIÓN	GT + CN	AJUSTE PROPIO	
		GT	GC
Sector Vivienda y Territorio	112.960,5	102.136,9	66.552,9
VIVIENDA	390,9	390,9	384,0
ICAA	25.064,4	25.072,3	18.547,5
IFAM	1.673,1	1.324,2	1.297,1
INVU	18.406,3	7.922,9	5.824,9
BANHVI	24.143,1	24.143,1	1.220,7
GOB. LOCAL	43.282,7	43.283,5	39.278,7

GT + CN = Gasto Total más concesión neta de préstamos.

GT = Gasto Total.

GC = Gasto Corriente.

1/ La STAP presenta una consolidación por función y no por institución. Los datos por institución corresponden a una estimación del autor.

Fuente: Cálculos del autor con base en las estadísticas de la STAP y liquidaciones de las instituciones respectivas.

Sector cultura y recreación

Comprende 14 instituciones o unidades presupuestarias que se agrupan en tres programas. Las instituciones involucradas y sus siglas de identificación son:

ASUNTOS Y SERVICIOS RECREATIVOS CULTURALES Y RELIGIOSOS

CENTRO COSTARRICENSE DE PRODUCCIÓN CINEMATOGRAFICA
 COMISIÓN NACIONAL DE CONMEMORACIONES HISTÓRICAS
 EDITORIAL COSTA RICA
 INSTITUTO DEL DEPORTE
 MINISTERIO DE CULTURA. JUVENTUD Y DEPORTES.
 MUSEO DE ARTE COSTARRICENSE
 MUSEO HIST. CULT. JUAN SANTAMARÍA
 MUSEO JOSÉ FIGUERES FERRER
 MUSEO NACIONAL
 MUSEO RAFAEL ÁNGEL CALDERÓN
 ORQUESTA SINFÓNICA NACIONAL
 SISTEMA NACIONAL DE RADIO Y TELEVISIÓN CULTURAL
 TEATRO NACIONAL
 TEATRO POPULAR MELICO SALAZAR

REC. CULT.

CENTRO DE CINE.
 CONMEMOR
 EDITORIAL
 DEPORTE
 CULTURA
 MUSEO ARTE
 M. SANTAMA.
 FIGUERES
 MUSEO NAACL.
 CALDERÓN
 O. SINFÓNICA
 SINART
 TEATRO
 MELICO

Los ajustes realizados en esta función son los de trasladar dos instituciones, el INAMU y el MNJ, al sector de Seguridad Social y el tratamiento dado al Ministerio del ramo. Pese a su marginal peso en la inversión social, las instituciones son agrupadas en tres programas: Servicios Culturales, Servicios Recreativos y Servicios Deportivos. Los Servicios Culturales incluyen los museos (MUSEO ARTE, M. SANTAMARÍA, FIGUERES, MUSEO NAACL. Y CALDERÓN), los teatros (TEATRO, MELICO), la Orquesta Sinfónica (O. SINFÓNICA) y otras instituciones como la Editorial Costa Rica (EDITORIAL) y Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas (CONMEMOR).

Los Servicios Recreativos incluyen al Centro de Producciones Cinematográficas (C. PROD. C.) y al SINART. Los Servicios Deportivos se refieren al Instituto del

Deporte (DEPORTE). Una vez cuantificado el gasto en cada programa, el gasto neto del Ministerio de Cultura se prorratea entre los tres servicios en función de la magnitud relativa de los recursos asignados a cada programa. El cuadro A.5 muestra el gasto ajustado por institución. La función representa una inversión social de un poco más de 9.000 millones. Este monto resulta un 10% por debajo de lo reportado por la STAP por la exclusión de las dos instituciones señaladas.

Cuadro A.5
Costa Rica. Gasto Público Social en la función de Servicios Recreativos,
Culturales y Religiosos por Institución, 2001

(En millones de colones corrientes)

INSTITUCIÓN	STAP SIN CONSOLIDAR			STAP CONSOLIDADO ¹		
	GT + CN	GT	GC	GT + CN	GT	GC
Sector Cultura y Recreación	13.174,2	13.174,2	12.172,6	10.115,5	10.115,5	9.164,1
CULTURA	7.277,0	7.277,0	6.709,3	4.218,3	4.218,3	3.700,8
C. PROD.C	53,4	53,4	51,5	53,4	53,4	51,5
MELICO	444,6	444,6	418,5	444,6	444,6	418,5
CONMEMOR	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
DEPORTE	1.572,6	1.572,6	1.364,6	1.572,6	1.572,6	1.364,6
INST. MUJER	868,6	868,6	757,5	868,6	868,6	757,5
M. SANTAMA	59,3	59,3	47,6	59,3	59,3	47,6
MNJ	187,9	187,9	182,7	187,9	187,9	182,7
MUSEO ARTE	146,8	146,8	136,6	146,8	146,8	136,6
MUSEO NAACL	612,6	612,6	575,8	612,6	612,6	575,8
CALDERÓN	53,8	53,8	51,7	53,8	53,8	51,7
FIGUERES	17,1	17,1	16,7	17,1	17,1	16,7
SINFÓNICA	556,2	556,2	548,7	556,2	556,2	548,7
TEATRO	425,5	425,5	416,7	425,5	425,5	416,7
EDITORIAL	167,1	167,1	163,7	167,1	167,1	163,7
SINART	729,4	729,4	728,9	729,4	729,4	728,9

INSTITUCIÓN	GT + CN	AJUSTE PROPIO	
		GT	GC
Sector Cultura y Recreación	9.058,9	9.058,9	8.223,9
CULTURA	4.218,3	4.218,3	3.700,8
C. PROD.C	53,4	53,4	51,5
MELICO	444,6	444,6	418,5
CONMEMOR	2,1	2,1	2,1
DEPORTE	1.572,6	1.572,6	1.364,6
INST. MUJER			
M. SANTAMA	59,3	59,3	47,6
MNJ			
MUSEO ARTE	146,8	146,8	136,6
MUSEO NAACL	612,6	612,6	575,8
CALDERÓN	53,8	53,8	51,7
FIGUERES	17,1	17,1	16,7
SINFÓNICA	556,2	556,2	548,7
TEATRO	425,5	425,5	416,7
EDITORIAL	167,1	167,1	163,7
SINART	729,4	729,4	728,9

GT + CN = Gasto Total más concesión neta de préstamos.

GT = Gasto Total.

GC = Gasto Corriente.

1/ La STAP presenta una consolidación por función y no por institución. Los datos por institución corresponden a una estimación del autor.

Fuente: Cálculos del autor con base en las estadísticas de la STAP y liquidaciones de las instituciones respectivas.

La identificación de las y los beneficiarios

En el documento se ha señalado la dificultad de intentar identificar la parte del gasto social que llega a los niños, las niñas y adolescentes a partir de la información presupuestaria pues son pocos los programas dirigidos a la infancia y la adolescencia que tienen una contrapartida presupuestaria específica. Por el contrario, la mayoría de los programas sociales tiende a dirigirse a una población más amplia donde las personas menores de 18 años son solo uno de los posibles usuarios o beneficiarios. Aún más, es posible encontrar beneficiarios y beneficiarias mayores de 18 años incluso en programas cuya población meta son los niños, las niñas, las y los adolescentes.

La estrategia que se sigue aquí es la de separar el gasto o inversión social que llega a los niños, las niñas y adolescentes, a partir del acceso o consumo efectivo de los bienes y servicios que brinda el programa. Determinado el gasto o la inversión social de un programa, este se reparte entre la población beneficiaria de manera proporcional a su número. Esto implica aceptar un costo por beneficiario constante, tanto entre beneficiarios de distintas edades como entre los beneficiarios ubicados en distintas áreas geográficas. Es claro, por ejemplo, que el costo por estudiante de una escuela rural unidocente será diferente al de una escuela urbana de gran tamaño y que estos diferenciales deberían considerarse. No obstante, y como se ha señalado, la ausencia de una contabilidad de costos permite, en el mejor de los casos, arribar a una estimación de los recursos totales involucrados en el programa y en muy pocos casos se puede tener alguna información sobre su distribución regional.

Por otra parte, en la asignación del gasto es importante tener en cuenta tanto el número de usuarios como la intensidad del uso. Por ejemplo, si se dispone del número de personas que consultó a la CCSS y el número de consultas realizadas, el segundo indicador es más adecuado para la asignación del gasto. En tanto existan indicadores sobre la intensidad del consumo, estos se utilizarán; en caso contrario se acude al uso de usuarios. En todo caso, existirán algunos programas sobre los cuales no se dispone de información sobre las y los beneficiarios efectivos. Como interesa distribuir toda la inversión social para tener una idea aunque preliminar de la parte del gasto social que llega a la infancia, en estos casos, se utilizan indicadores sobre la población meta. Por ejemplo, se conoce la población con discapacidad, pero no la población con discapacidad que accedió a los programas estatales para ellos. En este caso, se utiliza la información sobre la población meta; es decir, se sigue una asignación a partir de un criterio indirecto.

El cuadro A.6 resume los criterios seguidos para asignar el gasto de cada uno de los 36 grupos de programas en que se ha dividido el gasto social proveniente de las 59 instituciones que conforman el sector social, según la STAP. Estos grupos de programas se han seleccionado en función de que tienen la misma o similar población meta o los mismos beneficiarios y beneficiarias. El cuadro también califica si el criterio seguido es directo (población beneficiaria o consumo efectivo) o indirecto (población meta o beneficiaria potencial) y señala sobre el año que se dispuso de información sobre beneficiarios en las encuestas de hogares. Es claro que se necesita información de beneficiarios que surgen de las encuestas de

hogares, y no de los registros administrativos, pues se requiere conocer sus características socioeconómicas para evaluar el grado de progresividad involucrado en el programa. Finalmente, el cuadro muestra la distribución relativa del gasto en cada uno de los 36 grupos de programas considerados. Como se puede deducir de esta información, más del 96% del gasto social se asigna con criterio directo; esto es, a partir de información sobre usuarios efectivos de los programas.

Esta asignación de la inversión social entre los distintos beneficiarios y beneficiarias intenta conocer el monto y la composición del subsidio que reciben las personas al acceder a programas brindados por el Estado. Si una persona accede a un programa brindado por el Estado, recibe un ingreso en especie o subsidio equivalente a lo que se ahorra al no tener que comprarlo. Este ingreso en especie (ahorro) puede valorarse al costo privado de obtenerlo o al costo público de suministrarlo. Ninguna de las dos opciones está libre de problemas y aquí se sigue la segunda. Aun siguiendo esta segunda opción, el valor del subsidio apenas se aproxima. En primer lugar, porque el gasto realizado por el Estado no muestra el costo total de suministrar el servicio, sino solo el costo de operación más las inversiones realizadas en el período. El costo de prestar el servicio debería incorporar la renta implícita de todo el capital involucrado en su prestación. Así, por ejemplo, para prestar el servicio de educación primaria se necesita pagar a las y los maestros y suministrar algún material didáctico, elementos que están incorporados en el gasto de operación, pero también se ocupa la escuela y su mobiliario. Este capital está brindando un servicio que debe valorarse dentro del costo de suministrar el servicio educativo (renta implícita del capital) y no hay razón para que esta renta sea similar a la inversión realizada en el período.¹⁴

En segundo lugar, este procedimiento resulta una aproximación porque en la mayoría de los servicios existe algún pago de contrapartida y este debería descontarse para estimar el subsidio neto. Este subsidio neto puede ser cero en el caso de las empresas públicas, como el ICAA, que se autofinancian con las tarifas cobradas por sus servicios. Es por ello que generalmente se recomienda no considerar lo gastado por empresas públicas como parte del gasto público ni del gasto social. En este caso, se mantiene dentro de la inversión social pues lo que se está aproximando es el subsidio bruto; esto es, sin descontar los pagos directos realizados para acceder a los distintos programas, información esta última que no está disponible en las fuentes utilizadas.

14 Esta estimación se realizó en el trabajo pionero del IICE (1985), pero su actualización escapa a las posibilidades de este trabajo.

Cuadro A.6**Costa Rica. Criterios de Asignación de la Inversión Pública Social por función y macroprogramas, 2001***(Monto en millones de colones corrientes)*

<i>Función y macroprograma</i>	<i>Gasto Total Monto</i>	<i>Criterio de asignación</i>	<i>Tipo de criterio</i>	<i>Año Disponible</i>	<i>% del GT Directo</i>
Sector Educación	278.381,4				
Educación General	194.085,3				
Preescolar	15.776,2	Personas que asisten a preescolar	Directo	2001	1,7
Primaria	98.255,1	Personas que asisten a primaria	Directo	2001	10,5
Secundaria	64.959,5	Personas que asisten a secundaria	Directo	2001	6,9
Enseñanza Especial	8.726,8	Personas que asisten a educación especial	Directo	2001	0,9
Educación Abierta	6.367,7	Personas que asisten a educación abierta	Directo	2001	0,7
Formación postsecundaria	56.463,4	Personas que asisten a educación superior	Directo	2001	6,0
Formación Profesional	17.431,0	Personas que asisten al INA	Directo	2001	1,9
Incentivos para estudiar	10.401,7				
Comedor Escolar	7.272,5	Personas que asisten al Comedor Escolar	Directo	1999	0,8
Transporte discap.y otros	67,8	Población en cuya familia alguien recibe beca para estudiar	Indirecto	2001	
Bono Escolar	892,5	Personas que reciben Bono Escolar	Directo	1999	0,1
Becas	2.168,8	Población de 6 a 17 años en cuya familia alguien recibe beca	Directo	2001	0,2
Sector Salud	276.197,6				
Rectoría	7.842,4	Población total	Directo	2001	0,8
Atención Primaria	46.945,5	Personas atendidas por un EB AIS	Directo	1998	5,0
Atención Curativa	213.951,9				
Consulta Médica	76.975,6	Personas que consultaron en Clínicas u hospitales de la CCSS	Directo	1998	8,2
Hospitalización	136.976,3	Personas internadas en hospitales de la CCSS	Directo	1998	14,6
Prevención Drogas	899,4	Población total	Indirecto	2001	
Programas de Nutrición	6.558,5	Personas con acceso a algún servicio de los CEN-CINAI	Directo	1999	0,7
Sector Seguridad Social	271.391,4				
Pensiones	231.908,0				
Contributivas	217.267,0	Monto de la pensión contributiva recibida	Directo	2001	23,2
No Contributivas	14.641,0	Personas que recibe pensión del RNC	Directo	2001	1,6
Regulación del Trabajo	4.117,7	Asalariados con ingresos debajo de la Mediana	Indirecto		
Apoyo Grupos Vulnerables	35.365,7				
Pobres	20.123,6				
Campesinos	3.986,7	Miembros de familias campesinas pobres por MIP	Indirecto	2001	
Pobres por ingresos	16.136,9	Personas de familias que reciben ayudas monetarias	Directo	2001	1,7
Discapacitados	852,9	Población con discapacidad severa	Indirecto	1998	
En riesgo social	12.500,2				
Menores 18 años	7.649,5	Menores 18 de hogares con carencias críticas	Indirecto	2001	
Ancianos	4.850,7	Personas de 50 o más años con carencias críticas	Indirecto	2001	
En riesgo ambiental	693,7	Población con carencias críticas	Indirecto		
Población Indígena	138,8	Población perteneciente a etnia indígena	Directo	2002	0,0
Mujeres	868,6	Mujeres de hogares con carencias críticas	Indirecto	2001	
Jóvenes	187,9	Personas de 12 a 17 años con carencias críticas	Indirecto	2001	
Sector Vivienda y Territorio	102.136,9				
Servicios de Vivienda	32.456,9	Personas de familias beneficiadas con el bono de la vivienda	Directo	1999	3,5
Suministro Agua	25.072,3				
Acueductos Nacionales	24.429,8	Población con agua suministrada por ICAA	Directo	2001	2,6
Acueductos Rurales	642,5	Población rural con agua de otros entes públicos	Directo	2001	0,1
Servicios Municipales	44.607,7	Población con recolección de basura por camión	Directo	1997	4,8
Sector Cultura y Recreación	9.058,9				
Culturales	4.650,9	Población no pobre por carencias críticas	Indirecto	2001	
Recreativos	1.465,0	Población con acceso a Televisor	Indirecto	2000	
Deportivos	2.943,0	Población con acceso a áreas recreativas	Directo	1997	0,3
Todos los sectores sociales	937.166,3				96,8

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas de la Autoridad Presupuestaria y de las instituciones involucradas.

IV EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (SNPI)



Introducción

Desde que en el año 1990 se ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, se han gestado distintas iniciativas que tratan de responder a una concepción integral, basada en el enfoque de derecho, rompiendo así con la perspectiva tradicional de atención de la niñez y de la adolescencia, enmarcada en la doctrina de situación irregular que enfatiza en el enfoque asistencial y la supervivencia.

El Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia es una experiencia que promueve y se inserta en esta nueva perspectiva social, razón por la cual su formulación responde a nuevos enfoques acerca de cómo hacer políticas públicas y a la necesidad de integrar el enfoque de derechos en lo que respecta a la defensa de los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes. Es una experiencia que, desde una concepción descentralizada, intenta promover la participación de distintos actores sociales –instancias nacionales, regionales y comunales– y como tal, se enfrenta con retos cotidianos que ponen a prueba su capacidad efectiva para dar respuesta a las necesidades y demandas, producto de la exigibilidad de derechos de la niñez y de la población adolescente de distintos sectores del país, así como de sus familias.

Como política pública nacional en gestación, aún tiene debilidades que subsanar, como es la construcción de una estructura más ágil, que permita la adecuada coordinación entre las instancias locales y nacionales. A pesar de estos vacíos, se reconoce la existencia de instancias locales que funcionan y trabajan resolviendo en el día a día gran cantidad de necesidades, tareas, proyectos y demandas.

Sin duda, a más de 10 años de su fundación, existen elementos y experiencias suficientes para realizar un balance del trabajo realizado hasta el momento, con el propósito de identificar los principales retos futuros que plantea el desarrollo cabal de este Sistema. Este es el propósito que procura alcanzar el presente capítulo. Para ello describe la conformación de SNPI, sus objetivos y la participación de los diversos actores, se identifican a su vez las limitaciones y los logros. Las instancias estudiadas son: el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia (JPNA) y los Comités Tutelares de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CT), por ser los espacios ejecutores y responsables directos del SNPI.

A su vez, en el presente capítulo se analiza la integración que, hasta la fecha, se ha dado en la promoción y la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia por parte del Estado, la sociedad civil, y los propios sujetos de interés; es decir, los niños, las niñas, las y los adolescentes. Contempla, además, la descripción del trabajo y los esfuerzos realizados por las y los diferentes actores del cantón de San Carlos, provincia de Alajuela, en pro de la niñez y la adolescencia. Experiencia que por sus resultados requiere de un trato diferenciado; su quehacer se ha caracterizado por la conformación de redes interinstitucionales que han

logrado mantener una labor sostenida e integradora alrededor de los derechos de la niñez y la adolescencia.

El trabajo, en general, se caracteriza por ser una sistematización¹ de la labor realizada por el Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia, para contar con un panorama general de la experiencia que permita identificar las metas estratégicas por desarrollar. El capítulo está conformado por dos apartados. En el primero se hace referencia al Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia en su conjunto. En el segundo se estudia la experiencia particular de San Carlos para analizar la expresión de este sistema a escala local.

El Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia

El Código de la Niñez y de la Adolescencia estableció el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (SNPI), el cual se creó con el fin de coordinar la formulación y ejecución de políticas públicas en la materia y velar por el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.

“Se garantizará la protección integral de los derechos de las personas menores de edad en el diseño de las políticas públicas y la ejecución de programas destinados a su atención, prevención y defensa, por medio de las instituciones gubernamentales y sociales que conforman el Sistema Nacional de Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia” (Código de la Niñez y Adolescencia, 1998: art. 168).



El SNPI está formado por cuatro entes:

- Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA).
- Las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el CNNA.
- Las Juntas de Protección de la Infancia.
- Los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Código de la Niñez y Adolescencia, 1998: artículo 169).

Sus instancias organizativas son (PROHUMANA 21; 2001: 12):

- El Patronato Nacional de la Infancia, institución rectora de las políticas de protección integral de la niñez y la adolescencia.
- El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, órgano de concertación y coordinación del sistema.
- Las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia, del PANI, como “Unidades locales organizadas, de representación popular y gubernamental”.

1 La presente sistematización se llevó a cabo con base en: a) entrevistas abiertas a 30 personas, entre integrantes de juntas, del CNNA, integrantes de red interinstitucional de San Carlos, funcionarios y funcionarias del PANI (del Área de Promoción y Prevención, la Gerencia Técnica del PANI y de la oficina local de San Carlos), integrantes de los Comités Tutelares de Upala y docente de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, co-coordinadora del proyecto de esta Escuela en San Carlos; b) entrevista grupal a integrantes de la JPNA de San Carlos, c) un taller con integrantes de los comités tutelares de Upala y, d) análisis documental de planes, documentos de trabajo e informes de actividades realizadas por la ETS-UCR en San Carlos (Proyecto piloto de práctica integral), de la delegación del PANI - San Carlos, de la Pastoral Social de la Iglesia Católica de San Carlos, de la Red contra la Violencia Intrafamiliar y del Área de Promoción y Prevención del Patronato Nacional de la Infancia.

- Los Comités Tutelares de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, auxiliares de las Asociaciones de Desarrollo Comunal y a las que se prevén funciones de “mediación, conciliación y control de la acotación de las instituciones públicas”.

El SNPI se operativiza en el ámbito local, en los Sistemas Locales de Protección a la Niñez y la Adolescencia (SLP), como el conjunto de instituciones y organizaciones locales públicas y privadas que trabajan de manera coordinada e integrada, las cuales, en el marco del CNA, desarrollan políticas descentralizadas relacionadas con la niñez y la adolescencia en la promoción, cumplimiento y exigibilidad de derechos. Integra dos figuras: *los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia* –figura organizativa que retoma el Código de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad– y las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia, instauradas por la Ley Orgánica del PANI.

El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA)

El CNNA se crea por medio del Código de la Niñez y la Adolescencia, en el año 1998, adscrito al Poder Ejecutivo, como un espacio de deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad, relacionadas con la materia (Patronato Nacional de la Infancia, 2003). Su labor es apoyada por una Secretaría Técnica, que se ha constituido en un importante órgano asesor.

Busca la articulación y coordinación de acciones desde el más alto nivel, pues en él participan quienes ostentan las principales jerarquías de instituciones como: Ministerio de Salud Pública; Cultura, Juventud y Deportes; Trabajo y Seguridad Social; Justicia y Gracia; Seguridad Pública; Planificación Nacional y Política Económica; Patronato Nacional de la Infancia; Instituto Mixto de Ayuda Social; Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Aprendizaje. Lamentablemente, hasta mayo de 2003, el Ministerio de Educación Pública estuvo ausente.

Además, forman el CNNA representantes de organizaciones de la sociedad civil, dedicadas a la atención, promoción y defensa de los derechos de las personas menores de 18 años, así como representantes de las cámaras empresariales y de las organizaciones laborales.

La legislación nacional lo faculta como ente coordinador, no así como ente rector, pues existe un aparente conflicto de competencias entre el CNNA y el PANI. La Ley Orgánica del PANI establece, entre sus atribuciones, realizar el seguimiento y la auditoría del cumplimiento de los derechos de las personas menores de 18 años y evaluar periódicamente las políticas públicas referentes a infancia y adolescencia; en tanto que el Código de la Niñez y la Adolescencia establece como una de las atribuciones del CNNA, conocer y analizar los informes de seguimiento y evaluación elaborados por el PANI, lo cual establece algún nivel de subordinación del PANI al CNNA (PROHUMANA 21, 2001), situación que, al momento, no se ha resuelto.

Según un estudio realizado por PROHUMANA 21 (2001), el PANI tiene atributos rectores basados en: a) la capacidad de liderazgo asignada en la Constitución

Política de la República; su Ley Orgánica, el Código de la Familia y el Código de la Niñez. b) La capacidad normativa que le ofrece el Código de la Familia y la Ley Orgánica. c) La capacidad de conducción y regulación sectorial que le brinda la Ley Orgánica y el Código de la Niñez y la Adolescencia. En contraste con el CNNA, se le asignan atributos rectores relacionados con su capacidad de liderazgo; pero no aparece establecida su capacidad normativa de ente rector. El PANI está dotado de una importante capacidad de conducción sectorial, pero no cuenta con el mandato indispensable para ejercer sus capacidades de regulación sectorial.

Ante esta situación, el estudio concluye que es el PANI el ente rector:

“Los atributos legales e institucionales identifican como el ente rector de la Política de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia al Patronato Nacional de la Infancia” (PROHUMANA 21, 2001:36).

No obstante, para algunas personas entrevistadas, la formulación y la ejecución de políticas en materia de niñez y adolescencia, es un campo complejo, que requiere de acciones intersectoriales e interinstitucionales, por lo que es difícil que un ente pueda cubrir todos los planos. Para ello, se propone la creación de co-rectorías, con las cuales se dota de un papel protagónico al PANI.

El CNNA, en sus funciones de coordinación, deliberación y concertación, ha tenido un papel importante en la formulación y aprobación de leyes relacionadas con estas poblaciones y, actualmente, orienta sus acciones en la definición de estrategias a mediano y largo plazo. El Consejo, a través de la Agenda Nacional, está analizando el trabajo de lo que debe hacerse en los próximos ocho años en materia de niñez y adolescencia a escalas nacional, regional y local, mostrando un particular interés en los órganos locales, como son las Juntas y los Comités Tutelares (Villalobos, 2003).

Una de las tareas del Consejo ha sido el fortalecimiento y el desarrollo de una plataforma institucional para la elaboración del Plan Nacional contra la Violencia Familiar, del Plan de la No Violencia (PLANNOVI), que se realiza por iniciativa del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU). Brinda especial apoyo al Plan contra la Violencia Intrafamiliar para la Protección de la Niñez (PLANNOVITO), el cual está referido a la niñez y la adolescencia. El objetivo en este caso es captar y aprovechar los recursos existentes. El CNNA aprobó los siguientes planes: Plan contra la Explotación Sexual Comercial, el Plan contra la Pobreza y el Plan contra la Violencia.

Como parte de las tareas o acciones pendientes, el CNNA debe crear un reglamento, elaborar planes anuales operativos que posibiliten una mejor coordinación en el trabajo y debilitación de metas, debe poner en marcha el Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia.

Cuadro N.º 4.1
Logros del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, 2002-2003

Logros identificados en el período
<ul style="list-style-type: none">❖ El CNNA durante este período retoma y actualiza la agenda nacional de la niñez y la adolescencia y, con base en ella, se elabora y se aprueba el Plan Nacional de Niñez y Adolescencia, el cual tiene su sustento en la coordinación institucional.❖ El Plan Nacional de Niñez y Adolescencia contiene principios orientadores, ejes transversales, metas de mediano plazo y sus indicadores de avance, para las distintas instituciones y áreas: educación, familia, salud, recreación y cultura, restitución de derechos (abandono; maltrato; opciones de protección: adopción, hogares de acogimiento y albergues; abuso sexual y explotación sexual comercial; trabajo infantil y explotación laboral adolescente; embarazo y familia adolescente; drogadicción; discapacidad; exclusión social de las poblaciones migrante, indígena y afrocaribeña; violencia juvenil y conflictos con la Ley).❖ Reactivación del Comité Técnico del CNNA.❖ Se capacitó a las personas integrantes del Comité Técnico Asesor del CNNA, así como a quienes participan en el equipo técnico de la Agenda Nacional sobre los temas del Interés Superior de la Persona Menor de Edad y el Paradigma de la Protección Integral.❖ Se llevaron a cabo diversos talleres de análisis, en los cuales se trabajó en la delimitación de metas y estrategias de desarrollo y se brindó capacitación sobre los cinco ejes transversales que deben orientar el Plan Nacional de Niñez y Adolescencia: Enfoque del Desarrollo Integral, Enfoque Grupos Etarios, Enfoque de Derechos, Enfoque de Género y Enfoque de Diversidad.❖ Se elaboró la propuesta de directrices que orientan las acciones del 2004 de las instituciones públicas y privadas y de la Agenda Nacional para la Niñez y la Adolescencia.❖ El CNA asumió considerar las siete directrices prioritarias planteadas por el INAMU:<ul style="list-style-type: none">Acordar la puesta en marcha del Plan de Acción Integral para la prevención de la Violencia intrafamiliar ASE contra personas menores de edad.Aprobar el Plan de Acción en su totalidad, en el marco de la Propuesta de la Política que lo sustenta.Aprobar la ejecución del Plan de Acción como responsabilidad del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de la VIF y el ASE (PLANOVI) por medio de la subcomisión de Niñez y Adolescencia.Aprobar la ejecución de las acciones urgentes definidas a partir del Plan de Acción.Acordar que jefes de cada una de las instituciones involucradas presenten, en un plazo máximo de 15 días, a la subcomisión de Niñez y Adolescencia del PLANOVI, la definición de acciones concretas.Incorporar las acciones urgentes y otras acciones del Plan de Acción Integral en los PAO institucionales para el período 2004-2006.Que la Comisión de Seguimiento del PLANOVI presente un informe anual al Consejo de Niñez y Adolescencia sobre el avance de las acciones.❖ Durante el año 2002 se realizaron capacitaciones y formación en materia de derechos y responsabilidades de la niñez y la adolescencia en el Ministerio de Seguridad Pública (sesenta y tres funcionarios y funcionarias recibieron capacitación).

Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación realizada.

Cuadro N.º 4.2
Limitaciones del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, 2002-2003

Principales limitaciones del CNNA
❖ No cuenta con los recursos humanos y presupuestarios necesarios.
❖ Hasta el momento, las acciones institucionales, pese a la existencia del CNNA, son atomizadas y no se ha logrado una coordinación institucional sostenida; falta mayor claridad conceptual, metodológica; no todas las instituciones trabajan desde un enfoque de exigibilidad de derechos.
❖ Las contradicciones legales en relación con el CNNA y el PANI, la dicotomía de funciones asignadas al PANI, como ente rector y ejecutor de programas y servicios en materia de niñez y adolescencia.
❖ Los nuevos jerarcas institucionales que se han integrado no han recibido capacitación o inducción en el enfoque de derechos y en la legislación vigente.

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes consultadas.

Se requiere considerar la formulación de una política articulada y sustentada en las realidades en que viven los niños, las niñas, las y los adolescentes.

Balance de la experiencia

Con base en la sistematización del trabajo realizado hasta el momento por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, se pueden señalar algunas orientaciones o bien retos que dicha experiencia necesita considerar para mejorar sus limitaciones, y responder a las demandas que en materia de la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia son necesarias.

Sobresalen dos aspectos centrales por resolver. Por un lado, se requiere considerar la formulación de una política articulada y sustentada en las realidades en que viven los niños, las niñas, las y los adolescentes. Para ello, es necesaria la existencia de mecanismos de comunicación y retroalimentación entre el CNNA y otras instancias del SNPI. Las instancias de coordinación son vitales para resolver problemas que desde que surgió la experiencia se han venido señalando.

Por otro lado, también se necesita propiciar espacios de enriquecimiento para las personas que integran el Consejo, lo cual requiere del mejoramiento de los sistemas de información en materia de niñez y adolescencia, a escalas local y nacional, que les permita a las instituciones la toma de decisiones y una eficiente canalización de los recursos existentes.

Hay otros aspectos de carácter más puntual que se pueden señalar como recomendaciones para el trabajo futuro:

Considerar como estratégico la participación de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), en el CNNA, pues es la entidad encargada de la formación, asesoría y capacitación de los CT.

Profundizar el compromiso de las y los jerarcas de las instituciones participantes en el Consejo, para orientar las acciones institucionales desde el enfoque de derechos.

Contar con un grupo de juristas especialistas en niñez, adolescencia y enfoque de derechos, que asesoren a las comisiones intrainstitucionales y al CNNA.

Propiciar que cada institución participante diseñe programas de capacitación para sus funcionarios y funcionarias en el enfoque de derechos y la legislación vigente.

Incorporar en los currículos de las carreras universitarias de pregrado, grado y posgrado la enseñanza del paradigma de enfoque de derechos.

Fortalecer la sensibilidad de las personas que ocupen las principales jerarquías, así como de las funcionarias y los funcionarios públicos ante problemas, necesidades y potencialidades de los niños, las niñas, las y los adolescentes, desde un enfoque de derechos.

Promover la legitimación y el fortalecimiento de co-rectorías institucionales en materia de niñez y adolescencia.

Desarrollar los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales orientadas a la niñez y la adolescencia.

Las Juntas de Protección (JPNA)

El artículo 179 del CNA las declara adscritas al PANI y les define, como misión, conformar el SNPI y actuar como órganos locales de coordinación y adecuación de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia.

Su creación se remonta a 1998, cuando se forma un total de 25 de ellas. Desde el 2002, y al presente, se encuentran funcionando 40 juntas en distintas partes del país (Patronato Nacional de la Infancia, 2002). La meta ha sido conformar, al menos, una junta en cada cantón en donde haya una oficina local del PANI; sin embargo, ante las necesidades de algunos cantones y por iniciativa de sus pobladores, se han conformado algunas juntas sin que se cumpla ese requisito formal.



Cuadro N.º 4.3

Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, por provincia, julio 2003

Provincia	Juntas cantonales	Total de juntas
ALAJUELA	Alajuela, Naranjo, San Ramón, Valverde Vega, Grecia, San Carlos y Los Chiles	7
CARTAGO	Cartago, La Unión, Turrialba	3
GUANACASTE	Liberia, Santa Cruz y Nicoya	3
HEREDIA	Sarapiquí, Heredia y Belén	3
LIMÓN	Pococí, Siquirres, Limón y Talamanca	4
PUNTARENAS	Puntarenas, Garabito, Aguirre, Osa, Coto Brus, Corredores, Golfito y Buenos Aires	8
SAN JOSÉ	San José, Desamparados, Alajuelita, Curridabat, Goicoechea, Vázquez de Coronado, Tibás, Santa Ana, Escazú, Puriscal, Pérez Zeledón y Tarrazú	12
TOTAL		40

Fuente: Elaboración propia, basada en Patronato Nacional de la Infancia (2003 c).

Cada junta está integrada por una persona integrante del PANI, quien la preside, una representación de la Municipalidad y del sector educativo, una persona adolescente mayor de 15 años, representante de la niñez y la adolescencia y tres representantes comunales.

A la fecha, hay un total de 280 personas integradas en estas instancias: 40 del PANI, 80 funcionarios y funcionarias públicos (educación y municipalidades), 40 adolescentes y 120 representantes comunales. Cada junta tiene su funcionamiento interno establecido; realizan, al menos, una reunión al mes, y todas trabajan siguiendo un plan anual.

En el CNA y en la Ley Orgánica del PANI están definidas sus funciones, las que contemplan promoción, prevención, exigibilidad y control del cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, así como la definición, la adecuación, la ejecución y el control de políticas de protección integral de la niñez y la adolescencia.

Desde su creación, a la fecha, las principales funciones y actividades han estado orientadas a la prevención y la promoción del cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia. Los temas o contenidos que han orientado el trabajo en estos ámbitos han sido:

- Prevención contra el abuso sexual, el consumo de drogas, la explotación sexual comercial y el trabajo infantil.
- Paternidad y maternidad responsables.
- Prevención de embarazo en adolescentes.
- Violencia intrafamiliar.
- Expulsión escolar.
- Divulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia y de los derechos de las personas menores de edad.



Los proyectos han estado financiados, en gran parte, por el Fondo de la Niñez y la Adolescencia², pero se ha contado con el aporte de distintos sectores sociales (empresa privada, organizaciones comunales y religiosas, entre otros) en algunos cantones como San Ramón, San José, San Carlos, lo que manifiesta, en alguna medida, la cobertura e integración con esos actores que ha ido teniendo cada junta en la localidad donde actúa.

Producto de las experiencias vividas en estos años por cada junta, y de la asesoría, capacitación, acompañamiento y evaluación sistemática del trabajo realizado por y con las Juntas por parte del Área de Promoción y Prevención del PANI³, las personas

2 Entre 1998 y 2001, el Fondo giró 134.178.274 colones para la ejecución de 69 proyectos desarrollados por distintas juntas (Patronato Nacional de la Infancia, 2002:10).

3 Esta Área ha realizado y realiza, al menos dos veces al año, talleres evaluativos y de capacitación en derechos de niñez y adolescencia, planificación, solución alternativa de conflictos y otros temas relacionados con las funciones de las Juntas. Recientemente, realizaron un taller con los y las adolescentes miembros de juntas, a escala nacional, donde analizaron el papel de este grupo en esa instancia, las limitaciones y retos; entre algunas conclusiones importantes: exigen mayor participación. Actualmente, con la colaboración de la Fundación PROCAL, se están realizando capacitaciones en enfoque de derechos a los miembros de las juntas. La Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica impartió un curso de capacitación en evaluación de programas y proyectos a presidentes y presidentas de Juntas, funcionarios y funcionarias del Área de Promoción y Prevención y del Área de Planificación del PANI.

integrantes de las Juntas han ido tomando conciencia de algunos aspectos fundamentales para hacer más eficiente y sostenible su trabajo, tales como la necesidad de consolidar la planificación del trabajo, establecer prioridades para la ejecución de proyectos y participan a otras instancias comunales y gubernamentales en la labor de defensa, promoción, control y exigibilidad del cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.

De ahí que, actualmente, cada junta ha definido tres proyectos prioritarios por ejecutar al año (algunas de ellas ya contemplan acciones orientadas a la fiscalización y exigibilidad de derechos, lo cual refleja un salto cualitativo en lo que se refiere al cumplimiento de sus funciones); además, se han planteado la necesidad de iniciar la conformación de redes y la creación de los sistemas locales de protección donde no los hay (Patronato Nacional de la Infancia, 2003a y 2003b), lo que, de alcanzarse, significará un avance muy importante en el trabajo mancomunado de los actores institucionales y comunales por la niñez y la adolescencia.

Las Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia han logrado contar con una participación activa y comprometida de representantes de las comunidades y de funcionarias y funcionarios públicos, especialmente los del sector educativo y del PANI.

Cuadro N.º 4.4

Logros de las Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia, 2003

Logros de las JPNA
❖ La consolidación de esta instancia en más de 30 cantones (con más de dos años de funcionar) y la conformación de nuevas juntas, algunas a solicitud de las comunidades.
❖ La participación activa y comprometida de las personas representantes de las comunidades y de algunos funcionarias y funcionarios públicos, especialmente los del sector educativo y del PANI.
❖ La divulgación del CNA y de los derechos de la niñez y la adolescencia en distintos sectores de los cantones.
❖ Los proyectos desarrollados han logrado sensibilizar en la temática de derechos de niñez y adolescencia, lo que ha sentado la plataforma necesaria para cumplir funciones de exigibilidad y la participación en la delimitación y adecuación de políticas de protección integral y otras funciones asignadas.
❖ La integración de distintos sectores (organizaciones de la sociedad civil y empresa privada) en proyectos y actividades impulsadas por las juntas.
❖ Las evaluaciones participativas y la capacitación sistemática de las personas integradas en las juntas, orientada por el Área de Promoción y Prevención y Promoción del PANI, han promovido no solo una conducta evaluativa y crítica del proceso y trabajos de las juntas, sino, también, la participación activa en la búsqueda de soluciones a los problemas enfrentados y a la delimitación de actividades para consolidar los logros.
❖ La capacitación, así como la respuesta dada a algunos de los problemas que señalan en las evaluaciones, ha jugado, también, un importante papel motivador en las y los integrantes de las juntas, situación que, en el año 2001, había sido señalada como una necesidad y estímulo por varias personas involucradas en el trabajo y en la promoción de estas instancias (Picado y Solís, 2001).
❖ Como órganos adscritos al PANI, institución reconocida y legitimada a escala nacional como una entidad asistencial y represora, las juntas han tenido que lidiar con esta imagen, con miras a proyectar y legitimar su abanico de funciones de: ejecución, prevención, coordinación, fiscalización, asesoría, capacitación, evaluación, negociación, contraloría, auditoría y adecuación de políticas públicas a escala local.
❖ Hay atisbos de superar la dinámica de trabajo de planificación a corto plazo, con criterios más estratégicos y sostenibles, lo cual permitirá orientar el trabajo, a mediano o largo plazo, a partir de las prioridades establecidas, de las necesidades y de los recursos materiales y humanos del cantón, en lo que se refiere a intereses de la niñez y la adolescencia.
❖ En algunas juntas, al menos cinco, existen condiciones propicias (internas y externas) y voluntad para que la junta inicie la conformación y dirección del Sistema Local de Protección, así como la creación de grupos de apoyo, con lo que se estaría dando un salto cualitativo en su quehacer y proyección local.

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes primarias y secundarias consultadas.

Cuadro N.º 4.5
Limitaciones de las Juntas de Protección, 2003

Principales limitaciones de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia
<ul style="list-style-type: none">❖ La representación de la niñez y la adolescencia no ha podido consolidarse en las juntas; se destacan importantes limitaciones que inciden en ello, donde las más relevantes son:<ul style="list-style-type: none">• La persona representante no siempre puede conocer y canalizar las necesidades de este sector poblacional e integrarlo activamente en la gestión y ejecución de proyectos, dado que no existen instancias que lo faciliten; además, la zona por cubrir es bastante amplia.• La asistencia a las reuniones de junta y capacitaciones es irregular.• La representatividad del sector se ha limitado al sector estudiantil, lo que debe ser reconsiderado porque hay población infantil, sobre todo adolescente, que no está integrada a la educación formal y debe tener el derecho de estar representada en la junta.• El hecho de que solo haya una persona representante de la población adolescente.❖ No siempre las personas representantes del sector educativo y de la Municipalidad tienen el respaldo institucional por el trabajo que realizan en la junta; no se les asigna tiempo ni recursos; asimismo, sobre esa representación no se ejerce ningún control por parte de la institución, por lo que queda su labor como una tarea de voluntariado. Tampoco se designa personal con poder de toma de decisiones, lo que impide u obstaculiza contar con el aporte oportuno de esas instituciones de manera más comprometida y oficial.❖ La comunicación y la coordinación entre la Junta de Protección y la Oficina Local del PANI, no siempre es la mejor.❖ "La estructura organizacional del Patronato Nacional de la Infancia, orientada a la atención casuística, va en detrimento de los procesos comunales, limitando las necesidades de los representantes comunales en realizar proyectos con mayor impacto" (Patronato Nacional de la Infancia, 2003c: 14).❖ Hay diferencias en los diagnósticos y visión de los problemas entre las funcionarias y los funcionarios públicos del PANI y quienes tienen la representación comunal de las Juntas.❖ Las personas integrantes de las Juntas consideran que no tienen instancias formales ni informales para relacionarse con la Junta Directiva del PANI.❖ Los trámites burocráticos complejos y poco entendibles para las personas de las juntas, encargadas de hacer los proyectos y sus presupuestos, así como falta de comunicación oportuna del ente contralor del PANI hacia ellas, incide en que no se logre un trámite oportuno y ágil del financiamiento.❖ La existencia de una débil o nula integración de estas instancias en los sistemas de protección o redes locales.

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes primarias y secundarias consultadas.

Para el 2003, las áreas prioritarias de trabajo son, según el Patronato Nacional de la Infancia (2003b: 7) prevención de situaciones que hacen vulnerable la situación de los niños, las niñas, las y los adolescentes, fortalecimiento de la familia como espacio vital para el desarrollo de las personas, promoción de derechos de la niñez y la adolescencia, restitución de derechos.

Balance de la experiencia

Independientemente del grado de desarrollo alcanzado por cada una de las juntas, la experiencia y el aprendizaje acumulados en estos años permiten afirmar que estas organizaciones locales constituyen una oportunidad y una vía importante para ejercer, desde el plano comunal e institucional, la auditoría social de derechos y facilitar la delimitación y aplicación de las políticas sobre niñez y adolescencia

desde el ámbito local. Algunas juntas, por sus fortalezas y experiencias, están en capacidad de realizar esfuerzos orientados a la conformación de redes y del sistema local de protección integral en su área de influencia.

A la fecha, los proyectos y las actividades de las juntas han estado orientados, fundamentalmente, a la promoción y la difusión de derechos de la niñez y la adolescencia; esto les ha permitido darse a conocer y lograr legitimidad ante distintas organizaciones y, en algunos casos, en distintos sectores comunales. Esa legitimidad debe ser aprovechada para asumir una actitud beligerante y rectora en el desarrollo, consolidación y coordinación de los sistemas integrales de protección local y todo aquello que tenga que ver con la niñez y la adolescencia y, a partir de ello, promover políticas locales de prevención, promoción, atención y exigibilidad de los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes. Para desarrollar acciones se hace necesario contar con presupuesto idóneo y que el Patronato Nacional de la Infancia reestructure su sistema administrativo-financiero, ya que "(...) este sistema administrativo-financiero que tienen o que cobija a las Juntas de Protección es obsoleto en este momento (...)" (Villalobos, 2003).

A su vez, es necesario lograr una mayor participación de los niños, las niñas, las y los adolescentes (o al menos cumplir con las dos personas que por reglamento deben integrarse). Es indispensable integrar a otras personas de la comunidad comprometidas con estas poblaciones, a través de comités de apoyo, lo cual permitirá no solo contar con más integrantes, sino ir preparando a otras personas que en el futuro sustituyan a quienes están formando parte de la junta o de las redes locales.

El PANI debería considerar el hecho de que las juntas estén presididas por una persona funcionaria de la Oficina Local del Patronato Nacional de la Infancia y la necesidad de que esta persona cuente con el tiempo requerido para atender esta instancia y todo lo referido a la prevención y promoción. Al respecto se señala en otros documentos que quien esté "(...) presidiendo la Junta debería abocarse única y exclusivamente a esto (...) no es posible que quien presida la Junta de Protección a la Niñez y la Adolescencia esté saturado de casos, esa persona debe liberarse totalmente para presidir la Junta y hacer acciones de tipo preventivo y promocional de derechos únicamente y no tanto la parte de casuística. Y eso tiene que ver mucho con la connotación que queremos del Patronato del futuro, un Patronato más preventivo y más promotor de derechos, y un Patronato menos asistencialista y proteccionista (...). Lo que estamos haciendo ahora es que los nuevos presidentes de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia deben de dejar de hacer casuística y entregarse a su labor de presidente de la Junta; pero no solo eso (...) no queremos un presidente de juntas que se encargue de juntas, sino un presidente de juntas que se encargue de todo lo que es prevención y proyección junto con la comunidad, a eso es a lo que estamos llegando y ya algunos presidentes que solo se dedican a eso (...) a eso aspiramos, y mientras que eso no sea así, vamos a tener un presidente deficitario en el sentido de que no puede asumir su rol de presidente de junta y tener saturado su escritorio de casos" (Villalobos, 2003). También se debe analizar si el período de dos años de permanencia en los cargos de la junta son suficientes para garantizar el desarrollo y seguimiento de sus actividades, como está establecido.

La legitimidad de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia debe ser aprovechada para asumir una actitud beligerante y rectora en el desarrollo, consolidación y coordinación de los sistemas integrales de protección local y todo aquello que tenga que ver con la niñez y

A su vez, se evidencia la necesidad de integrar sistemas y redes locales: "(...) el mayor reto de las Juntas ya a nivel de su funcionamiento local, es posibilitar un verdadero sistema de protección local, de protección a la niñez y la adolescencia (...) tratar de que verdaderamente exista un buen sistema de protección, o un sistema de protección a la niñez y la adolescencia mediante esas redes interinstitucionales y comunales y que las juntas unan esfuerzos y voluntades para realmente tener un lineamiento de defensa y de protección de los derechos de los niños y la adolescencia, ahí está su principal reto (...)" (Villalobos, 2003).

Los Comités Tutelares

Los Comités Tutelares de Protección de la Niñez y la Adolescencia (CT) son una forma de organización comunal, adscritos a las asociaciones de desarrollo, de acuerdo con la Ley N.º 3859 de Desarrollo de la Comunidad⁴, creada en el año 1967.

El Código de la Niñez y la Adolescencia, promulgado en 1998 (N.º 7739), mantiene estas instancias organizativas y les asigna funciones relacionadas con el respeto a los derechos de estas poblaciones en cada una de las comunidades, con funciones propias de un centro de mediación.



En los artículos 181 y 182 señala:

"Créanse los comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia, como órganos de las asociaciones de desarrollo comunal, que funcionan en el marco de la Ley sobre el desarrollo de la comunidad, N.º 3859, del 7 de abril de 1967, con los siguientes fines:

- a) Colaborar con la asociación de desarrollo, en la atención de la materia relativa a las personas menores de edad.*
- b) Velar en su comunidad por los derechos y garantías de esta población.*
- c) Funcionar como centro de mediación⁵ en la resolución de conflictos en esta materia, conforme a los procedimientos establecidos en el capítulo III, del título III de este código" (art. 181).*

"Los comités estarán integrados por un número de tres a cinco integrantes, según lo disponga la asamblea de la asociación de desarrollo, que cada año realizará el nombramiento respectivo. El cargo será ad honórem" (art. 182).

4 Finalidades de las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad: estimular la cooperación y la participación activa y voluntaria de la población, en un esfuerzo total para el desarrollo económico, social y cultural de la comunidad; luchar por el mejoramiento integral de las condiciones de vida de la población, organizando y coordinando los esfuerzos y habilidades de los habitantes de la zona respectiva; realizar proyectos de educación, formación y capacitación comunitaria, dentro de una estrategia de desarrollo económico cultural; llevar a cabo procesos de planificación comunitaria, dentro de una amplia participación de los vecinos en todas sus etapas; promover el desarrollo de proyectos económicos y sociales que faciliten el mejoramiento de las condiciones de vida de los vecinos, por medio del fomento de empresas productivas a escala comunitaria; participar plenamente en los planes de desarrollo local, regional y nacional, coordinando su acción con las municipalidades, organismos del Estado e internacionales, que faciliten el desarrollo de los distintos proyectos de la comunidad; promover la participación de la población en organizaciones apropiadas para el desarrollo, tales como cooperativas, corporaciones, grupos juveniles, asociaciones cívicas y culturales, mutuales, fundaciones, entre otros servicios a la comunidad.

5 **Artículo 164:** "La mediación se realizará en sede administrativa, por medio de los centros que se establezcan para este efecto. El procedimiento administrativo para la mediación se fundamentará en los mismos principios de la conciliación: la confidencialidad, la imparcialidad, y la igualdad de las partes. Será un procedimiento autogestivo, voluntario y optativo; asimismo, se aplicará, cuando sea compatible, lo relativo a la forma de llevar a cabo la mediación".

“La constitución y el funcionamiento de estos comités tutelares podrán contar con financiamiento a cargo del Fondo para la Niñez y la Adolescencia”⁶ (art. 183).

Para 1999, existían alrededor de 74 comités tutelares activos, con una fuerte presencia en los cantones de Puriscal, Pérez Zeledón y Upala. Esto, debido a que fueron promovidos por los municipios, UNICEF y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) (Quesada, 2001).

Cuadro N.º 4.6

Número de Comités Tutelares de Protección de la Niñez y la Adolescencia, de 1999 al 2003

Cantón /año	1999	2000	2003
TOTAL	74	50	32
SAN JOSÉ, CANTÓN CENTRAL	2	-	2
PURISCAL	11	11	3
PÉREZ ZELEDÓN	21	21	-
UPALA	40	10	18
OTROS LUGARES	-	8	9

Fuente: Quesada (2001), Artavia y otras (2002); Picado (2003).

En el 2000, según el II Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, existían 50 comités: 10 en Upala, 11 en Puriscal, 21 en Pérez Zeledón. Los otros se encuentran dispersos en el resto del territorio nacional (UNICEF, 2001: 193-198). Como se puede observar, en un año se disuelven 24 comités debido a la fragilidad en su organización.

Las razones expresadas en su momento se refieren a una insuficiente capacitación; que a las personas y a los sectores comunales les molesta el papel de los CT; además, en algunos casos, no comparten el manejo que se hace de las denuncias y de las situaciones denunciadas. Muchas veces las relaciones interpersonales a lo interno de las comunidades se deterioran. Las personas integrantes de los comités

Artículo 165: “Centros de resolución alternativa, las instituciones públicas o privadas a cargo de la atención o la protección de personas menores de edad, deberán crear los centros necesarios de resolución alternativa de conflictos para llevar a cabo la mediación en esta materia”.

Artículo 166: “Mediación: la mediación es un proceso autónomo e independiente del conflicto judicial. Lo resuelto por los centros de mediación será ejecutable para las partes comprometidas en el arreglo; pero queda a salvo el derecho de discutirlo en la sede judicial.

El acuerdo surgido de una mediación tendrá pleno valor entre las partes que lo celebren, las cuales podrán modificarlo por medio de una nueva solicitud de mediación”.

Artículo: 167 “Conflictos dirimibles ante centros de mediación: los conflictos sobre la custodia de personas menores de edad, y el régimen de visitas, alimentos, o cualquier otro que no requiera la intervención judicial...”

6 El artículo 184 del Código crea el Fondo, cuyo objetivo es financiar, a favor de las personas menores de 18 años edad, proyectos que desarrollen acciones de protección integral de base comunitaria y de ejecución exclusivamente comunitaria o comunitaria e interinstitucional. Para constituir el Fondo se destina como mínimo una octava parte (0,5%) del 4% de los recursos del Fondo de Desarrollo Social de Asignaciones Familiares, asignados al PANI por la Ley N.º 7648 de 1996 (artículo 185).

tienen confrontaciones con el personal de instituciones públicas que se relaciona con el trabajo con los niños, las niñas, las y los adolescentes, debido a la realización de acciones descoordinadas y a la falta de formación y capacitación de ambos actores en el campo. La estrategia de desarrollo y seguimiento no ha sido la más eficaz, por lo que, en algunas oportunidades, se desorientan y dirigen sus esfuerzos a la realización de obras de infraestructura.

En general, se señalan dos limitaciones importantes. Por un lado, que en el país no existe una política nacional orientada a la conformación de comités tutelares y estos no surgen por generación espontánea. Por otro lado, se señala que los recursos de que disponen los comités tutelares son escasos, lo que les limita llevar a cabo sus funciones, socializar sus experiencias y reproducirlas (UNICEF, 2000).

Un sondeo telefónico realizado por la Escuela de Trabajo Social⁷ entre quienes integran los CT registrados por el PANI, señala que están vigentes los siguientes comités.

Cuadro N.º 4.7
Comités Tutelares vigentes, 2003

Provincia	Número	Vigencia	Lugares
SAN JOSÉ	5	Vigentes con acciones programadas	San Gabriel, Cerbatana de Puriscal, Santiago de Puriscal, San Francisco de Dos Ríos, Patarrá.
ALAJUELA	18	Vigentes con acciones programadas	Upala: Canalete, Llano Azul, Moreno Cañas, Delicias, Cuatro Cruces, Colonia Puntarenas, Birmania, Villa Nueva, Aguas Claras, La Virgen de Yolillal, San Rafael, México, Dos Ríos, Jazmines, San José, Higuerón, Santa Rosa, San Luis.
CARTAGO	5	Vigentes, en proceso de formación. Uno con proyectos.	Alto Ochomogo, Dulce Nombre, Jiménez, INVU, San Rafael.
LIMÓN	2	Formados sin proyectos	Colina y Pococí.
PUNTARENAS	2	Vigentes	San Vito, Quebradas.
TOTAL	32		

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes consultadas.

Se evidencia una disminución sostenida; del 2002 al 2003 se pasa de 50 CT a 32, una nueva reducción, ahora del 36% de los CT existentes.

Como se puede observar, más del 50% de los CT se encuentra ubicado en el cantón de Upala, provincia de Alajuela; no obstante, es evidente que disminuyen prácticamente en todas las provincias. El cantón de San José pierde uno y surge

⁷ Con base en el listado de CTM actualizado por el PANI, a diciembre 2002.

otro por iniciativa comunal. Puriscal pierde nueve comités. Los 21 comités de Pérez Zeledón se desintegraron (a enero 2003).

Es importante anotar que UNICEF apoyó la formación de comités tutelares en tres cantones del país: Puriscal, Pérez Zeledón y Upala. Lamentablemente, después de finalizada la labor de este organismo internacional, la mayoría de estos se desintegraron.

En general, los CT han surgido desde dos modalidades de promoción: 1) producto de convenios institucionales y, 2) como iniciativas comunales con asesoría de alguna institución.

Comités promovidos desde convenios institucionales

El surgimiento de CT producto de convenios institucionales, específicamente de una municipalidad y UNICEF, se ha visto favorecido con el financiamiento de las asesorías y la capacitación, la formación de redes locales de apoyo y sostenimiento de los CT, pero, también, se han encontrado limitados por la falta de compromiso político de las instituciones locales y de las instituciones públicas nacionales, responsables de la promoción, organización y asesoría de los CT y de la defensa de los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes.

Iniciativas comunales con asesoría de alguna institución

Los CT que surgen de esta manera son aquellos promovidos por dirigentes comunales que han asumido un compromiso con la defensa de los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes. Presentan las iniciativas a las asambleas generales de las asociaciones, nombran las personas integrantes de los comités y buscan asesoramiento en alguna institución, generalmente en el PANI o en las distintas universidades del país. Una de las preocupaciones es que no todas las personas que integran los comités tienen el mismo interés y compromiso, lo que, eventualmente, influye en la gestión colectiva del comité.

Recuadro 4.1

Los comités tutelares en el sistema nacional de protección integral de la niñez y la adolescencia

Para dimensionar a los Comités Tutelares dentro del Sistema Nacional de Protección Integral, deben establecerse dos niveles de operación: un primer nivel enmarcado en el Sistema propiamente dicho, y un segundo nivel como un sistema (o red) autónomo. En el primer caso, se parte de la premisa de que existe un sistema creado más allá de la norma jurídica, operando, concretando su actuación articulada. Sin embargo, hasta la fecha, no es posible hablar de ello; únicamente es propio hablar de instituciones que actúan individualmente y que en diversas ocasiones coordinan ante casos particulares. Por lo tanto, más que ubicar los Comités Tutelares en el Sistema, deben ser encuadrados en ese contexto, donde destaca un universo institucional que da pasos poco firmes

hacia un funcionamiento sistémico. Y, en ese espacio, estos Comités únicamente podrán reaccionar también casuísticamente, guiados por el sentido común, o en el mejor de los casos, dentro de redes locales allí donde existan o subsistan.

En orden a lo establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia, los Comités actúan como órganos de vigilancia o de fiscalización, del respeto de los derechos de la niñez y la adolescencia de su comunidad o, bien, de un espacio geográfico más o menos determinado. Esta labor no debe entenderse como "auxiliar de " sino de "coadyuvancia con" las instituciones de Gobierno, organizaciones privadas e incluso organismos de cooperación internacional. Los Comités Tutelares ni reemplazan las competencias institucionales ni asisten la labor institucional. Tienen la facultad de generar sus propias iniciativas, sus propios proyectos; tienen un relevante papel como instancias de detección y referencia; frente a la alta tasa de violencia contra personas menores de edad, podrían estar desempeñando un papel importantísimo como voz de alerta y de denuncia, así como de seguimiento para verificar que la respuesta institucional se haya dado. Si la respuesta no se da o no es admitida la gestión, el Comité debiera estar en capacidad de asesorar al vecino o a la vecina sobre los mecanismos de exigibilidad que podrían activarse para reclamar esa denegatoria o silencio. Por todo esto, decididamente, los Comités deben estar capacitados. Hasta ahora este apoyo ha sido dado desde muy diversas instancias, tanto públicas como privadas y es hasta fecha reciente que el órgano competente por ley para garantizarlo, DINADECO, ha venido a asumir su responsabilidad como una verdadera política institucional.

El anterior planteamiento nos lleva a considerar el segundo nivel de operación, que hace mención de los Comités Tutelares operando como sistema autónomo o como red. Ello implica la existencia de políticas y estrategias generadas desde un alto nivel para, ante todo, fortalecerlos, apostar a su sostenibilidad y luego, una vez garantizado lo anterior, crear nuevos comités allí donde no se hayan conformado. Es obvio que deben estar garantizados los recursos humanos y financieros que puedan darles contención y el apoyo básico para operar. Una vez cubiertas estas necesidades, es importante generar espacios de encuentro permanentes entre ellos, para efectos de retroalimentarse de experiencias, conocimientos, lecciones aprendidas y buenas prácticas, a fin de mejorar su funcionamiento y consolidarse ahora sí como una red o un sistema autónomo -con vida propia-, pero siempre inserto en un sistema mayor. Desde esta perspectiva, podrían generarse boletines informativos, proyectos comunes a varios o a todos los comités. Y, en un último momento, cabe la posibilidad de plantear encuentros regionales, con otros países de Centroamérica. Estos órganos tienen un papel muy activo de denuncia y defensa de derechos -más parecido a una defensoría- y habrá mucho de qué aprender.

En un futuro próximo, debiera avanzarse hacia el replanteamiento de esta figura y del vínculo que pudieran tener con la Defensoría de los Habitantes. Así, también, su función mediadora, muy temprano todavía para asumirla, debe ser revisada a la luz de los formalismos exigidos por el Código y la responsabilidad encomendada, de resolver delicados asuntos de familia a escala comunal. Estos desafíos, sin duda, se suman a los anteriores. Abordar todos ellos implicaría encaminarse hacia el fortalecimiento de los Comités Tutelares como sistema y dentro del Sistema.

*Adriana Hidalgo
Asesora técnica.OIT*

De distintas maneras se ha promovido la formación de comités y se han asesorado y capacitado; no obstante, la experiencia demuestra que no han logrado sostenibilidad organizativa ni económica.

Pareciera que la sostenibilidad se asienta en la ya probada estrategia de crear redes institucionales locales, la experiencia de Upala así lo demuestra. Ahí existe una red institucional conformada por DINADECO, Ministerio de Educación, Visión Mundial-Costa Rica, PANI, Municipalidad y el Ministerio de Salud, que la coordina. La voluntad política de estas instituciones es fundamental para lograr una acción estratégica en los distintos cantones del país.

Para que funcionen las redes locales, es indispensable que estas sean alimentadas y legitimadas por el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. En los CT descansa un protagónico trabajo local. Su fragilidad e inexistencia conlleva a un debilitamiento y no sostenibilidad del sistema.

Las instituciones responsables de la organización y la consolidación de los CT deben asumir su responsabilidad. Al no ser asumidas estas responsabilidades por los entes asignados, se tendrá que trabajar vía organizaciones no gubernamentales (ONG) para que promuevan y favorezcan la construcción de una cultura de derechos con los niños, las niñas, las y los adolescentes. Pero, también, se deberá hacer con dirigentes, personal de instituciones públicas y privadas, para coadyuvar esfuerzos en la exigibilidad de los derechos de la población menor de 18 años de edad.

Las Asociaciones de Desarrollo, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad y los Comités Tutelares

Las asociaciones de desarrollo cumplen con nombrar a las personas que integran los CT en las asambleas generales, pero luego se desentienden de estos. Tradicionalmente, las asociaciones se han dedicado a la construcción de obras de infraestructura; muy pocas incursionan en áreas como educación, recreación, deporte, rescate y construcción de valores y formas de expresión cultural, salud, entre otras.

Esa falta de experiencia en el trabajo con los niños, las niñas, las y los adolescentes se refleja en el apoyo que prestan a los CT; por un lado, desconocen cómo trabajar con estos sectores de población y, por otro, no logran visualizar cómo el trabajo con esta población redundará en un beneficio para la organización comunal.

Recuadro 4.2

Finalidades de la Asociación de Desarrollo

Estimular la cooperación y la participación activa y voluntaria de la población, en un esfuerzo total para el desarrollo económico, social y cultural de la comunidad;

Luchar por el mejoramiento integral de las condiciones de vida de la población, organizando y coordinando los esfuerzos y habilidades de los habitantes de la zona respectiva; realizar proyectos de educación, formación y capacitación comunitaria, dentro de una estrategia de desarrollo económico cultural;

Llevar a cabo procesos de planificación comunitaria, con una amplia participación de vecinos y vecinas en todas sus etapas; promover el desarrollo de los proyectos económicos y sociales que faciliten el mejoramiento de las condiciones de vida, por medio del fomento de empresas productivas a escala comunitaria;

Participar plenamente en los planes de desarrollo local, regional y nacional, coordinando su acción con las municipalidades, agencias del Estado y organismos internacionales, que faciliten el desarrollo de los distintos proyectos de la comunidad;

Promover la participación de la población en organizaciones apropiadas para el desarrollo, tales como cooperativas, grupos juveniles, asociaciones cívicas y culturales, mutuales, fundaciones, entre otros servicios a la comunidad.

Es evidente que los comités existentes en el país han contado con insuficiente apoyo de las asociaciones y de su institución asesora, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO). Incluso, en algunas experiencias han permanecido al margen de su desarrollo y consolidación, a pesar de que las asociaciones de desarrollo integral son parte de DINADECO, y los Comités Tutelares son, a su vez, parte de la asociación de desarrollo integral (Villalobos, 2003).

El Patronato Nacional de la Infancia y los Comités Tutelares

La mayoría de los CT realizan acciones de denuncia y la entidad donde canalizan las denuncias es el PANI. Por ello, quienes forman parte de los comités, conocen de la existencia del PANI y valoran de manera positiva la forma en que canalizan las denuncias (Picado, 2003).

No obstante, el Código de la Niñez y la Adolescencia le asigna a los CT una tarea fundamental, cual es su papel mediador en conflictos. Es al PANI, con su experiencia en ese campo, al que le corresponde capacitar a personas que integran los CT o, bien, supervisar las acciones que otras entidades públicas o privadas realizan en la capacitación y el asesoramiento a los CT, en cumplimiento de sus funciones como ente rector en materia de niñez y adolescencia.

La consolidación y el desarrollo de los CT se ha visto limitada por factores endógenos y exógenos, cuya confluencia, en un alto porcentaje de CT, los ha llevado a la desaparición en un período muy corto; pareciera que su ciclo de vida promedio es de dos años.

Causas internas que afectan el desarrollo de los Comités Tutelares

Por las características de las personas que integran los CT, es necesario implementar acciones de asesoría permanente y capacitación especializada. De los 32 Comités Tutelares que se encuentran vigentes, se logró obtener información sobre las personas integrantes de 14 comités (Picado, 2003).

La información señala que el 64% de las personas que conforman los comités son mujeres; el 53% son solteros y solteras, divorciados y divorciadas o en unión libre; el 50% tiene primaria completa, el 27% secundaria incompleta, un 13% estudios universitarios y un 10% primaria incompleta. El 62,5% es mayor de 29 años y menor de 50 años; el 41,5% tiene 50 y más años. Las mujeres en su mayoría (40%) se dedican a los oficios domésticos no remunerados y los hombres a la agricultura (40%). Existe un interés manifiesto por participar y realizar acciones en defensa de los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes.

Las personas manifiestan tener preocupaciones con respecto a la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes, por lo que la mayoría de sus acciones se encamina a realizar denuncias ante el PANI, lo cual continúa siendo un reto para estas pues este papel les genera situaciones de conflicto con las familias y algunos sectores de las comunidades de donde proceden. Se sienten desprovistas de una formación que les permita cumplir sus funciones en el campo de la mediación en conflictos familiares.

Las denuncias por irregularidad e irrespeto a los derechos de las personas menores de 18 años giran en torno a situaciones de: abandono, abuso sexual, indisciplina y violencia intrafamiliar, las cuales son canalizadas por medios escritos y orales. No existe información precisa que permita valorar si llevan un adecuado proceso de detección y seguimiento de los casos atendidos, denunciados o, bien, producidos en la comunidad de influencia. Pareciera que el comité remite las denuncias a las instituciones públicas, y hasta ahí llega su acción.

Buena parte de las personas que integran los CT no se siente legitimada en sus comunidades. La falta de reconocimiento limita la proyección de sus acciones comunitarias; esto podría estar ligado al hecho de que su nombramiento se realiza en asambleas generales de asociaciones de desarrollo, las cuales, también, han visto disminuida su capacidad de movilización para la participación de las personas integrantes, lo cual ha reducido su legitimación en las comunidades, en los últimos años. Lo anterior, en razón de que se han visto enfrentadas con exiguos financiamientos, orientados a la construcción de obras de infraestructura y con una insuficiente asesoría y capacitación por parte de DINADECO: "(...) DINADECO, (...) no tiene ningún recurso ni siquiera las propias asociaciones de desarrollo integral



que también están muy debilitadas porque no son acompañadas por DINADECO; entonces, este fenómeno nos lleva a asegurar prácticamente que los Comités Tutelares están huérfanos de acompañamiento (...) (Villalobos, 2003).

En la investigación de Artavia y otras (2002), se señala que los aspectos que obstaculizaron la formación de CT en San Francisco de Dos Ríos y Zapote fueron, entre otros: el poco interés mostrado por las juntas directivas de las asociaciones; el escaso liderazgo comunal que ejercen algunas juntas directivas y la baja legitimación que tienen las asociaciones de desarrollo en las comunidades involucradas.

Durante los años 1999 y 2000, los comités organizados de acuerdo con el convenio suscrito por UNICEF y las distintas municipalidades, lograron elaborar sus planeamientos anuales. La mayoría de los comités realizaba un planeamiento anual, en el cual detallaban los objetivos y las tareas específicas. Las acciones se orientaban a procesos de capacitación y actividades de animación sociocultural como: festivales, marchas, campamentos, convivencias, actividades recreativas, entre otras. Todos los comités contaban con proyectos específicos, tales como:

- Educación a los jóvenes agricultores.
- Defensa de los derechos en los centros educativos.
- Talleres de capacitación a familias.
- Construcción de canchas multiuso (Quesada: 2001).

Actualmente, las actividades realizadas por los Comités Tutelares en las comunidades son de una estrecha cobertura; en su mayoría están relacionadas con denuncias por violaciones a los derechos y actividades socioeducativas como: celebraciones del Día del Niño y la Niña, campamentos, charlas en las escuelas, entre otras. Son acciones muy puntuales que no corresponden a metas claramente definidas.

Las personas integrantes de los comités estudiados señalan que no planifican sus acciones para el corto y mediano plazo; manifiestan sentirse sin elementos para poder presentar y negociar proyectos con las instituciones públicas y privadas.

Causas externas que afectan el desarrollo de los Comités Tutelares

El interés institucional, tanto de entidades públicas como privadas, es evidente. Al menos el 80% de los CT ha surgido gracias a una o varias iniciativas institucionales.

La construcción de redes locales ha sido una de las principales estrategias; sin embargo, la dificultad estriba en que si no funciona la red, se debilitan o se extinguen los CT. Ejemplo de ello es la Red Local de Upala, la cual funciona y ha logrado sostener, aunque sea al mínimo, al 50% de los Comités Tutelares. Otro caso es el de Pérez Zeledón, en donde se extinguieron los CT, lo cual podría estar asociado con el hecho de que no funcione la red, entre otros aspectos.

Pareciera que cuando el ente promotor se retira, las instituciones de la Red deben tener muy claras sus funciones y un firme compromiso con la defensa de los

derechos de la niñez y la adolescencia. La experiencia en Upala señala que la legitimidad de la institución y de la persona coordinadora de la Red en el cantón es fundamental. En este cantón, el papel del Ministerio de Salud y de su representante en la Red Local tienen especial protagonismo, así valorado por quienes integran los comités (Picado, 2003).

La posibilidad de financiamiento para los proyectos y las actividades está estrechamente asociada con la existencia de los comités. Por ejemplo, en el cantón de Upala los comités que conservan más de tres integrantes son aquellos cuyas actividades son financiadas por Visión Mundial Costa Rica. Otro ejemplo es la situación presentada con los CT de Puriscal en el 2000, cuando diez de los comités no recibieron financiamiento por parte del Fondo de la Niñez y la Adolescencia (Quesada, 2001).

Recuadro 4.3

Razones por las que personas de las comunidades se integran a los Comités Tutelares.

En el taller realizado en Upala, las personas integrantes se expresaron así:

“Nos mueve el interés por la niñez, por el amor y el bienestar del que niños y niñas debe disfrutar...”

“...tenemos amor por los niños y niñas, nos interesan los niños; creo que la mayor parte de los que están aquí lo hacen porque quieren a los niños, las niñas y jóvenes, porque nuestro pueblo, y estoy seguro de que cualquiera de los que están aquí si ven a un niño o a una niña en peligro, expone su vida primero que el niño. Yo soy el primero, vean esta herida y no me importó. Gracias a Dios al niño no le pasó nada en el accidente que yo tuve. Porque queremos mucho a los niños es que los comités tutelares siguen. Y yo creo que la mayor parte de los comités tutelares tienen un reglamento de religiosidad, y como religiosidad, también somos personas que vemos y velamos por el bienestar de los niños.” (participante en el Taller de Upala, enero, 2003).

Las instituciones que han promovido la formación de CT han brindado la capacitación y la asesoría a las personas integrantes de los CT, aun cuando estos siguen solicitando asesoría y capacitación. Pero al no existir sentido de pertenencia en los grupos y al no contar con proyectos financiados por entidades públicas o privadas que justifiquen la razón de ser de los comités, estos se desintegran.

Entre las principales limitaciones que se tienen, Ana Cristina Quesada (2001) señala: la lentitud de respuesta de las instituciones públicas con respecto a las denuncias presentadas, falta de documentos de identificación de los comités y de sus integrantes, falta de financiamiento, falta de capacitación, y al hecho de que la mayoría de los comités no recibió financiamiento del Fondo de la Niñez y la Adolescencia, durante 1999.

Lo anterior da cuenta de la gran fragilidad de los CT y de que la estrategia de seguimiento y consolidación de los comités sigue siendo insuficiente, pues las instituciones responsables no han logrado visualizar cuáles son sus responsabilidades y la importancia de los CT en la protección de la niñez y la adolescencia en Costa Rica, población que, en los últimos años, se ha visto afectada por una creciente violencia intra y extrafamiliar.

Esta fragilidad de los CT y el escaso concurso de otras organizaciones de la sociedad civil, se constituye en una vulnerabilidad en la demanda ciudadana organizada. Con comités y organizaciones frágiles e ineficientes, la exigibilidad de derechos es prácticamente imposible, pues se reducen las posibilidades de promover, vigilar y exigir el cumplimiento de los derechos.

“(...) creo que deben haber políticas muy agresivas, muy serias, de DINADECO, del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, de todos y sobre todo del Patronato Nacional de la Infancia para garantizar que existan Comités Tutelares. Pero que se les dé acompañamiento a los Comités Tutelares; cuando logremos esto, vamos a hacer una labor preventiva y promocional de derechos muy importante a nivel nacional y en las propias comunidades” (en Villalobos, 2003).

Con Comités Tutelares con escasa posibilidad de crecimiento y desarrollo existirá ausencia de planes locales y diagnósticos. No brotarán experiencias para compartir y socializar lo realizado. El principal reto será elevar la capacidad de demanda de las comunidades, así como su manejo técnico de los procesos de desarrollo social.

Deben existir instancias y mecanismos que garanticen una participación activa de la ciudadanía en la promoción y fiscalización de las acciones realizadas por personas, grupos e instituciones. ¿Cómo fortalecer la participación de la ciudadanía? ¿A quién le corresponde promover y fortalecer la participación activa de la ciudadanía? Es parte de los problemas que se deben resolver.

Pese a los esfuerzos realizados, aún se continúa sin una política de apoyo, capacitación y asesoría en materia de niñez y adolescencia a las ADI y a los CT e, incluso, personal de DINADECO. Por su relevancia en el ámbito local, merecen ser incluidos en la capacitación y asesoría, los concejos de distrito y los gobiernos locales, funcionarias y funcionarios del IFAM.

Al margen del grado de desarrollo de los CT, la experiencia acumulada permite afirmar que estas organizaciones locales son una vía indispensable para contribuir, desde el plano comunal, a la atención, promoción, vigilancia, defensa y exigibilidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Conclusiones

El Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia en general es una propuesta de política pública que responde a las necesidades actuales de la población infantil y adolescente, en el tanto intenta incorporar el enfoque de derechos y propone un sistema de acción que posibilita la participación de distintos actores sociales, así

como del Estado. Sin embargo, hay problemas generales y específicos. A nivel general, se puede señalar la ausencia de una propuesta formalmente estructurada que vele por el buen funcionamiento del sistema. Tampoco se ha logrado identificar y ubicar instancias beligerantes que integren las estructuras definidas legalmente como integrantes de dicho sistema. Hay esfuerzos importantes materializados en redes interinstitucionales para abordar áreas particulares, sobre todo referidas a políticas de protección especial (explotación sexual comercial infanto-juvenil, trabajo infantil, por ejemplo), pero faltan los mecanismos y espacios que posibiliten su buen funcionamiento. En síntesis, destaca la necesidad de crear mecanismos de coordinación para fortalecer el trabajo que se realiza de forma segmentada.

De las instancias que deben conformar dicho sistema, son las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia las más consolidadas en su funcionamiento; han tenido la oportunidad de acumular experiencias y construir saberes en promoción y prevención de derechos y en aspectos organizativos. Lo anterior, y el hecho de ser las instancias de base más estables y con una proyección de crecimiento y consolidación, las convierte en estratégicas para favorecer la conformación e integración del SNPI desde lo local.

Las entidades más vulnerables y frágiles del SNPI son los Comités Tutelares debido a su escasa legitimación local, a la deficiente asesoría y capacitación recibida, a la falta de proyectos por problemas de financiamiento, a las características sociodemográficas de sus integrantes y al insuficiente acompañamiento de las instituciones locales.

Los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y Adolescencia y las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia son espacios insuficientes para responder a todas las demandas existentes en materia de niñez y adolescencia, su funcionamiento dentro del sistema es muy vulnerable y, en algunos casos, deficiente, como se deriva de la descripción y análisis que se presenta en ese capítulo.

No existe ninguna experiencia en el país desde la cual se evidencie el funcionamiento de los CT dentro del SNPI. En algunos casos, como el de Upala, se cuenta con redes institucionales locales, hay CT, pero no hay Junta de Protección de la Niñez y la Adolescencia (JPNA); en otros, tales como la experiencia de San Carlos, tiene redes locales institucionales muy sólidas y una JPNA, pero no hay Comités Tutelares.

En otros cantones, hay JPNA y CT, pero no existen redes institucionales locales y, en todos los casos, los CT no visualizan al CNNA como ente coordinador. Tampoco se evidencia una relación entre el Sistema Nacional y el Sistema Local; pareciera que ambos sistemas funcionan de manera independiente. Las instituciones públicas y privadas a escala local realizan esfuerzos en materia de niñez y adolescencia, gracias al compromiso adquirido por sus funcionarios y funcionarias en el ámbito local, no porque haya directrices institucionales establecidas o sean dotadas de recursos económicos y humanos.

De las mejores prácticas de gestión local en materia de niñez y adolescencia

El Sistema Local de Protección a la Niñez y la Adolescencia

El I Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (UNICEF, 2000: 187), citando a Rodolfo Osorio, define como Sistema Local de Protección: “ (...) un conjunto integrado de instituciones y organizaciones locales públicas y privadas que, en el marco del Código de la Niñez y la Adolescencia, sin perder sus competencias específicas, desarrollan políticas descentralizadas de infancia y velan por la promoción, respeto, cumplimiento y exigibilidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Estas instituciones y organizaciones que forman el Sistema Local de Protección actúan conjuntamente y en red ante cualquier tipo de abuso o violación de derechos. Al conformar un sistema, se posibilita la relación directa entre oferta y demanda para el cumplimiento de derechos, así como los procesos de concertación y el necesario establecimiento de prioridades en el cumplimiento de los derechos ante la insuficiencia inmediata de recursos y capacidades”.

En el mismo informe (UNICEF, 2000: 187-188), se establecen los elementos básicos para la conformación de este tipo de sistema. Se señala la necesidad de crear programas, proyectos y servicios públicos y privados, dirigidos a las personas menores de 18 años, integrados y ejecutados por distintos sectores que a su vez conforman una red, apoyados y vigilados por las Juntas de Protección

Por otra parte, se considera indispensable promover la participación del gobierno local (Municipalidad), para que integre e incorpore en sus planes a la niñez y a la adolescencia, facilitando y coordinando las acciones referidas a este grupo poblacional, en su ámbito territorial.⁹

Para consolidar la experiencia, es importante a su vez desarrollar procesos legitimados de formación y funcionamiento descentralizado de los SLP a partir de la investigación, programación, seguimiento, evaluación y socialización de los resultados” (UNICEF, 2000). La demanda ciudadana organizada para promover, vigilar y exigir el cumplimiento de derechos es un factor central en el desarrollo del proceso.

En general, las funciones principales de un SLP, deben ir dirigidas a:

Crear mecanismos y prácticas sociales e institucionales para garantizar el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Articular esfuerzos y recursos entre organizaciones e instituciones públicas y privadas para la definición, ejecución y seguimiento de políticas de protección integral.

Articular las políticas nacionales sobre niñez y adolescencia con las locales y retroalimentar al SNPI.

9 Quesada (2001) aborda este tema en su investigación en Pérez Zeledón y Puriscal, desde los mismos actores y encuentra que, en el primero, hay una mayoría que aprueba el papel director de la Municipalidad y en Puriscal hay una mayoría importante que no. Al plantear este componente como vital, debe valorarse la posibilidad de la influencia partidista en este tipo instancias y la capacidad real de las municipalidades para asumirlo.

La protección integral de la niñez y la adolescencia en San Carlos de Alajuela

Es en San Carlos¹⁰ en donde se ha desarrollado una de las experiencias más ricas en cuanto a la protección integral de los niños, las niñas, las y los adolescentes se refiere. Se caracteriza por serios esfuerzos que instituciones gubernamentales y no gubernamentales y organizaciones relacionadas con la promoción, protección, vigilancia y exigibilidad de los derechos de la niñez y adolescencia realizan en dicho campo.

El cantón el San Carlos se caracteriza por ocupar el lugar 47 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los cantones de Costa Rica; el área de influencia de la oficina del PANI integra, también, a Guatuso, que ocupa el lugar 78 en este aspecto (Universidad de Costa Rica, 1999-2002 y Patronato Nacional de la Infancia - San Carlos, 2001-2002). Lo anterior se trae a colación para destacar las diferencias entre la población según los indicadores del IDH, y si paralelo a ello se toman en cuenta las migraciones constantes de población nicaragüense, se denota la diversidad sociocultural de la zona, elemento que ha de considerarse al plantear políticas particulares.

En Ciudad Quesada, cabecera del cantón, se ubican las oficinas de las principales instituciones estatales¹¹ (Agricultura, Salud, Educación, Trabajo, Justicia, Seguridad Pública, Tribunal Supremo de Elecciones, Defensoría de los Habitantes, PANI, entre otras) y de servicios públicos (ICE, CCSS, ITCR, INA, UNED, etcétera) y privados (comercio y transportes, salud, legales, cuatro universidades privadas, iglesias de diversas religiones, medios de comunicación locales, etc.). La sede de la Diócesis de la Iglesia Católica se encuentra en esa ciudad. La comunidad cuenta con cuatro emisoras de radio, dos canales de televisión y dos periódicos.

En lo que se refiere a problemas de la niñez y la adolescencia, según la información recogida, se identifican como los principales: la no integración de adolescentes en la enseñanza formal y la no incorporación de niños, niñas y adolescentes nicaragüenses al sistema educativo por falta de documentación, la explotación sexual comercial, la violencia intrafamiliar y el abuso infanto-juvenil.



10 San Carlos es el cantón número diez de la provincia de Alajuela; ocupa un área territorial de 3.347,98 kilómetros cuadrados y es el cantón de mayor extensión del país. El censo del 2000 registró un total de 127.140 habitantes; de ellos, 64.803 son hombres y 62.337 mujeres. Según la división político-administrativa, está conformado por un total de 13 distritos, a saber: Quesada (Ciudad Quesada), Florencia, Buenavista, Aguas Zarcas, Venecia, Pital, Fortuna, Tigra, Palmera, Venado, Cutris, Monterrey y Pocosol. Las principales actividades económicas son agropecuarias; sin embargo, el turismo ha comenzado a ocupar un lugar importante. En lo referente al agro, los productos principales son: caña de azúcar, café, piña, maíz, frijoles, caña india, tubérculos y frutas; en lo pecuario: ganadería vacuna (engorde y leche) y porcina.

11 Es importante señalar que la mayoría de las sedes institucionales atiende administrativamente lo relacionado con el cantón de Guatuso y algunas, inclusive, a Upala.

Instituciones y organizaciones relacionadas con la promoción, protección y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia

San Carlos cuenta con una oficina local del Patronato Nacional de la Infancia (PANI)¹². En la distribución y organización de tareas se operacionaliza la concepción basada en el trabajo con equipos polifuncionales. Se identifica un importante y reconocido liderazgo institucional y local de la persona coordinadora del PANI, lo cual se ha constituido en un elemento fundamental para la legitimidad de la que goza esta entidad en el cantón.

Cuadro N.º 4.8

Actividades realizadas o promovidas por el PANI en pro de la Niñez y la Adolescencia

Actividades que promueve el PANI
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Trabajo Comunal de estudiantes de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, que orientó sus actividades sustantivas a la capacitación en derechos de la niñez y la adolescencia tanto a docentes como a niñas y niños en situación de vulnerabilidad, trabajo en red, sistematización de experiencias, capacitación en derechos y en la prevención de la violencia intrafamiliar a miembros de la policía, entre las tareas principales. ❖ Cinco comités distritales de defensa al niño niña agredido, que hacen algunas tareas de los comités tutelares, pero que presentan gran resistencia a organizarse en esos términos. ❖ Un grupo de maestros y maestras voluntarios para abordar situaciones que requiera la oficina del PANI. ❖ Grupos de voluntarios y voluntarias de escuelas y colegios para apoyar marchas, jornadas o campañas que se planifican con otras instancias del cantón, entre ellas, la “Semana contra el abuso infantil”. ❖ Grupos de trabajo comunal de colegios y de la Universidad Central. ❖ Hogares de acogimiento no subvencionados: aparte de lo propio del área de protección, hay un trabajo de apoyo con una organización católica (el grupo Mariano Juvenil, para atender niñas y adolescentes), un grupo de apoyo en La Fortuna y el Club de Leones y la posibilidad real de brindar este servicio a entre 20 y 50 personas menores de 18 años. ❖ Voluntarios del Cuerpo de Paz. ❖ El Comité de Atención al abuso infanto-juvenil de la región Huetar Norte, con sede en el hospital San Carlos. ❖ Doce profesionales integrados, de manera voluntaria, en un área de atención del PANI San Carlos, organizada por esa oficina: la mediación comunal. ❖ Red para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial: impulsada y organizada por el PANI; está coordinada por una jueza de la Corte Suprema de Justicia e integrada por la psicóloga del PANI, un miembro de la CCSS, de Seguridad Pública y de la OIJ. ❖ Es parte de la Red de Organizaciones de la Zona Norte, la cual recientemente se constituyó y ha impulsado

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes consultadas.

12 El área de cobertura de la oficina local del PANI incluye los cantones de San Carlos y Guatuso. Cuenta con 9 funcionarios y funcionarias (2 abogadas, 2 trabajadoras sociales, 1 psicóloga, 1 administrador, dos secretarías y 1 chofer). Las tareas sustantivas de la Oficina están en correspondencia con las áreas de atención del PANI; a saber: Área de Defensa y Garantía, Área de Protección, Área de Promoción y Prevención y Área de Atención. En todas estas participan las trabajadoras sociales, la psicóloga y la abogada y se da un gran recargo de funciones en cada una, por ejemplo, cada trabajadora social tiene a cargo un promedio de 85 expedientes, atiende una red o área particular y debe cumplir otras labores propias de su cargo.

a) Grupos de apoyo al PANI

La gestión ejercida por la coordinadora y el equipo de la oficina, así como la coordinación y participación del personal del PANI en distintas instancias cantonales, le han permitido organizar, aparte de la Junta de Protección de la Niñez y la Adolescencia, actividades y grupos de apoyo para el desarrollo del trabajo en pro de la niñez y la adolescencia. A continuación se presenta un cuadro de las principales actividades que se han ejecutado hasta fines del 2003.

En lo que se refiere a contar con distintos recursos y apoyo de la población para impulsar tareas de protección, atención, promoción y vigilancia de los derechos de la niñez y la adolescencia, hay dos factores muy importantes que intervienen en que se haya obtenido una respuesta muy positiva y sostenida. Por un lado, existe la convicción, por parte de quien dirige la oficina del PANI de San Carlos, de que la participación comunitaria juega un papel relevante en la solución de problemas y en la construcción de mejores condiciones de vida:

“(...) Para nosotros es prioritaria la participación comunitaria (...) nosotros nos hemos volcado a coordinar, a pedir ayuda, a tratar de que la comunidad sienta que la responsabilidad es de todos (...)” (Entrevista a: Chaves; 2003).

Por otra parte, se cuenta con una actitud abierta y de colaboración muy importante de las personas de la comunidad, denotando no solo sensibilidad e interés en la niñez y la adolescencia, sino, también, reconocimiento y legitimidad del PANI:

“Algo muy interesante fue cuando se hizo el campamento en el barrio La Cruz, todos los padres de familia trabajaron, toda la comunidad se organizó para recibir a los chiquillos, y todo lo hicieron en nombre del PANI, cuando llegamos todos decían –hasta los papás–: PANI, PANI, PANI!” (Entrevista a: Ulate, 2003).

“Aquí no hay problema, como por ejemplo en una campaña, cuando hicimos una campaña en pro de los niños que estaban muriendo en Nicaragua, Matagalpa, inmediatamente todos los comités empezaron por esta campaña, eran 565 diarios¹³, cada uno valorado, en 18.000 colones. Y lo logramos, porque en todo lado trabajaron y nosotros tenemos algo muy importante que son los medios de comunicación, en todos los medios de comunicación trabajaron, estos sacaron información de todo lado” (Entrevista a: Jiménez, 2003).

b) La Junta de Protección a la Niñez y la Adolescencia

Inició sus funciones en 1998. Sin embargo, hay antecedentes de la integración de esta instancia desde 1985, cuando, según se refiere, se organizó una Junta de Protección a la Niñez y la Adolescencia siguiendo una política nacional y respondiendo a una necesidad local. Se integraron varias juntas a escala nacional, pero, al no tener personería jurídica, fueron desapareciendo; sus acciones se veían muy limitadas por esta razón. No obstante, en San Carlos, la junta que se había integrado decidió continuar trabajando por la niñez y la adolescencia y se transformó en la Asociación de Protección a la Infancia, que se mantiene activa hasta la fecha.

13 Se refiere a un paquete con alimentos básicos: arroz, frijoles, leche en polvo, manteca o aceite, fideos, sal, azúcar, fundamentalmente.

Las prioridades alrededor de las cuales gira el trabajo son dos: 1) Considerar como estratégico y promover por ello la relación y la coordinación con otras organizaciones e instituciones relacionadas, de una u otra forma, con la niñez y la adolescencia. 2) Monitorear el trabajo que realizan las otras organizaciones en materia de niñez y adolescencia.

Cuadro N.º 4.9
Actividades y proyectos impulsados por el PANI y otras Instituciones u Organizaciones

Actividades y proyectos impulsados por el PANI y otras instituciones y organizaciones comunales
❖ Capacitación laboral a adolescentes, por medio de un convenio PANI-INA que incluyó a adolescentes no integrados al sistema educativo formal y en situación de riesgo. La Junta aportó 233.000,00 colones para su ejecución. Beneficiarios: 67 adolescentes.
❖ Se desarrollaron seis proyectos orientados a ofrecer alternativas de desarrollo integral. Versaron sobre: danza, teatro y bailes folclóricos. Beneficiarios: 120 adolescentes.
❖ Atención integral a la población infantil del barrio La Cruz: contempló la realización de talleres con 30 adolescentes sobre "proyecto de vida", talleres sobre derechos con 15 educadores y capacitación en derechos a 245 personas entre infantes y adolescentes, un taller para aprender sobre la confección de títeres a 40 niños y niñas y la formación de un banco de materiales didácticos para la escuela.
❖ Capacitación en derechos de niñez y adolescencia a aproximadamente 1.200 maestros y maestras de la zona y a niños y niñas indígenas de Tonjibe, Margarita y El Sol, en un campamento organizado para tal fin.
❖ Talleres sobre abuso sexual, dirigido a maestros y maestras, padres y madres de familia y población escolar de los palenques Tonjibe, Margarita y El Sol.
❖ Escuela para padres y madres: construyendo oportunidades para Educar con Amor.

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes consultadas.

Ambas prioridades se reflejan en el trabajo que hasta la fecha se ha realizado en la comunidad. Las actividades y los proyectos han sido en su conjunto coordinados, planificados e impulsados en coordinación con el PANI, en donde han participado otras instituciones, organizaciones o, bien, redes comunales.

En términos generales, entre las principales fortalezas y oportunidades del PANI - San Carlos, se pueden señalar:

- El personal del PANI está compenetrado con sus tareas, sus responsabilidades y compromisos con la niñez y la adolescencia.
- Desde la oficina del PANI se programan y se desarrollan actividades de sensibilización y concienciación acerca de los derechos de la niñez y la adolescencia, acerca de la importancia de la denuncia a la violación de derechos y de los problemas principales relacionados con la atención de estas violaciones. Todas ellas coordinadas con distintas instituciones y redes (Marcha de las velas: en repudio a la violación de los derechos de niños y niñas; campaña en contra de la violencia intrafamiliar, en la que todas las personas con vehículo ponen una bandera blanca en el carro, promueven cine-foro y la asistencia de familias, adolescentes y poblaciones de interés, entre otras).

- La presencia del PANI en las redes existentes y en las actividades del cantón, así como su proyección por la labor realizada, hace que esta institución esté legitimada ante la población y desempeñe un importante papel de liderazgo y rectoría en lo que se refiere a políticas locales de la niñez y la adolescencia. Desde la oficina local, la rectoría es definida como “la responsable de normar las acciones públicas y privadas relativas a la infancia y la adolescencia, definiendo al PANI como responsable” (Chaves, 2003), y, a la vez, definen lo que debe garantizar la institución: dirección, evaluación, regulación, acreditación, investigación, uso racional de los recursos, eficiencia y eficacia de Los servicios que se prestan a la niñez y la adolescencia.
- La presencia de cuatro medios de comunicación es un factor importante porque estos, además de ser mecanismos de información y divulgación, se integran y facilitan la participación en las labores de sensibilización, concienciación, vigilancia y denuncia del cumplimiento de los derechos de las personas menores de 18 años.

La cultura organizacional de la oficina local del PANI, con una marcada tradición de trabajo en equipo y trabajo interinstitucional:

- El acceso a recursos institucionales, gracias a las coordinaciones y trabajo interinstitucional, que compensa, en parte, la falta de recursos del PANI.
- La participación comunal y de las distintas instituciones –gubernamentales y no gubernamentales– en actividades en pro de la niñez y la adolescencia.

Como limitaciones más fuertes y evidentes, se pueden señalar tres:

- El hecho de que el personal en la oficina local del PANI no es suficiente para cubrir una zona tan grande y compleja como la que le corresponde cubrir, lo cual hace que el personal tenga significativos recargos de funciones en actividades de casuística y no se pueda dedicar más a las labores de prevención y promoción.
- Los recursos materiales son insuficientes, así como el transporte, asunto de particular importancia en una comunidad como la estudiada.
- Las normativas institucionales del PANI (caso de financiamiento a juntas y contratación de personal) que no permiten dar respuestas a contingencias que se presenten con personal y recursos materiales.

La red contra la violencia intrafamiliar

Creada en 1993, desde el Departamento de Trabajo Social del Hospital, está conformada por una persona del PANI, la CCSS, MEP, Poder Judicial, Seguridad Pública, Salud, INA, INAMU, ITCR, Defensoría de los Habitantes y la Iglesia Católica. A la fecha, ha promovido y ha asesorado la formación de siete redes a escala distrital (hay ocho en total) y se integró una red regional coordinadora con 16 personas: dos de cada red distrital.



Si bien está orientada a la violencia intrafamiliar en general, tiene y ha dirigido trabajos directamente ligados a la niñez y la adolescencia, organizando con el PANI actividades de formación y sensibilización (hay una semana anual dedicada a la prevención contra el abuso a menores que se ha institucionalizado en el cantón, divulgación de derechos en escuelas, por ejemplo) y apoyando la Red contra la explotación sexual y los comités de apoyo a la niñez agredida. También, han formado y mantienen grupos terapéuticos con niños, niñas y adolescentes.

Ha logrado posicionarse en la zona tanto en las instituciones y organizaciones como en la población, lo cual se muestra, en su permanencia, la participación creciente de sus integrantes y estructuras locales y el apoyo y participación en las actividades que impulsa.

Según dos de las integrantes entrevistadas, uno de los factores que ha incidido en el reconocimiento y en el apoyo recibido por parte de las instituciones y de la población, ha sido el trabajo realizado, la proyección de esas acciones y, fundamentalmente, que la integración de las instituciones no ha tenido un carácter obligatorio, lo cual ha garantizado un compromiso e interés en aportar a la solución de los problemas. Ello ha hecho que cada institución asuma con seriedad los compromisos adquiridos, se dé una labor de grupo que garantiza cumplimiento y apoyos importantes y se haya interiorizado la importancia de la rendición de cuentas como parte de la dinámica del trabajo.

La Red de Organizaciones de la Zona Norte (ROZN)

Fundada por la Oficina Diocesana de Pastoral Social de la Diócesis de Ciudad Quesada, en 1999, tiene como objetivo: “Articular los planes de las organizaciones participantes, para posibilitar la dignificación de los habitantes de la Región Norte, en sus procesos de desarrollo personal y comunitario” (Red de Organizaciones de la Zona Norte, sf: 4). Los años 2000 y 2001 fueron de conformación; a partir del 2002 se integraron más instituciones y se comenzó un trabajo más sistemático:

“La red busca dar respuesta a las necesidades de la población, migrantes principalmente en el 99, pero con el tiempo crea su propia visión, misión, objetivos, y nos damos cuenta que, más allá de los migrantes, estamos trabajando con seres humanos, con los habitantes de la zona, lo que importaba era que las personas tuvieran condiciones más apropiadas. Entonces, hacemos un planeamiento estratégico, sacando un diagnóstico de la realidad de la zona y en este salen problemas como el de la niñez y adolescencia, que no se pueden obviar, del trabajo de la explotación laboral, de los campesinos, de las madres jefas de hogar. Así podemos lograr que las instituciones pongamos en común los programas que tenemos, porque vivimos en la misma zona, así no desperdiciamos recursos” (Entrevista a: Jiménez del Comité Tutelar de Upala).

Actualmente, está integrada por 25 entes: PANI, IMAS, Migración y Extranjería, Ministerio de Salud, CCSS, Hospital San Carlos, Fuerza Pública, Trabajo Social del Hospital San Carlos, Registro Civil, Oficina de la Mujer, INA, Consulado de Nicaragua en Los Chiles, Defensoría de los Habitantes, Ministerio de Trabajo, ITCR, MEP, OIJ; Tribunales de Justicia, Ayuda Mutua, SILOR, MINAE, Ministerio de Ganadería, y Validación de Derechos del hospital San Carlos, Pastoral Juvenil y la Pastoral Social de la Iglesia Católica, quien la coordina.

A lo interno, se estableció una "directiva representante de red", presidida por la Pastoral Social, una secretaría, una tesorería (cargo que ocupa la representante del PANI) y una representación de Comisiones de Trabajo.

Realizan reuniones mensuales, con agenda previamente definida y con espacios para analizar los temas prioritarios, coordinar acciones, apoyos y evaluar el trabajo realizado.

Para canalizar esfuerzos y recursos, cuentan con un sistema de referencia y contrarreferencia entre las instituciones integrantes. Elaboran el plan estratégico a partir de un diagnóstico para determinar los principales problemas y los recursos con que cuenta cada institución u organización integrante.

Cuadro N.º 4.10
Identificación de problemas y acciones por realizar

Problemas	Acciones por realizar	Instituciones
Deserción escolar de menores migrantes por falta de documentación.	Apoyar acciones que promuevan el reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes	- Todas las instituciones de la red.
Explotación sexual comercial.	<ul style="list-style-type: none"> - Propiciar espacios entre la Red contra la explotación sexual y la Red de organizaciones, que faciliten el conocimiento de la realidad. - Participar en el proyecto de la conformación del Sistema Nacional contra la Explotación Sexual, en coordinación con UNICEF. - Incidir en el sector turismo para promover acciones de prevención. - Sensibilizar a la población 	<ul style="list-style-type: none"> - Red contra la explotación sexual comercial. - Fiscalía y OIJ. - Pastoral Social. - Defensoría de los Habitantes. - Fuerza Pública. - Oficina de la Mujer
Abuso infantil.	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener coordinación con el Comité de Atención al abuso infanto-juvenil de la región Huetar Norte. - Apoyar y participar en actividades de la Semana de prevención al abuso infanto-juvenil y la Semana de la juventud. - Propiciar espacios de coordinación entre el PANI y las instituciones/sectores que apoyan y trabajan con las personas menores de edad. 	- Todas las instituciones miembros de la ROZN.
Violencia intrafamiliar.	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar iniciativas de la Red contra la violencia intrafamiliar de la región y el fortalecimiento de las redes distritales. - Participar en talleres preventivos y de información. - Coordinar con los medios de comunicación para difundir programas de prevención. 	<ul style="list-style-type: none"> - Red contra la violencia intrafamiliar. - Fiscalía - OIJ - Pastoral Juvenil - Fuerza Pública - Oficina de la Mujer - PANI y Pastoral Social - Defensoría de los Habitantes. - IAFA
Uso de mano de obra de menores para la manutención familiar.	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar iniciativas que generen ingresos a las familias de escasos recursos (microempresas) y aquellas iniciativas que vinculen a sectores vulnerables. - Coordinar con el IMAS información de casos para la atención de la pobreza. - Tarjetas de identidad para menores. 	- Todas las instituciones miembros de la ROZN.

Fuente: Red Organizacional de la Zona Norte (2002).

“(...) ahorita estamos haciendo una planeación estratégica, donde todas las instituciones van a llevar una matriz, y esta habla de cuáles son los programas que hay para la niñez y adolescencia, a qué responde ese programa, su población meta, en qué lugares se ubica ese programa, con qué instituciones se está coordinando, y con cuáles se podría coordinar” (Entrevista a: Jiménez del Comité Tutelar de Upala).

Analizado el plan que ha orientado su accionar hasta la fecha, en lo que se refiere a niñez y adolescencia, se exponen, en las páginas siguientes, los problemas, las acciones acordadas y las instituciones involucradas en la ejecución:

Conclusiones

Existen programas, proyectos y servicios públicos y privados dirigidos a las personas menores de 18 años, integrados y ejecutados en un trabajo en red, apoyados y vigilados por el PANI, el cual ejerce un papel rector importante dentro de una cultura de organización, políticas de alianza y trabajo en equipo, muy significativa y sostenida en el cantón de San Carlos.

El trabajo en redes que se realiza con la integración de instituciones claves para dar soluciones y para trazar políticas particulares, facilita la aplicación “de procesos legitimados de formación y funcionamiento descentralizado de los SLP (investigación, programación, seguimiento, evaluación y comunicación de resultados)” (UNICEF, 2000: 188).

Existe una demanda ciudadana organizada para promover, vigilar y exigir el cumplimiento de derechos y una importante participación de la sociedad civil en las diferentes instancias y actividades.

Considerando las funciones principales de un SLP, señaladas al inicio:

- Se han creado mecanismos y prácticas sociales e institucionales para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes.
- Se han articulado esfuerzos y recursos entre organizaciones e instituciones públicas y privadas.
- Se identifican factores organizacionales (liderazgo, capacidad de toma de decisiones, estructura orgánica eficiente y distribución de funciones, sistemas de comunicación formal e informal, interés y motivación), funcionales (planificación, ejecución y evaluación, divulgación, coordinación y socialización, informes y rendiciones de cuentas) en las instituciones gubernamentales y comunales que favorecen el funcionamiento de un sistema de protección integral a la niñez y la adolescencia propio de la zona.

Conclusiones y recomendaciones

El país ha asumido un importante compromiso político nacional e internacional en todo lo relacionado con la promoción y el respeto de los derechos de la niñez y la adolescencia. Se ha comprometido a promover y garantizar el cumplimiento de esos derechos, a estudiar las causas y las consecuencias de su incumplimiento, a lograr la eficacia de las medidas de prevención y a prestar asistencia a las personas afectadas por problemas en este campo. Esto representa una significativa responsabilidad para todas y cada una de las instituciones relacionadas con la niñez y la adolescencia.

Se cuenta con un rico marco jurídico nacional e internacional acerca de la niñez y la adolescencia, importantes experiencias acumuladas desde distintos ámbitos del quehacer social y una institucionalidad y marcos institucionales suficientes y con potencial para actuar. Todo esto facilita abordar, de manera más integral, la situación de la niñez y la adolescencia.

A escala local, desde la sociedad civil y en algunas instituciones gubernamentales, hay experiencias y potencialidades importantes que hacen afirmar que existen condiciones objetivas y subjetivas propicias para impulsar más y mejores acciones tendientes a la promoción, prevención, atención y exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia, tal es el caso de las JPNA y de las diferentes redes conformadas en algunos cantones, siendo San Carlos una experiencia importante que puede y debe ser punto de referencia para impulsar prácticas similares en otros cantones del país.

No obstante, hay relevantes limitaciones por superar, entre ellas: una insuficiente asignación de recursos pues la mayoría de estos se dedican a la atención casuística – lo que ha impedido asignar recursos a otras acciones para la prevención y promoción-, la ausencia de un sistema institucional de información que no facilita contar con lo necesario para la toma de decisiones acertadas que permitan incidir con visión estratégica en todo lo relacionado con la niñez y la adolescencia, falta de establecimiento de prioridades de acciones y de planificación estratégica y la poca sostenibilidad de las acciones ejecutadas.

Las instancias e instituciones involucradas, desde diferentes ámbitos, con la niñez y la adolescencia, deben asumir las funciones asignadas con un compromiso y una preocupación real por participar y aportar en la promoción, prevención, atención y exigibilidad de los derechos de los niños, las niñas y la población adolescente que vive en este país.

Las experiencias positivas de trabajo en red deben ser un referente para cada institución y organización comprometida en el trabajo con la niñez y la adolescencia. Así, se han de impulsar procesos que promuevan la participación de todos los actores sociales y que propicien escenarios organizativos ágiles y dinámicos, capaces de potenciar los recursos individuales y colectivos de las distintas instancias comunales e instituciones públicas y privadas y de orientarlos no solo en el análisis de la realidad, sino en la construcción de propuestas y acciones transformadoras.

ANEXO METODOLÓGICO

Técnicas de investigación aplicadas y fuentes de información

De las técnicas

Entrevista semiestructurada a:

Integrantes de las instituciones y organizaciones participantes en el Sistema de Protección de San Carlos y otros informantes claves (integrantes de la Red regional contra la violencia doméstica y líderes comunales conocedores del tema y trabajo de sistema), a saber:

Señor Rodrigo Jiménez, coordinador de la Red de Organizaciones de San Carlos y responsable de la Pastoral Social de la Iglesia Católica.

Licenciada Lidiette Alvarado, fundadora y coordinadora de la Red Interinstitucional contra la VIF de San Carlos, funcionaria del departamento de Trabajo Social en el hospital de San Carlos.

Licenciada Cecilia Arroyo B., miembro y coordinadora de los comités de apoyo al niño agredido, funcionaria de Trabajo Social del hospital de San Carlos.

Licenciada Yamilet Ulate, ex funcionaria del PANI, conocedora del desarrollo de la JPNA y de la formación de redes en el cantón.

Licenciada María Amalia Chaves, responsable de la oficina local del PANI en San Carlos.

Señor Jorge Hernández, fundador y ex miembro de la JPNA y líder comunal.

Licenciada Yenny Salas, psicóloga del PANI.

Señora Rosa Elvira Pavón Durán, miembro Comités Tutelares de Upala.

Señora Juana Sevilla Ortiz, miembro Comités Tutelares de Upala.

Señora Lucía Tijerino Montano, miembro Comités Tutelares de Upala.

Señor Teodoro Valladares Cerda, miembro Comités Tutelares de Upala.

Señor Álvaro Alfaro Vega, miembro Comités Tutelares de Upala.

Señor Rubén Salazar Jiménez, miembro Comités Tutelares de Upala.

Señor Ramón Gallo Villagra, miembro Comités Tutelares de Upala.

Señor Benjamín Argüello Reyes, miembro Comités Tutelares de Upala.

Señor Darío Orozco Oporta, miembro Comités Tutelares de Upala.

Señor Brígido Carrillo Alfaro, miembro Comités Tutelares de Upala.

Señora Alicia Castillo Hernández, miembra Comités Tutelares de Upala.

Señor Félix Hernández Castillo, miembro Comités Tutelares de Upala.

Señora Deyanira Pérez González, miembra Comités Tutelares de Upala.

Señora Eraida Ramos Matamoros, miembra Comités Tutelares de Upala.

Señor Rafael Martínez Martínez, miembro Comités Tutelares de Upala.

Señora Argentina Chéves Loría, miembra Comités Tutelares de Upala.

Señor Honorato Vargas Berrocal, miembro Comités Tutelares de Upala.

Señora Luz Marina Berrocal Paco, miembra Comités Tutelares de Upala.

Señora Élda Fuentes Cruz, miembra Comités Tutelares de Upala.

Integrantes del Equipo Técnico del Área de Promoción y Prevención del Patronato Nacional de la Infancia:

Licenciado Milton Villalobos.

Máster Frinette Araya.

Licenciado Reinaldo Páez.

Entrevista grupal a las personas integrantes de la Junta Local de Protección de la Niñez y la Adolescencia:

Señor Johnny García, presidente de la Junta, funcionario del PANI.

Señor Fernando González, de la sociedad civil.

Señorita Priscilla Sora, representante de la niñez y la adolescencia.

Señora Leila Jiménez, representante de la Municipalidad.

Señora María Elena Galeano, representante de la Sociedad civil.

Señor Henry Morales, delegado del MEP.

Entrevista abierta a personal de la ETS que ha trabajado, según distintas modalidades, con la red contra la violencia doméstica:

Profesora Norma Méndez.

Taller con personas integrantes de los Comités Tutelares de Upala.

Análisis de planes, documentos de trabajo e informes de actividades realizadas por la ETS-UCR en San Carlos (Proyecto piloto de práctica integral), de la delegación del PANI-San Carlos, de la Pastoral Social de la Iglesia Católica de San Carlos, de la Red contra la violencia intrafamiliar.

ANEXO 2

Guías de entrevistas

Guía de entrevista a integrantes del PANI e instancias organizativas del SLP

I.

De la conformación del Sistema Local de Protección:

Orígenes, institución o instituciones gestoras, fecha de creación, integrantes iniciales, tareas definidas para ese entonces.

Proceso de desarrollo.

Relaciones entre JPLNA, PANI y Comités Tutelares.

II.

De los actores locales:

1- De los integrantes actuales: procedencia (instituciones, sociedad civil), tiempo de permanencia, apoyo de la institución u organización que representan.

2- Principales aportes de cada parte.

3- Principales logros y factores que han incidido en ellos.

4- Principales fortalezas en este aspecto.

5- Principales retos.

III.

Estructura, funciones y procesos de organización, comunicación y planificación de los componentes del Sistema Local de Protección.

IV.

Acciones desarrolladas: resultados y alcances.

V.

Factores *organizacionales* (liderazgo, toma de decisiones, estructura orgánica y distribución de funciones, sistemas de comunicación formal e informal, interés y motivación), *funcionales* (planificación, ejecución y evaluación, divulgación,

coordinación y socialización, informes y rendiciones de cuentas) y *financieros* de las instituciones gubernamentales y comunales que favorecen y obstaculizan el trabajo del sistema.

VI.

Factores organizacionales, funcionales y financieros de las instituciones gubernamentales y comunales que favorecen y obstaculizan el trabajo del sistema.

Guía de entrevista a integrantes de las instituciones y organizaciones participantes en el sistema de protección de San Carlos/Red

I.

De la conformación del Sistema Local de Protección:

Orígenes, institución o instituciones gestoras, fecha de creación, integrantes iniciales, tareas definidas para ese entonces.

Proceso de desarrollo.

Relaciones entre JPLNA, PANI y Comités Tutelares.

II.

De los actores locales de la red:

1- De los integrantes actuales: procedencia (instituciones, sociedad civil), tiempo de permanencia, apoyo de la institución u organización que representan.

2- Principales aportes de cada parte.

3- Principales logros y factores que han incidido en ellos.

4- Principales fortalezas en este aspecto.

5- Principales retos.

III.

Estructura, funciones y procesos de organización, comunicación y planificación de los componentes del Sistema Local de Protección.

IV.

Acciones / proyectos desarrollados: Resultados y alcances.

V.

Factores *organizacionales* (liderazgo, toma de decisiones, estructura orgánica y distribución de funciones, sistemas de comunicación formal e informal, interés y motivación), *funcionales* (planificación, ejecución y evaluación, divulgación, coordinación y socialización, informes y rendiciones de cuentas) y *financieros* de las instituciones gubernamentales y comunales que favorecen y obstaculizan el trabajo del sistema.

**Guía de entrevista a otros informantes claves
(Integrantes de la Red regional contra la violencia
doméstica y líderes comunales concedores y
concedoras del tema y del trabajo del sistema)**

I.

Conocimiento del sistema de protección a la niñez y al adolescencia:

- a) Integrantes
- b) Funciones
- c) Acciones desarrolladas y en desarrollo
- d) Razones por las que conoce el SLP/SPNI
- e) Colaboración brindada

II.

Resultados y alcances de las acciones desarrolladas por el SLP.

III.

Factores *organizacionales* (liderazgo, toma de decisiones, estructura orgánica y distribución de funciones, sistemas de comunicación formal e informal, interés y motivación), *funcionales* (planificación, ejecución y evaluación, divulgación, coordinación y socialización, informes y rendiciones de cuentas) y *financieros* de las instituciones gubernamentales y comunales que integran el SLP, que favorecen la labor del SLP.

IV.

Factores *organizacionales* (liderazgo, toma de decisiones, estructura orgánica y distribución de funciones, sistemas de comunicación formal e informal, interés y motivación), *funcionales* (planificación, ejecución y evaluación, divulgación, coordinación y socialización, informes y rendiciones de cuentas) y *financieros* de las instituciones gubernamentales y comunales que integran el SLP, que obstaculizan el trabajo del SLP.

V.

Relaciones, comunicación y coordinación entre:

- a) PANI, instituciones públicas y privadas.
- b) PANI - Juntas de protección.
- c) Juntas y otras instituciones. Valoración de esta.

V
PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA, 1997-2003:
¿CÓMO Y CUÁNTO SE HA QUERIDO CAMBIAR Y POR
QUÉ NO SE HA LOGRADO?



Introducción

El Patronato Nacional de la Infancia es la institución rectora en materia de infancia y adolescencia en Costa Rica. Su transformación institucional ha sido un tema recurrente en la agenda pública desde mediados de la década de los noventas, lo cual se ha reflejado en sucesivas propuestas de reforma. Estas propuestas han tenido en común el procurar la actualización de la institucionalidad pública costarricense al enfoque de derechos reflejado en la Convención de los Derechos del Niño en 1989 y ratificada por el país en 1990.

A pesar de un aparente consenso acerca de la importancia de transformar la institución, estas propuestas han encontrado dificultades para pasar de la formulación a la adopción e implementación. A partir de un recuento de las distintas propuestas institucionales elaboradas entre el año 1997 y el año 2003, en el presente capítulo se analizan las limitaciones de estas. Para ello, se estudia el contenido, el contexto político y las estrategias seguidas, con el objeto de identificar qué factores han incidido en el poco éxito de las propuestas.

Así, el estudio tiene como objetivos, en primer lugar, brindar a aquellas personas interesadas en la reforma institucional del PANI una referencia sintética de las propuestas realizadas hasta la fecha, sus diferencias, similitudes y alcances. En segundo lugar, se quiere, más que describir, analizar los alcances y limitaciones de la reforma; así como dejar planteadas algunas recomendaciones para actuales y futuros procesos de transformación institucional. Finalmente, se desea provocar el debate técnico-político en torno a la transformación institucional del PANI y motivar la realización de investigaciones que complementen, enriquezcan o, bien, refuten el presente trabajo.

Cambiar el norte de una institución para adecuarla a las necesidades actuales en cuanto a la situación de la niñez y la adolescencia, es un trabajo complejo, requiere de la intervención de múltiples actores, sean estos institucionales (gubernamentales y no gubernamentales) como de la sociedad civil. Por eso, sería limitado considerar que si las transformaciones del PANI diseñadas hasta la fecha se hubieran puesto en marcha plenamente, los problemas de la institución estarían resueltos o se hubieran alcanzado los objetivos de protección y defensa de la niñez y la adolescencia que se proponían. Por un lado, el mejoramiento de la gestión institucional de cualquier institución pública es resultante de múltiples factores y trasciende ampliamente a una reforma, por más adecuada e integral que esta sea. Por otro lado, la protección y defensa de niños, niñas y adolescentes es resultante de mucho más que la gestión del PANI y de las instituciones públicas e involucra comportamientos, normas y valores de toda la sociedad.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos señalados, se presenta la propuesta metodológica que guió el trabajo (en el anexo). A su vez, se abordan los factores explicativos que la literatura identifica como asociados a los avances en materia

Cuando pretenden ser impulsadas respetando los pesos y contrapesos y los principios procedimentales de los sistemas democráticos, no hay recetas fáciles para las reformas institucionales.

(Filgueira y Moraes, 2001:120)

de reformas. Los ejes explicativos permiten ordenar y caracterizar cada una de las propuestas de reforma, el grado en que fueron adoptadas, y los factores asociados a los resultados alcanzados. Una vez construida dicha información, es posible realizar el análisis comparativo de las reformas que ilumine las razones del escaso rendimiento de estas hasta el momento. Finalmente, se dejan planteados elementos que, de ser adecuado el análisis retrospectivo que se presenta, podrían contribuir a que la reforma que se propone actualmente u otras, pasen con mayor éxito de la fase de formulación a las de adopción e implementación.

¿Qué se sabe de las reformas institucionales?

Como respuesta a la crisis de inicios de los ochentas, los países latinoamericanos ponen en marcha medidas de emergencia para la estabilización de las economías. A partir de la segunda mitad de la siguiente década, se abordan medidas de mediano y largo plazo que trascienden los programas de contención del gasto público y plantean, a la vez, la “reforma” o “modernización” del Estado. Surgen dos enfoques, uno que proponía “refuncionalizar” el Estado, acotando sus funciones y reduciendo su participación, y otro que, en oposición, defendía la validez de un Estado que al mismo tiempo tuviera un rol generador de crecimiento económico y promotor de la redistribución de la riqueza.

Posteriormente, se plantea una nueva perspectiva de reforma, objeto de este capítulo, que va más allá de estos propósitos centrados en las variables macroeconómicas. Esta postula un tipo de políticas distintas, dirigidas a **ampliar los derechos a toda la población**. Este enfoque incluye a mujeres, grupos étnicos y raciales, personas con discapacidades y a niños, niñas y adolescentes, entre otros.

Recuadro 5.1

Políticas sin sesgo de género

En reconocimiento de las condiciones de desigualdad e inequidad que viven las niñas y las adolescentes, así como de la tendencia a invisibilizar estas condiciones, la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) estableció la necesidad de plantear políticas y programas específicos para este grupo. Investigaciones realizadas en diversas partes del mundo han mostrado que, la mayoría de los programas dirigidos a las poblaciones de 0 a 18 años, son diseñados por igual para niñas como para niños, porque no se ha entendido la necesidad de establecer diferencias por sexo y de atender las inequidades de género. Estos programas “neutrales”, sin embargo, han tendido a producir resultados poco balanceados y en algunos casos, hasta contribuyen a incrementar las disparidades genéricas”.

Fuente: Kurz, Ky Prather. Improving the Quality of life Girls. AWID-UNICEF, New York, 1995.

Se está ante políticas relativamente nuevas, que “atravesan” las políticas distributivas y redistributivas. En el abordaje de estas políticas, conceptos que estaban previamente “minados” de sentido pro y contra el Estado adquieren otro cariz. Nos referimos al tránsito de un Estado asistencial a un Estado que promueve la ciudadanía activa, el cual vela por los derechos de todas las personas, sin excepción.

En este capítulo se especificará esta discusión en el tema de la niñez y de la adolescencia, analizando las sucesivas propuestas de reforma institucional del PANI.

Cabe además explicitar que se escogió hablar de “reforma” dado que es un concepto más amplio, que alude a más aspectos, que el concepto de “modernización”. Este último remite, específicamente, a cómo se hacen las cosas en una institución y no a qué es lo que se hace. El concepto de “reforma”, sin embargo, suele combinar ambos aspectos y, por lo tanto, puede implicar el de modernización, pero no viceversa. Más específicamente, las reformas combinan propuestas de cambio en donde se consideran distintos niveles o, bien, categorías como: enfoques, principios, instrumentos y productos de las políticas ¹.

Los esfuerzos de transformación del PANI que se analizan en este capítulo tienen lugar como consecuencia de un cambio fundamental de paradigma que se da a partir de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989. Se trata de un cambio de paradigma que modifica los marcos interpretativos más generales que luego justifican el diseño, adopción e implementación de cierto tipo de instrumentos y servicios (Hall, 1993).

Concretamente, la Convención marca un hito en la concepción de la infancia y la adolescencia porque reconoció a esta población como sujeto de derecho, integrante de una comunidad jurídica (Güendel, 2003). Se deja entonces de abordar la niñez y la adolescencia “no solo a partir de la satisfacción de carencias y necesidades (...) sino desde la libertad que le asiste a este sector en su calidad de sujetos sociales de derechos” (Güendel, 2003:2). Este enfoque se aleja de concepciones previas de corte asistencial que por un lado ponían énfasis en la niñez y adolescencia en condiciones de riesgo y, por otro lado, la concebían como receptores de intervenciones diseñadas y ejecutadas por las personas adultas.



1 A continuación se define nivel o categoría. Enfoques: Sea que lo hagan explícito o no, las políticas responden a una cierta interpretación de la realidad que se quiere abordar con la política pública en cuestión. Los enfoques a veces se llaman también “paradigmas” y aluden a un marco interpretativo de la realidad (Hall, 1991). Principios: Son los grandes lineamientos que orientan el trabajo de una institución. Los principios son relativamente estables en el tiempo y no siempre que se propone una reforma institucional se modifican. Por ejemplo, a mediados de la década de los noventa Costa Rica inició una reforma de su sistema de salud que, al menos en el papel, reafirma y busca fortalecer los principios que la seguridad social (Martínez y Mesa Lago, 2003). En materia de infancia y adolescencia, la Convención de los Derechos del Niño significó un cambio radical en los principios que orientan la acción pública dirigida a la infancia y la adolescencia porque propone dejar de ver a niños, niñas y adolescentes como objetos de política y que se conviertan en sujetos de derecho. Instrumentos: Son las herramientas que se usan para cumplir con los principios. Por ejemplo, para llevar a cabo el ideal de universalidad en los sistemas de salud, algunos países tienen sistemas financiados por el presupuesto público, y otros financiados por contribuciones a la seguridad social; algunos tienen prestación pública y otros privadas; unos se organizan en empresas mutuales o cooperativas y otras en empresas privadas, etc. Los instrumentos de política suelen modificarse con más frecuencia que los principios y no cualquier cambio de instrumentos supone un cambio de principios. Productos: Remite a lo concreto, en este caso servicios, que llegan a la población. Por ejemplo, en materia de educación actualmente hace algunos años se consideraba obligatorio solo el nivel primario y actualmente se ha extendido al ciclo básico de nivel secundario. Los servicios suelen ser más cambiantes que los instrumentos y evidentemente que los principios; están asociados a cambios tecnológicos y a otros avances. Sin embargo, cuando cambian los principios, pueden cambiar y hasta retraerse servicios.

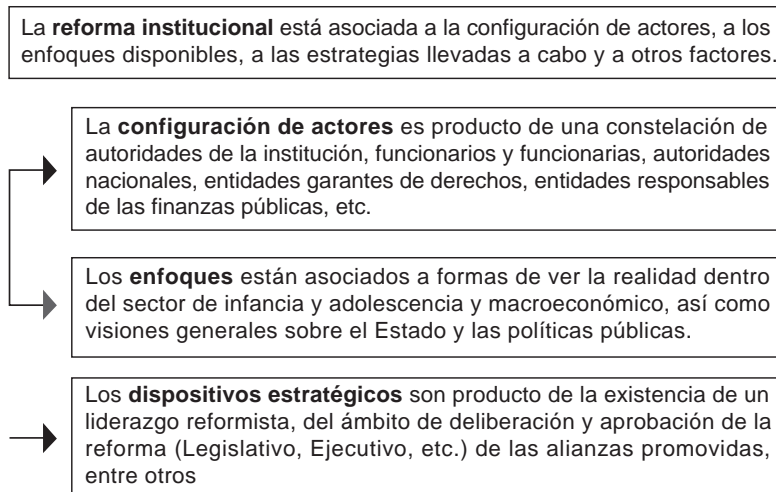
Usualmente, las reformas proponen transformaciones donde se combinan los niveles. Así, dichos cambios serán positivos o negativos según quiénes y en función de qué criterios se valoren estos. Ahora bien, los cambios de enfoque, principios, instrumentos y productos son resultado de diferentes factores², algunos de los cuales están asociados a que los cambios se produzcan, en uno o más de los niveles señalados.

Cuando estos factores se combinan, se espera un debilitamiento de los grupos de interés y de las corporaciones que podrían estar en contra de las reformas. En el caso de la reforma institucional del PANI, parece que hay varios factores presentes en interacción. En primer lugar, las propuestas se justificaron en una visión crítica de la institución, tanto desde dentro como desde fuera de esta. En segundo lugar, como se verá luego, las propuestas de reforma institucional del PANI han tenido lugar en el marco de una creciente percepción de crisis social en torno a los riesgos crecientes que viven los niños, las niñas, las y los adolescentes en el país. Esta percepción está asociada a casos terribles de secuestros, violaciones y asesinatos de niños y niñas que a lo largo de los últimos años han comenzado a percibirse como “ola” de agresión. En tercer lugar, las propuestas de reforma han requerido aprobación del Poder Ejecutivo, particularmente el Ministro de Planificación Económica y Social (MIDEPLAN) y el Ministro de Hacienda, y no modificaciones legislativas.

Es precisamente en torno a las estrategias de reforma impulsadas por los diferentes actores, que surgen explicaciones plausibles del mayor o menor alcance de las reformas promovidas hasta el momento. Las estrategias para promover el cambio son diversas e incluyen, entre otros, los mecanismos legislativos, ejecutivos u otros que se utilizan para el procesamiento del diseño y aprobación de las reformas, así como el liderazgo personal o colectivo que conduce al cambio.

2 Se entiende que las reformas se producen como resultado de la combinación de varios factores. La literatura en materia de reformas institucionales en América Latina identifica varias condiciones facilitadoras para que las reformas cumplan con sus propósitos explícitos y sean, en este sentido, exitosas. Primero, la generalización de una visión crítica del desempeño institucional facilita los procesos de reforma (Graham, 1994; Graham y Naim, 1997). Segundo, las crisis económicas y sociales contribuyen a abrir un espacio potencial para la reforma institucional. Esto, porque, ante la amenaza, la población tiende a apoyar procesos de cambio que no hubiera apoyado de otra manera. Por ejemplo, frente a una crisis económica aguda, Argentina puso en marcha reformas que privatizaron las empresas de servicios (agua, electricidad, telecomunicaciones) hasta entonces en manos del Estado. Tercero, importantes modificaciones en el panorama político tales como la concentración de influencia del Poder Ejecutivo, también favorecen los procesos reformistas (Filgueira y Moraes, 2001). Esto, porque si, por ejemplo, desde el Poder Ejecutivo se quiere reducir el gasto público y está en sus manos hacerlo sin aprobación del Poder Legislativo, es más probable que se lleve a cabo que si debe contarse con el apoyo del Poder Ejecutivo.

Sintetizando el marco conceptual empleado en este trabajo, se tiene que:

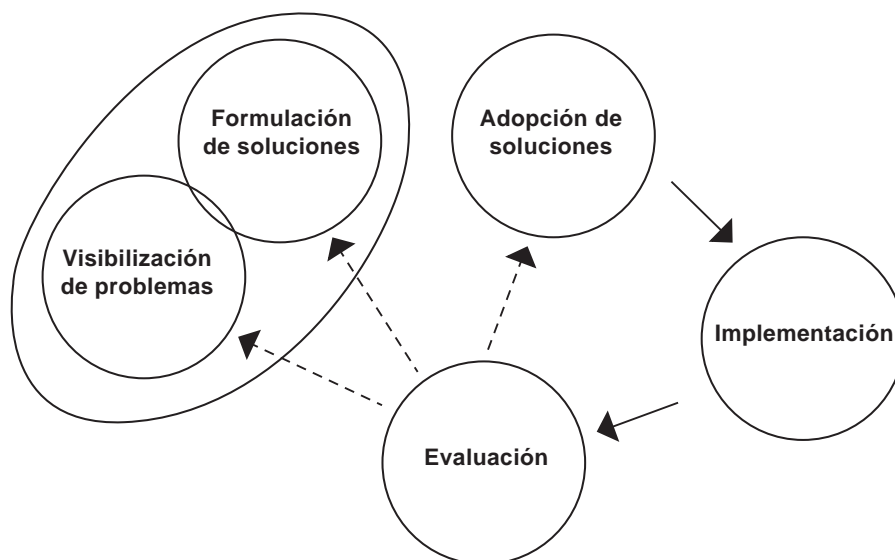


Ciclo de políticas públicas y distintos momentos

Los factores sintetizados se combinan en distintos momentos de la formación de nuevas políticas o la transformación de las existentes. No es igual la combinación de actores que participa en el momento de formular un proyecto de ley que en el momento de aprobar dicha ley en la Asamblea Legislativa y muchos menos que la que participa en el momento de ponerla en marcha. Por ejemplo, cuando se formuló la propuesta del Código de la Niñez y la Adolescencia, tuvieron protagonismo político y técnico, profesionales y especialistas en infancia y adolescencia que brindaron los insumos para la posterior aprobación de este Código. Una vez aprobado, la aplicación del Código requirió de la participación de una amplísima constelación de actores de los poderes Ejecutivo y Judicial, además de la sociedad en general y de sus organizaciones. Valga entonces este ejemplo para fundamentar la **utilidad de distinguir entre distintos momentos del ciclo de las políticas públicas.**

Una propuesta de reforma institucional es, en sí misma, una propuesta de política y, por lo tanto, es susceptible de ser analizada en función de los distintos momentos del ciclo de las políticas públicas que la literatura propone. Estos momentos son: de visibilización o identificación de “problemas”; de formulación de “soluciones”; de adopción de las soluciones propuestas; de implementación; de seguimiento y evaluación, las cuales se describen a continuación y cuya relación se presenta en el gráfico 5.1.

Gráfico N° 5.1
Ciclo de formación y transformación de políticas públicas



Fuente: Adaptación de Brewer, Jones & otros. En Howlett & Armes, 1995.

La literatura sobre políticas públicas concibe varios aspectos como: la definición de problemas como es el tema de la intervención del Estado. No refiere necesariamente al problema de la población meta, en este caso niñez y adolescencia, sino al de la institucionalidad pública dirigida a esta población, tanto por acción como por omisión³. En el contexto de la reforma institucional del PANI, la visibilización de problemas se refleja, por ejemplo, en el argumento de que la institucionalidad pública debe reconocer las diferencias entre la población adulta y la infancia y adolescencia. La formulación de soluciones que usualmente va junto con la visibilización de problemas dado que esta conlleva la argumentación y persuasión de que existen propuestas que podrían resolverlos. **La formulación de soluciones** implica, precisamente, alternativas para resolver dichos problemas. **La adopción** se produce cuando se aprueban por parte de las autoridades competentes una o más de estas soluciones. **La implementación** alude a la puesta en marcha de dichas soluciones. En teoría, de la evaluación de las políticas desarrolladas deberían desprenderse elementos para repensar la identificación de problemas, reformular las soluciones, entre otros. En los hechos, este ciclo rara vez opera de esta manera y las decisiones para modificar o crear nuevas políticas obedece a factores múltiples y mucho más desordenados que la mera evaluación de resultados de políticas existentes.

3 Por ejemplo, la violencia doméstica solo recientemente se ha convertido en objeto de intervención pública. Para ello hubo que acordar su carácter de problema público.

La relación entre los distintos momentos del ciclo no es mecánica ni lineal: no todo lo que se visibiliza como problema se traduce en soluciones; no todas las soluciones se adoptan; no todas las soluciones que se adoptan se implementan; rara vez se evalúa lo que se hace y cuando se evalúa no siempre tiene implicaciones prácticas (Howlett y Ramesh, 1995). Además, la relación entre momentos no siempre es secuencial ni en una dirección lógica, sino muchas veces desordenada y “al revés”, primero aparecen soluciones y luego se buscan los problemas (March y Olsen, 1985). La aparición de nuevos enfoques, como el enfoque de derechos, propone nuevos abordajes y maneras de intervención. De esta manera, se problematizan y se identifican situaciones que deberían ser objeto de intervención pública.

Finalmente, distinguir entre momentos no siempre es sencillo: de la misma manera que la visibilización de problemas y formulación de soluciones muchas veces se entremezclan, los momentos de adopción de políticas no siempre son claramente identificables; también es difícil distinguir el momento de adopción del momento de implementación. Como se verá más adelante, la modalidad de formulación de soluciones para la transformación institucional del PANI hace a veces difícil visualizar el momento de adopción y, por lo tanto, contar con criterios para valorar la implementación. Este tipo de distinciones no es trivial. No es lo mismo que una política no se desarrolle por dificultades de implementación propiamente dichas, que por vetos, a veces implícitos, de adopción de aspectos medulares de algunas de las propuestas de reforma.

Por lo general, en materia de reformas se analiza la transformación en políticas distributivas y redistributivas; es decir, políticas asociadas a modificaciones en los niveles de ingreso, monetario o social, de las personas. En este capítulo se muestra el rendimiento de esta investigación para explicar avances y vetos en transformaciones en una institución relacionada con una política transversal a políticas regulatorias, distributivas, redistributivas, etcétera. Como se mencionó al inicio: *“No hay recetas fáciles para las reformas institucionales cuando estas pretenden ser impulsadas respetando los pesos y contrapesos y los principios procedimentales de los sistemas democráticos. Además todavía se sabe poco acerca del cambio institucional”* (Filgueira y Moraes, 2001:120). Se espera que este capítulo aporte en tanto proponga aspectos importantes de una reforma institucional que, como se verá a continuación, ha sido por demás compleja.

Las propuestas de reforma del PANI buscan en general la formulación de una propuesta integral, pero la adopción e implementación de estas propuestas son parciales y puntuales.

Transformación institucional del PANI: Propuestas, resultados y factores asociados

Entre 1997 y el 2003 tuvieron lugar en el país cuatro propuestas de reforma institucional del PANI que se sintetizan en el cuadro 5.1, donde se indica el año y los promotores respectivos de cada una.

En relación con cada una de estas propuestas, a continuación se abordan tres aspectos:

Cuadro N° 5.1
Propuestas de Reforma Institucional del Patronato Nacional de la Infancia

Propuesta	Año	Idea fuerza	Promovida por
1	1997	Modernización institucional para un nuevo enfoque y escenario legal impulsada	PANI
2	2002	Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral	PANI, con apoyo de UNICEF y PNUD
3	2002	Impostergable Transformación del PANI	Junta de Notables ⁴
4	2003	Reforma institucional del PANI	PANI

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio realizado, 2003.

a) Radiografía de la propuesta: Caracteriza las principales propuestas en función de sus objetivos, principales propuestas y relación con el entorno (aunque los contenidos de cada categoría varían en función de los contenidos de cada propuesta). Se elaboraron a partir de los documentos oficiales correspondientes. La intención no fue reproducir lo que se encuentra en estos documentos con importantes grados de elaboración y detalle. Se presenta en forma de cuadros que si bien no honran la riqueza de ninguna de las cuatro propuestas consideradas, al reducir las propuestas a su mínima expresión, facilita además la comparación entre propuestas.

b) Resultado: Se valoran los resultados alcanzados por cada propuesta de reforma, según el momento del ciclo de políticas públicas al que hayan llegado: formulación, adopción (total o parcial) e implementación de la propuesta. Esta valoración permite contar con un balance de resultados y por lo tanto, acercarse a la brecha existente entre la propuesta formulada y la efectivamente realizada, segunda pregunta que se hace este trabajo.

c) Factores asociados: Se presenta un primer acercamiento a los resultados que se dieron y por qué. Este primer acercamiento se retoma en la siguiente sección del trabajo, al hacerse una comparación entre las cuatro propuestas.

PANI: Modernización institucional para un nuevo enfoque y escenario legal

La reforma de la Ley del PANI de diciembre de 1996 lo constituyó en una institución autónoma conducida por una Junta Directiva y una Presidencia Ejecutiva. Durante 1997 el PANI planteó una propuesta de reforma institucional cuyo principal objetivo era dar un paso más, de las transformaciones legales a las transformaciones institucionales que le dieran contenido. La propuesta se elaboró desde el PANI durante 1997, hacia fines de la administración Figueres. El principal documento de referencia de esta propuesta es *Por nuestros niños y niñas: pasado, presente y futuro, PANI (1997)*.

4 Ministro de Trabajo, Defensor de los Habitantes, Rector de la Universidad de Costa Rica, Directora de Paniamor, Representante de UNICEF, y Presidenta ejecutiva del PANI.

Durante la Administración Figueres (1994 - 1998)

- Se puso en marcha el Plan Nacional de Combate a la Pobreza; uno de sus ejes fue la infancia (Pro Infancia).
- Se aprobó la Ley del PANI
- Se aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia

Recuadro 5.2

Propuesta para la transformación del Patronato Nacional de la infancia: Presentación resumida

La Junta de Notables, en cumplimiento del mandato que le fue conferido por el señor Presidente de la República, Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría,

Recuerda al Gobierno de la República que el Estado costarricense está obligado a cumplir con los compromisos contraídos al ratificar la Convención de los Derechos del Niño. En virtud del principio del interés superior del niño, este compromiso incluye la efectividad y oportuna asignación de recursos para asegurar el óptimo desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes que habitan en el país, así como la voluntad política para realizar las transformaciones institucionales requeridas para poner en vigencia de manera efectiva los mandatos contenidos en la citada Convención y en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Declara que a la luz de estos compromisos, la indispensable transformación del PANI debe comprender la doble dimensión que le otorga su marco jurídico como institución rectora del enfoque de derechos en materia de niñez y adolescencia y de ejecutora de acciones de protección especial.

Propone un conjunto de acciones estratégicas basadas en el análisis realizado de situación institucional actual y deseada del PANI, el cual se presenta de manera esquemática y desarrolla en el texto del Informe.

Fuente: Presidencia de la República de Costa Rica Junta de Notables. La impostergable transformación del Patronato Nacional de la Infancia: Propuesta de la Junta de Notables, abril, 2002.

La propuesta se basó en un autodiagnóstico crítico de la institución realizado por funcionarios, funcionarias y autoridades de la propia institución. Concluyó que “la actual estructura organizativa y el modelo de atención vigentes de previo a la aprobación de la Ley N.º 7648 no permitirían un adecuado funcionamiento de la entidad dentro del marco de su actual Ley Orgánica” (1998:29). Se valoraba necesaria una modernización institucional y por ello se hacían un conjunto de propuestas: “la Institución se ve frente al desafío de una legislación moderna que conlleva el establecimiento de una nueva cultura (...) Es por ello que a partir de ese momento

el PANI se ve compelido a elaborar una propuesta de modernización institucional a efecto de realizar los ajustes necesarios en materia presupuestaria, financiera, legal, administrativa y operativa” (1998:30-1). De acuerdo con la propuesta, dichas medidas entrarían en vigencia dos años después de su aprobación, ya en la siguiente administración.

Radiografía de la propuesta

El cuadro 2 sintetiza la reforma elaborada a partir de sus principales dimensiones de cambio, propuestas, relación con el entorno y actores que la promovieron. El proyecto se propuso promover cambios institucionales consistentes con las reformas normativas internas, a su vez acorde los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y de otros instrumentos internacionales que la integran y complementan. En este escenario las reformas institucionales permitirían hacer realidad la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Nótese que esta y otras propuestas hacen una distinción entre la función rectora y la función ejecutora del PANI. La forma en que se entiende una y otra función, y la mera necesidad de hacer la distinción entre ambas, varía entre propuestas. Por ahora, valga decir que la función rectora alude al papel de velar porque otras instituciones actúen acorde al enfoque de derechos en materia de infancia y adolescencia. La función ejecutora alude a la prestación de servicios, en particular a la niñez y adolescencia en riesgo, que es potestad del PANI.



Cuadro N° 5.2

PANI: Propuesta de modernización institucional para un nuevo enfoque y marco legal

Objetivos	
Poner a la institución a tono con el nuevo marco legal vigente y el enfoque de derechos al que este marco legal responde a partir de alcanzar a toda la población menor de edad y operar en forma desconcentrada, coordinada, y cerca del nivel local.	
Principales dimensiones del cambio requerido	
	<ul style="list-style-type: none"> -Relación entre la oferta y la demanda poblacional -Estructura organizativa y funcional -Desconcentración -Interdependencia de áreas operativa y administrativa-financiera -Perfil del recurso humano -Enfoque gerencial
Principales propuestas	
Estructura institucional	<ul style="list-style-type: none"> -Simplificar la estructura, manteniendo dos grandes áreas: técnica y administrativa -Reorganizar el área técnica en función de cuatro grandes funciones programáticas de promoción, protección, defensa y garantía, y atención -Reemplazar representaciones y delegaciones con oficinas locales de un mismo nivel -Avanzar en la regionalización de los servicios, fortaleciendo y creando oficinas en comunidades y partes del país en las que hasta entonces no había (regionalización de MIDEPLAN) -Crear las Juntas de Protección a nivel local -Crear las coordinaciones regionales -Crear 356 nuevas plazas (16 nivel central y 340 nivel desconcentrado)
Función rectora	"El PANI será la institución rectora y líder en materia de derechos de la infancia, adolescencia y su familia..." (Ley Orgánica; artículo 2)
Función ejecutora	<p>Cambios programáticos con consigna de pasar de la doctrina de la situación irregular a la doctrina de la protección integral</p> <ul style="list-style-type: none"> -Promoción (y prevención): nueva cultura; información y educación, formación de actitudes y prácticas, prevención y diagnósticos -Defensa y garantía: cumplimiento de derechos; defensa jurídica y psicosocial, representación legal y auditoría social de derechos -Atención: prestación de servicios; consultoría, mediación, atención inmediata, atención comunal y atención en la calle, fondo social -Protección: alternativas de protección cuando los niños, las niñas y los adolescentes (NNA) se encuentran separados de su familia; adopción y atención (en hogares, albergues, centro, aldea y ONG). Esta área se constituye en la secretaría técnica del Sistema de Protección a la NNA y de Adopciones.
Financiamiento	<p>De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica, se requiere de:</p> <ul style="list-style-type: none"> -7% recaudación impuesto de renta -al menos un 4% FODESAF (y contra programación concreta) -el 30% de lo recaudado sobre valor de multas por infracciones a la Ley de Tránsito -Donaciones -Venta de servicios
Relación con el entorno	
Instituciones del sector social	No se enfatiza
Sociedad civil	Se menciona repetidamente el papel de la comunidad y del sector privado que presta servicios a la NNA, a ejercer la rectoría prestando servicios planificados con el concurso de la sociedad civil y formular políticas. La articulación con la sociedad civil se plasma en la creación de las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia. Se debe dar prioridad la organización de la sociedad civil.
Origen y actor promotor de la propuesta	
La propia institución, tanto integrantes de Junta Directiva como cuadros técnicos del PANI.	

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio realizado, 2003.

Resultado: adopción parcial

- Se modificó el organigrama y se crearon las direcciones técnica y administrativa, las oficinas locales, las coordinaciones regionales y las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia. El organigrama vigente a octubre del 2003 sigue siendo el que se aprobó a fines de 1997, según esta propuesta de transformación institucional.
- La percepción generalizada recogida entre las personas entrevistadas, tanto de la entidad como fuera de esta, es de que el cambio fue más formal que funcional. Básicamente, se continuó trabajando en lo que se venía haciendo, incluyendo el mayor peso relativo de las áreas tradicionales de atención (administración de albergues) y protección (adopciones) frente a las áreas creadas como parte del proceso de cambio, de promoción y defensa y garantía de derechos. También se señala como indicador de continuidad el que perdurara una importante compartimentación entre las gerencias técnicas y administrativa del nivel central y una notoria desarticulación con el nivel local. Un tercer indicador es la lentitud en el proceso de regionalización y el escaso papel de las Juntas de Protección con participación de la sociedad civil.
- En síntesis, se reordenó el organigrama, no así las prácticas principales y sustantivas de la institución. La institución continuó siendo fuertemente ejecutora y actuando en ciertos aspectos de situaciones irregulares de infancia (no en todos; debilidad en materia de representación legal) y sin proyección a la niñez y la adolescencia en su conjunto.
- Las personas consultadas coinciden en señalar que el cuello de botella para el mayor avance de la reforma fue la falta de apoyo desde el Poder Ejecutivo, concretamente desde el Ministerio de Hacienda, para aprobar las medidas relacionadas con el financiamiento y la creación de nuevas plazas: "(...) Hubo una reestructuración del *Manual de cargos y puestos* de la Institución que aplanó la estructura, sin que ello significara mayor cantidad de recursos o nuevos programas" (PANI, 2003a:73).
- Si bien se hicieron algunos cambios acordes a la propuesta, no se cumplió el objetivo de alinear el funcionamiento institucional con el nuevo marco legal vigente y el enfoque de derechos al que este marco legal responde a partir de alcanzar a toda la población menor de 18 años de edad y operar en forma desconcentrada, coordinada, y cercana al nivel local.

Factores asociados a los resultados alcanzados

La principal causa que las personas entrevistadas identificaron como factor obstaculizador de otras transformaciones propuestas fue el que no se aprobara las plazas requeridas y no se girara por parte del Ministerio de Hacienda de los recursos que por ley corresponden a la institución. La Autoridad Presupuestaria (AP) negó las plazas que se solicitaron (más de 300) en función de los límites establecidos en esta materia. MIDEPLAN propuso un segundo escenario (creación de 62 plazas)⁵.

5 Este problema está documentado en intercambios de notas oficiales entre el PANI y MIDEPLAN en la primera mitad del 1998 cuando ya había tenido lugar el cambio de gobierno y había asumido el presidente Miguel Ángel Rodríguez.

La reestructuración debía estar apoyada en un triángulo entre MIDEPLAN, la AP y el Servicio Civil (en los casos en los que corresponde). Ocurrió que MIDEPLAN aprobó la reforma del organigrama, pero el Ministerio de Hacienda, en particular la Autoridad Presupuestaria, no aprobó los recursos humanos y financieros para que dichos cambios en el organigrama se implementaran. Se reflejó un divorcio entre MIDEPLAN (que dictamina, da su aval y aprueba, el nuevo organigrama) y la Autoridad Presupuestaria (ante quienes el PANI debe gestionar el contenido presupuestario de los recursos humanos una vez avalado el nuevo organigrama). Lo primero sin lo segundo se vuelve un problema para la institución.

La compartimentación de las decisiones entre instituciones significó un obstáculo importante para que la reforma institucional pasara de la fase de formulación a la de adopción de la propuesta. La compartimentación de las decisiones entre estas dos instituciones no es peculiar al PANI ni fue única a esta propuesta de reforma. En palabras de una persona consultada: “Muchas veces la Autoridad Presupuestaria autoriza plazas que MIDEPLAN no ha revisado o al revés: MIDEPLAN autoriza una reforma y luego la AP no autoriza las plazas (...)”. Como se verá más adelante, en la relación con ambas instituciones esta parte es la clave para que efectivamente avanzar, tanto en la adopción como en la implementación de las reformas.

¿Hubiera podido el PANI avanzar en las transformaciones de los fondo de propuestas con respecto a sus funciones rectora y ejecutora aun habiendo recibido los recursos? Esta pregunta no es fácil de contestar. Pero incluso si la respuesta hubiera sido que no, de acuerdo con la lógica interna de la propuesta de reforma, estos recursos eran condición necesaria (no suficiente) para avanzar en los otros aspectos.

Si bien la adopción parcial va en la dirección correcta y es, en ese sentido, positiva, también fue negativa dado que se tomaron algunas medidas sin poder tomar otras que eran condición para su éxito. Una valoración retrospectiva del acumulado de intentos de reformas que han tenido lugar desde 1997 sugiere que la adopción parcial podría haber revertido en descreimiento en las reformas por parte, por ejemplo, de personas funcionarias del PANI. Además, podría estar relacionada con la creciente percepción social de que el PANI es una institución con un pobre desempeño cuyo único responsable es la propia institución.

PANI con apoyo de UNICEF/PNUD: Fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Integral

En el 2001 el PANI, con apoyo del PNUD, inició un proyecto dirigido a diseñar y aplicar un sistema de auditorías de calidad de las alternativas de protección (MIDEPLAN, 2002), al mismo tiempo que inició una reflexión sobre el tema de la rectoría, en el marco de la cooperación de UNICEF.

Posteriormente, estas iniciativas fueron integradas en “un proyecto de reforma institucional que abarcara el desarrollo de la rectoría y el mejoramiento de los programas de atención a la niñez en condiciones de vulnerabilidad” (MIDEPLAN, 2002:s/n). A fines del 2001, se creó una Unidad Ejecutora del PANI con apoyo de UNICEF y el PNUD, con el objetivo de diseñar una nueva propuesta de reforma institucional.

El principal documento de referencia es “Propuesta de reforma institucional del PANI y fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Integral” (PANI/PNUD/UNICEF; abril de 2002). Como antecedente, en diciembre de 2001 se había producido el documento “Bases para la reforma institucional del PANI”, “dirigido a construir un consenso acerca de la necesidad urgente de emprender una reforma institucional y a establecer el marco estratégico” (PANI/PNUD/UNICEF, 2002:4).

Recuadro 5.3

PANI y la Administración Rodríguez (1998 - 2002)

Durante la Administración Rodríguez se creó el Consejo de la Niñez y la Adolescencia previsto en el Código de la Niñez y la adolescencia que entró en vigencia en enero de 1998. El 9 de septiembre de 1998, el presidente Rodríguez nombró y juramentó a los integrantes de este Consejo.

Se creó la Secretaría Técnica de Consejo, integrado por asesores y asesoras técnicos de instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, sector laboral y sector sindical

El Consejo impulsó una Agenda Nacional para la Niñez y la Adolescencia.

Se puso en marcha el Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia “como instancia de coordinación de formulación y articuladora de políticas y responsable de velar por el cumplimiento de los derecho de la NNA desde la instancias del Estado” (PANI; 2003:15).

Se pusieron en marcha las Juntas de Protección Integral de la niñez y la Adolescencia y los Comites Tutelares, Parte del Sistema de Protección Integral.

Fuente: PANI (2003). Proyecto de Reforma Institucional: I Parte-Diagnóstico Institucional. Universidad de Costa Rica.

La propuesta se elaboró paralelamente con esfuerzos desde la institución para promover otras medidas, tales como el avance en materia de sistemas de información, la regionalización y las auditorías de calidad de las Alternativas de Protección (albergues, centros, etc.).

El diagnóstico que justificó la propuesta valoró que si bien el PANI había realizado “esfuerzos por incorporar el nuevo paradigma de la niñez y la adolescencia, por medio de la creación de áreas funcionales, planes y programas (...) ha sido insuficiente, ya que no ha podido plasmar estas buenas intenciones en una estructura y una gestión que le permitan cumplir con sus nuevas responsabilidades, provocando desfases evidentes entre la adopción de un discurso renovado y la aplicación de los viejos enfoques tutelares y asistencialistas”. Tampoco era capaz de ejercer un liderazgo real como ente rector dado que “como se encuentra estructurado actualmente tiene grandes dificultades para desarrollar y orientar el Sistema Nacional de Protección Integral (...) limitaciones para formular y poner en vigencia políticas y programas nacionales mediante mecanismos (...) como el Consejo Nacional de la Niñez” (PANI/PNUD/UNICEF, 2002:8).

El diagnóstico consideró además al PANI como una institución con recursos financieros y humanos limitados; programas de capacitación y estímulos disponibles insuficientes; estructura y gestión centralizada; desarticulación entre gerencias y entre niveles (central, regional y local); sistemas de información obsoletos; e inadecuada supervisión técnica de las alternativas de protección. Aunque no se hace una referencia explícita, este diagnóstico muestra importantes grados de coincidencia con el realizado como parte de la propuesta elaborada por el PANI en 1997.

Radiografía de la propuesta

La propuesta se basó en un conjunto de premisas. En primer lugar, el PANI debía tener como principal función la rectoría; es decir, fortalecer su capacidad de articular y velar por la coherencia de las políticas públicas en materia de infancia y adolescencia con el enfoque de derechos. En segundo lugar, la función ejecutora debía restringirse a la atención especializada a las personas víctimas de violación de derechos. En tercer lugar, esta función debía ejercerse apoyándose fuertemente en la oferta institucional no gubernamental existente, para lo cual el PANI contrataría a terceros, por ejemplo ONG, parte de sus acciones ejecutoras. A su vez, el PANI se especializaría en la acreditación, supervisión y control de dicha oferta. Estas premisas venían a explicitar diferencias de criterio, a veces implícitas y a veces explícitas, entre quienes consideraban que el PANI debe fortalecerse en su función rectora como principal función y quienes concebían que las funciones rectora y ejecutora eran igualmente importantes y eran además sensibles a la idea de delegar al sector privado la prestación directa de servicios. Como lo ha señalado Rita Maxera, en este debate ha quedado de alguna manera invisibilizada una tercera función: la de procuraduría de los derechos de los niños, las niñas, las y los adolescentes en sede administrativa y judicial⁶.



Resultado: incorporación de elementos en propuesta de Junta de Notables

Esta propuesta tuvo dos principales resultados: la construcción de acuerdos entre distintos actores institucionales en torno a temas medulares, y la incorporación de varias de las ideas trabajadas en la propuesta que se encontraba elaborando la Junta de Notables y que se describirá a continuación.

Factores asociados a resultados

Un primer acercamiento a los factores asociados a los escasos resultados indica que la propuesta generó anticuerpos entre funcionarios y funcionarias del PANI porque fue leída como una propuesta que se inclinaba por un modelo que enfatizaba la función rectora frente a la función ejecutora. Es necesario tener en cuenta que

⁶ Esta es actualmente una función exclusiva del PANI tomando en cuenta que la Sala IV declaró inconstitucional los artículos 109.- Tutela de la Procuraduría General de la República, y 110. Intervención de la Procuraduría General de la República (Sala Constitucional resolución 9274-99 de las 16 horas del 24 de noviembre de 1999) y volvió a encomendarle esas funciones por considerarlas comprendidas en las funciones que la Constitución Política le atribuye al PANI.

La implementación de las reformas jurídicas sustentadas en este enfoque de los derechos requiere cambios institucionales y culturales, que implican redefiniciones en los conceptos de desarrollo y de justicia. Es decir, van más allá de reformas de corto aliento y obligan a reformulaciones en las concepciones y los instrumentos de las políticas públicas sociales en ejercicio.

la propuesta afectaría a los mandos medios de la institución (por ejemplo, mediante la reorganización de las áreas en el nivel central, la creación de subgerencias dentro de la gerencia técnica, el fortalecimiento del nivel desconcentrado regional y local, etc.).

Paralelamente, Rubén Hernández, abogado constitucionalista, emitió criterio sobre dos puntos: el papel rector del PANI y su relación con el Consejo de la Niñez y la Adolescencia, órgano creado por el Código de la Niñez y la Adolescencia e integrado por instituciones públicas vinculadas con la infancia y la adolescencia y la participación de organizaciones de la sociedad civil. Respecto al primer punto, el dictamen señaló que el artículo 55 de la Constitución Política establecía al PANI como ente rector en materia de niñez (y que este, por evolución histórica, se extiende a la adolescencia). Señala el jurista que el problema del PANI no es legal sino político: tiene el mismo estatus constitucional que la CCSS, dado que ambas son mencionadas con “nombre y apellido”, y sin embargo en los hechos es una institución de segunda categoría⁷. Además, el criterio legal fue que el papel rector no obsta el ejecutor (aspecto que, por otra parte, no estaba siendo cuestionado, al menos no explícitamente, por la propuesta).

Con respecto a la relación del PANI con el Consejo de la Niñez y la Adolescencia, el criterio técnico fortalecía el papel del PANI. Señalaba que el reglamento del Consejo contenía aspectos inconstitucionales. Claramente —señala el dictamen— no es el caso de que el PANI rinda cuentas de su labor ante dicho Consejo, cuando debe ser el Consejo el que rinda cuentas y coordine su labor con el PANI. El dictamen señala que una institución autónoma no puede depender de un órgano desconcentrado dependiente del Poder Ejecutivo.

Este dictamen se divulgó ante funcionarios y funcionarias del PANI y otras personas cercanas a la materia. Según Hernández, todas las personas ante quienes se planteó estuvieron de acuerdo. Sin embargo, sí hubo asesores de Casa Presidencial que manifestaron que aumentar el perfil del Consejo de la Niñez y la Adolescencia frente al PANI era una decisión de Casa Presidencial. Aún al 2003, el criterio legal emitido por Hernández fue mencionado por varias de las personas entrevistadas (especialmente del PANI) como el criterio que debe proveer el marco general para cualquier propuesta de reforma. De hecho, las siguientes propuestas de reforma se adecuaron perfectamente al criterio técnico emitido por este jurista (independientemente de si hay una relación causal).

Finalmente, la coyuntura política que se presentó en el 2002 modificó el escenario de formulación de la propuesta, que pasó del ámbito de elaboración de la Unidad ejecutora del PANI al de la Junta de Notables.

7 Entrevista a Rubén Hernández, 26 de septiembre de 2003.

Cuadro N° 5.3

Unidad ejecutora del PANI, con apoyo de la UNICEF y PNUD:

Propuesta de reforma institucional del PANI

Objetivos	
Promover una modernización institucional que ponga al PANI a tono con exigencias que le plantea el Código de la Niñez y la Adolescencia.	
Principales dimensiones del cambio requeridas	
	-Aumentar el perfil político-institucional de la Presidencia Ejecutiva -Reformar institucionalmente al PANI para desarrollar el Sistema de Protección Integral
Principales propuestas	
Función rectora	<p>Mayor representatividad social y control de la gestión en el nivel superior mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reestructurar la composición de la Junta Directiva para que el Gobierno designe representantes de Comités Tutelares, Juntas de Protección, y ONG. -Creación en la Oficina de Auditoría Interna una unidad de Auditoría de Programas -Creación de una Oficina Jurídica que asuma las funciones que requiere la Ley General de Administración Pública (actualmente a cargo de Área de Defensa y Garantía) <p>Estructura de apoyo para el ejercicio de la rectoría, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Creación de la Oficina de Políticas de Niñez y Adolescencia, conformada por área de sistemas de información y análisis de la situación de la niñez, por un lado; y de políticas públicas, por el otro. - Creación de Oficina de Comunicación y Movilización Social, para impulsar las campañas y políticas del PANI, de las regionales, y de las instituciones sectoriales -Reestructuración de la Oficina de Planificación, para formular presupuestos y planes según Ley 8131; formular, seguir y evaluar proyectos; y relacionarse con cooperación técnica internacional.
Gestión técnica	<p>Nivel nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Mejorar la Gerencia Técnica, eliminando la organización por áreas nacionales; fortaleciendo la regionalización y el desarrollo del nivel local; y creando equipos de coordinación gerenciales para mayor articulación de niveles técnicos. Crear dos subgerencias, de programas y de evaluación y supervisión técnica. <p>Nivel regional y local:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reorganizar oficinas regionales para supervisión administrativa y técnica de oficinas locales; para ello se crean áreas de Administración, de Promoción y de Supervisión Técnica de las Alternativas de Protección. -Crear y supervisar compromisos de gestión con ONG y otras que se encargan de la atención de NNA. -Especializar las oficinales locales en: promoción y movilización de derechos (divulgación y funcionamiento del Sistema de Protección); defensa y restitución de derechos (casos que requieren atención especial). -Trasladar consultorías a municipalidades o Juntas de Protección Local.
Gestión administrativa	Mejorar Gerencia Administrativa modificando el manual de funciones; reorganizando el organigrama con criterio de desconcentración acompañado de un plan de mejoramiento y desconcentración administrativa; reestructura oficina de recursos humanos; establecer mecanismos y criterios de contratación de personal técnico según enfoque de derechos; desarrollar plan de mejoramiento de plataforma informática y red electrónica para coordinación, seguimiento y evaluación de planes y programas.
Relación con el entorno	
Instituciones del sector social y sociedad civil	<p>Articulación entre Juntas de Protección Local, Comités Tutelares, mecanismos de coordinación en ámbitos local y regional; se debe integrar los ámbitos regional, cantonal y local para lo cual hay que:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Crear un Comité de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en cada región integrado por los representantes regionales de los ministerios e instituciones que componen el Consejo Nacional, ONG, y una representación de los gobiernos locales y los comités tutelares. Será coordinado por el Coordinador Regional del PANI en doble condición de representación del PANI y del Ministro sin cartera. Articulará distintas redes interinstitucionales a nivel regional. -Crear un Comité de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en cada cantón con participación de las municipalidades y apoyo de las Juntas de Protección Local.
Origen y actor promotor de la propuesta	
Unidad ejecutora: PANI con apoyo de UNICEF y el PNUD	

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio realizado, 2003.

Junta de Notables: La impostergable transformación del PANI

En diciembre del 2001, el Presidente de la República instaló la Junta de Notables, junta que estuvo integrada por el Rector de la Universidad de Costa Rica, el Defensor de los Habitantes, la Directora de PANIAMOR, el Ministro de Trabajo, la Presidenta Ejecutiva del PANI y el representante de UNICEF en Costa Rica (MIDEPLAN, 2002). De esta Junta surgió una propuesta de reforma institucional cuyo principal documento de referencia es *“La impostergable transformación del PANI: Propuesta de la Junta de Notables, de abril de 2002”*.

Entre la elaboración de esta propuesta de reforma y la anterior, hubo una superposición temporal, tanto en su elaboración como en su presentación pública: ambas iniciativas son de abril de 2002.

El diagnóstico de problemas se realizó con el apoyo técnico de investigadores y especialistas, principalmente de la Universidad de Costa Rica. Se trató de un diagnóstico comprensivo de distintos aspectos de dinámica institucional, el cual se resume en los siguientes principales problemas que, de acuerdo con la Junta de Notables, una reforma institucional debía abordar. Primero, la sociedad percibía a la institución como “rezagada” y de “bajo perfil”, sin incorporar a la ciudadanía ni a las ONG vinculadas con infancia y adolescencia en sus decisiones. Segundo, predominaba un enfoque asistencial en la cultura institucional y la confusión entre el papel rector y el papel ejecutor (y lo que cada uno conlleva) en la institución. Tercero, en materia de conducción institucional, el PANI contaba con una Junta Directiva conformada según criterios político-electorales. Cuarto, existía una estructura y un funcionamiento institucional con gran desarticulación entre las gerencias técnica y administrativa; divorcio entre el nivel central y otras áreas; ausencia de criterios técnicos para diseñar la oferta institucional; y superposición de competencias con otras instituciones públicas, ONG y sociedad en su conjunto. Quinto, existían recursos humanos con un alto nivel de calificación; sin embargo, costosos, desmotivado, resistente al cambio, apegado al enfoque tradicional y con necesidades importantes de capacitación. Sexto, la institución carecía de recursos financieros suficientes para llevar a cabo sus funciones rectora y ejecutora debido a la falta de voluntad política para girar los recursos correspondientes por Ley. Asimismo, se señalaba que los recursos efectivamente girados a la institución no se utilizaban de la mejor manera: por un lado faltaba capacidad política para gestionar recursos, y por el otro, faltaba planificación estratégica para asignar adecuadamente los recursos existentes. Esta limitación se relacionaba a su vez con ausencia de planificación y de sistemas de información, tanto de la población meta como de las políticas existentes y sus resultados. Finalmente se identificaba la desarticulación, falta de coordinación y colaboración entre espacios institucionales que permitieran llevar correctamente a cabo tanto la función rectora como ejecutora que el marco legal definía para la institución.

Como evidencia esta apretada síntesis, se trató de un diagnóstico comprensivo, que abordaba los distintos aspectos del problema institucional. Además, se trató de un diagnóstico de sistema “abierto” (Scott, 1992) que colocó el problema institucional en un escenario amplio de relaciones interinstitucionales, tanto con el sector público como el privado, reflejando así una mirada externa de la institución.

Radiografía de la propuesta

La propuesta se basó en un conjunto de premisas que toman posición respecto a los grandes temas que han rodeado la reforma institucional desde que comenzó su discusión. Primero, los mandatos legales definidos en el Código y en su propia Ley Constitutiva otorgaban al PANI una función rectora en materia de derechos de niñez y adolescencia. Segundo, la función rectora se consideró complementaria de la función ejecutora, dado que el enfoque de protección integral completa la atención especializada a las personas víctimas de violación de sus derechos. Tercero, tanto para ejercer la función rectora como ejecutora el PANI requería cambios organizativos, tecnológicos, ejecutivos, operativos y logísticos. Cuarto, existían otras instituciones que podían inspirar la función rectora del PANI (casos del Instituto Nacional de las Mujeres –INAMU–, del Instituto Nacional de Aprendizaje –INA– y del Ministerio de Salud).

Estas premisas se mantienen, al menos formalmente, en el diseño de la cuarta propuesta de reforma. Esto parece un avance importante, dado que no tiene que ver con la “carpintería” de la reforma, sino con su norte estratégico; es decir, con el papel del PANI en materia de infancia y adolescencia y, en definitiva, con el “para qué” de una reforma institucional.

Resultado: adopción parcial

Se concretó la constitución de la Presidencia Ejecutiva en Ministerio sin cartera, rector del Sistema Nacional de Protección Integral, como recargo a quien ejerce la Presidencia Ejecutiva del PANI. En principio, esto conllevaría que el Ministro o la Ministra contara con una estructura de apoyo técnico del PANI, así como con el apoyo técnico del Comité Técnico Asesor y de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

Además, la institución continuó sin recibir los recursos provenientes del impuesto de renta y sin recibir la totalidad de las transferencias provenientes de FODESAF.

Factores asociados a resultados

Al igual que con la primera propuesta de reforma, la adopción parcial fue en la dirección correcta, aunque nuevamente se tomó una medida sin poder tomar las otras, que eran condición para el cumplimiento de los objetivos de la reforma. Esto a raíz de que dicha propuesta no fue avalada por MIDEPLAN⁸.

8 “...no contiene un diagnóstico objetivo, claro y preciso que permita conocer la problemática institucional actual y del entorno en el que ha venido operando el PANI. Este debe contener el marco jurídico, los objetivos institucionales, la estructura orgánica vigente, los RRHH (recursos humanos) y financieros disponibles, así como los principales programas y los servicios que presta la institución, dichos elementos son necesarios para visualizar y orientar el rol de la institución. El Informe de la Junta de Notables proporciona parte de este componente... sin embargo, debe ampliarse con la información descrita en el párrafo anterior. En síntesis, la propuesta se orienta a la creación de una infraestructura institucional a nivel regional y cantonal, de apoyo a la gestión rectora del PANI, entre ellos los comités regionales, los comités cantonales y los comités tutelares a nivel comunitario, que les permita la desconcentración institucional y algunas recomendaciones de lo que debe ser modificado en la estructura funcional vigente, sin que se logre plasmar una propuesta de reforma institucional. La institución debe

PANI: Reforma institucional del PANI

En el segundo año de la Administración Pacheco se da a conocer una cuarta propuesta de reforma cuyo principal documento de referencia es el “Proyecto de Reforma Institucional, abril del 2003” (PANI, 2003a, 2003b, 2003c).

Cuadro N° 5.4

Junta de Notables: Propuesta de reforma institucional del PANI

Objetivos	
Conjunto de acciones estratégicas para la transformación del PANI que contribuyan a poner en vigencia en forma efectiva los mandatos contenidos en la Convención de los Derechos del Niño y en el Código de la Niñez y la Adolescencia.	
Principales dimensiones del cambio requerido	
	<ul style="list-style-type: none"> -Incorporación del enfoque y cultura institucional de protección integral -Ejercicio de la función rectora de enfoque de derechos y políticas públicas -Eficiencia y eficacia de la función ejecutora -Fortalecimiento financiero
Principales propuestas	
Enfoque y cultura institucional	<ul style="list-style-type: none"> -Evaluar grado de incorporación del enfoque en la práctica institucional -Regular práctica institucional a nuevo paradigma -Crear programa permanente de capacitación -Crear Gerencia Estratégica para brindar apoyo técnico a la función de rectoría -Crear Gerencia Operativa, fusionando las actuales Direcciones Técnica y Administrativa para brindar apoyo técnico a la función ejecutora
Función rectora	<p>Sobre enfoque de derechos en las políticas públicas que afectan a la niñez y la adolescencia para lo cual se deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Constituir la Presidencia Ejecutiva del PANI como Ministerio sin cartera -Constituir al PANI como presidente del Consejo de la Niñez y la Adolescencia -Fortalecimiento técnico a través de la creación de la Gerencia Estratégica -Cambiar la integración de la Junta Directiva a partir de asegurar criterios de representatividad e idoneidad política y estratégica de sus integrantes
Función ejecutora	<p>Mejoramiento eficiencia y eficacia a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Crear la Gerencia Operativa que unifique las actuales técnica y administrativa como soporte técnico de la función ejecutora -Ajustar perfil profesional y técnico de funcionarios y funcionarias a la nueva estructura propuesta -Poner en marcha programa de capacitación continua -Desconcentrar competencias y capacidad de toma de decisiones regional y localmente -Mejorar la función supervisora, acreditación y auditorías de calidad -Fortalecer el perfil de las Contralorías de Servicios, dotándolas de jerarquía, instrumentos y recursos -Elaborar plan estratégico de corto, mediano y largo plazo para cumplimiento de: procedimientos de protección administrativa; representación legal; y atención especializada
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> -Plan financiero, incluyendo todos los recursos que le corresponden por Ley -Que la Junta Directiva participe activamente de la formulación del presupuesto nacional para asegurar la asignación de los recursos correspondientes por Ley
Relación con el entorno	
Instituciones del sector social	Se enfatiza importancia del Sistema Nacional de Protección Integral; énfasis en necesidad de que el PANI sea institución articuladora de este sistema y de diversos “archipiélagos” institucionales altamente desarticulados como el Consejo Interinstitucional de la Madre Adolescente y otros
Sociedad civil	Énfasis en papel de seguimiento, acreditación y auditoría de servicios prestados por entidades no gubernamentales
Origen y actor promotor de la propuesta	
Junta de Notables: propone articulación entre funcionarios y funcionarias del PANI y actores externos para convertir en propuesta operativa la propuesta estratégica	

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio realizado, 2003.

El diagnóstico se basó en un levantamiento de información (incluyendo análisis de documentos, entrevistas a informantes claves externos como Notables, representantes universitarios y representantes de ONG); entrevistas a integrantes de la Junta Directiva, gerentes y coordinadores nacionales; y cuestionarios y talleres con funcionarios y funcionarias, incluyendo personas agrupadas en sindicatos y gremios profesionales). Los avances de la propuesta se presentaron ante cuadros técnicos, coordinadores nacionales, regionales, Junta Directiva, jefes locales, sindicatos, gremios, etc.

La propuesta contiene un diagnóstico exhaustivo que en resumen señala que el Sistema Nacional de Protección propuesto en el Código de la Niñez y la Adolescencia “no se ha desarrollado totalmente en sus mecanismos de coordinación, alineamiento y ejecución de programas”; que el PANI “no cuenta con una dotación real de recursos presupuestarios (...) aspecto que no le ha permitido adquirir y mantener el liderazgo, interactuando con las organizaciones y grupos involucrados en el campo de la protección de niños, niñas y adolescentes” y que para enfrentar estos retos se necesita “la reforma institucional con una gran alianza social entre todos los agentes políticos, económicos y ciudadanos” (PANI, 2003a:40).

Recuadro 5.4

Administración Pacheco (2002 - 2006)

Durante la Administración Pacheco se creó el el Plan Nacional de Desarrollo (2002 - 2006) incluyó un eje de “Creación y Desarrollo de las Capacidades Humanas” uno de cuyas áreas temáticas es Niñez y Adolescencia. Se establecen lineamientos de políticas, acciones estratégicas, objetivos, cobertura geográfica, población objetivo, indicadores, metas, instancias responsables y estimación presupuestaria según fuente.

Fuente: PANI (2003). Proyecto de Reforma Institucional. Diagnóstico Institucional. Universidad de Costa Rica

Radiografía de la propuesta

Como premisas o supuestos para el cambio, se plantea la voluntad política; la prioridad institucional del cambio; el aumento de los recursos presupuestarios; el mejoramiento en la captación de cooperación externa; y el compromiso por encima del interés personal. Los tres primeros apelan a condiciones que fueron debilidades de los intentos previos.

Resultados: prematuro

Esta propuesta aún se encuentra en fase de elaboración, por lo cual no es posible valorar niveles de adopción e implementación. Actualmente, está en proceso de aprobación por parte de MIDEPLAN.

hacer un esfuerzo por separa la problemática la gestión institucional y de las decisiones políticas del más alto nivel, de lo que corresponde a la estructura de organización y centrarse en la información necesaria, como son los objetivos, funciones y programas sustantivos, los cuales determinan el rol estratégico institucional, conforme a su misión y ley de creación. Asimismo, la propuesta debe elaborarse considerando las condiciones reales y viables para la puesta en práctica de la misma, de tal manera que sea un instrumento de aplicación y protección institucional para el logro de los objetivos y prestación oportuna y eficiente de los servicios” (MIDEPLAN, 2002;).

Cuadro N° 5.5
PANI: Propuesta de reforma institucional del PANI

Objetivos	
Que el PANI desempeñe su misión como institución rectora en sus tareas fundamentales a partir de "definir un plan estratégico de transformación institucional, partiendo del diagnóstico de la situación actual y de los requerimientos que se derivan de la Ley Orgánica del PANI y de la normativa vigente en materia de niñez y adolescencia" (PANI, 2003:3).	
Principales dimensiones del cambio que se requiere	
	-Redefinición de la misión y visión del PANI -Fortalecimiento de la rectoría -Reestructuración -Plan estratégico para la reforma institucional -Redefinición del modelo de atención integral -Plan maestro de capacitación
Principales propuestas de cambio institucional, en materia de:	
Función rectora	Organizada a través de "Plataforma de Coordinación Interinstitucional": a través de relaciones entre Ministra de Niñez y Adolescencia y demás instituciones del sector público, ONG y representantes de la sociedad civil organizada.
Función ejecutora	Organizada en torno a "Plataforma de Servicios": incluye promoción, prevención y atención psicosocial y legal; promueve articulación con programas desconcentrados del sector público y sociedad civil, y la creación y mantenimiento de Junta de Protección y Comités Tutelares.
Gerenciamiento	Se identifican áreas críticas en relación con las cuales debe tomar decisiones, desde desconcentración, capacitación permanente, infraestructura, tecnologías y sistemas de información, hasta lograr una organización adecuada a sus funciones.
Usuarios y usuarias	Retroalimentación a través de Contralorías de Servicios, completa ciclo de políticas
Financiamiento	
Relación con el entorno	
Con otras instituciones del sector social	Definida a través de la "Plataforma de Coordinación Interinstitucional"
Con sociedad civil	Definida a través de la "Plataforma de Coordinación Interinstitucional" y de la "Plataforma de Servicios"
Origen y actor promotor de la propuesta	
Diseño a partir de consultoría contratada por la Presidencia Ejecutiva del PANI. En segundo momento, constitución de comisiones de trabajo con el personal de la institución.	
Nivel de ejecución	
No es posible valorarlo dado que la propuesta aún se encuentra en fase de elaboración.	

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio realizado. 2003.

Factores asociados a resultados

- Existe la percepción de que la reforma tiene un alto nivel de detalle y una adecuada conceptualización de las propuestas.
- Actores internos y externos del PANI perciben que la propuesta se nutre y refleja los acuerdos alcanzados en torno a la transformación institucional del PANI a lo largo de los últimos años.
- Algunos actores perciben que junto al excesivo nivel de detalle, es necesario construir una visión estratégica, que ayude al proceso a avanzar sólidamente en decisiones claves.

- Al mismo tiempo, la propuesta debe considerar la viabilidad fiscal, dado que proponer una perspectiva muy ambiciosa en términos de los recursos humanos y financieros, podría tener dificultad para implementarse. Es importante acercarse a las autoridades de Hacienda para obtener el apoyo de uno de los factores que recurrentemente ha sido obstáculo para concretar reformas: los recursos (aun cuando necesita una considerable cantidad de ellos).

Comparación entre reformas: Alcances y factores explicativos

Las reformas: alcance de cada una y balance

En esta sección se comparan los alcances de las cuatro reformas propuestas y se profundiza en las razones por las cuales los niveles de adopción han sido escasos. Por ello interesa una comparación entre propuestas de reforma que se centre, no en su fondo, sino en la forma en que se procesaron. Este punto es relevante porque si bien las reformas no son idénticas, se observa un proceso de acumulación entre una y otra. Esto quiere decir que las propuestas no se construyeron por oposición a las anteriores, sino que recogieron aspectos importantes de las propuestas previas. En particular, interesa valorar la configuración de actores que promovieron o se opusieron a cada propuesta; el papel de distintos enfoques explícitos e implícitos sobre el PANI y en general sobre la inversión social; así como los dispositivos estratégicos empleados para promover la adopción e implementación de las reformas.

A continuación, primero se caracteriza el resultado de los distintos intentos de reforma, para luego abordar los factores explicativos que podrían aclarar lo que ocurrió.



Cuadro N° 5.6
Alcances de la reforma

N.º 1 Modernización institucional; PANI	N.º 2 Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral; PANI con apoyo de UNICEF y PNUD	N.º 3 La impostergable transformación del PANI; Junta de Notables	N.º 4 Reforma institucional del PANI; PANI
Adopción e implementación parcial	No adopción pero incorporación en formulación del N.º 3	Adopción e implementación parcial	Prematuro, todavía en procesos de formulación

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio realizado, 2003.

Seguidamente, se presenta una sintética justificación de las valoraciones resumidas en el cuadro 5.6.

N.º 1 Modernización institucional; PANI: En 1997, la constitución del PANI como institución autónoma creó condiciones para esfuerzos posteriores de transformación institucional. La propuesta de reforma realizada permitió una visibilización inicial de los problemas institucionales existentes y un primer acercamiento a la formulación de las soluciones pertinentes. En lo que hace propiamente a la adopción e implementación de transformaciones, ya durante la administración Rodríguez hubo cambios. Sin embargo, fueron muy parciales y no permitieron modificar aspectos sustantivos del funcionamiento institucional, ni en materia de instrumentos (por ejemplo, desconcentración efectiva), ni en materia de servicios (por ejemplo, el énfasis en la promoción).

N.º 2 Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral; PANI, con apoyo de UNICEF y PNUD: El primer esfuerzo de transformación institucional del PANI durante la Administración Rodríguez tuvo como principal resultado un refinamiento en el diseño de aspectos centrales relacionados con la rectoría y la ejecución de servicios. En tanto propuesta elaborada por una Unidad Ejecutora del PANI no fue adoptada. Sin embargo, muchos de los contenidos permearon la propuesta elaborada paralelamente por la Junta de Notables, así como la propuesta que actualmente se trabaja desde el PANI.

N.º 3 La impostergable transformación del PANI; Junta de Notables: Este esfuerzo estuvo parcialmente superpuesto en el tiempo al anterior y se nutre de las anteriores. La propuesta de reforma fue adoptada muy parcialmente. Sin embargo, la constitución del *Presidente Ejecutivo* del PANI como *Ministro* sin cartera de la Niñez y la Adolescencia aumentó los márgenes de acción de la institución. Las restantes propuestas entraron en un impasse y finalmente no fueron adoptadas.

N.º 4 Reforma institucional en funciones: Es aún muy temprano para valorar los alcances de esta última propuesta. A octubre del 2003 aún se encuentra en elaboración y es susceptible de cambios por parte de distintos actores. Se encuentra aún en la fase de formulación. Como se ha visto en este documento, el momento crítico de los intentos previos fue el pasaje de la formulación a la adopción y consecuente implementación.

Balance: Las propuestas apuntan en una misma dirección: el fortalecimiento del PANI como institución rectora de niñez y adolescencia en general, y como institución ejecutora de servicios para la niñez y la adolescencia en situaciones especiales en particular. Reflejan un “modelo híbrido” de institución que combina ambas funciones. Persisten ciertas tensiones sobre el ámbito de la rectoría (de enfoque de derechos *versus* las políticas públicas relacionadas con infancia y adolescencia) y modelo de ejecución (principalmente directo o principalmente “terciarizado”). Sin embargo, estas posibles fuentes de tensión han sido mejor resueltas en las dos últimas propuestas y no son tan relevantes como el acuerdo en el rumbo estratégico que debería tener la transformación de la institución. Finalmente, las propuestas comparten otro aspecto: la formulación busca ser integral, pero la adopción e implementación es parcial y puntual: solo se llevan a cabo aspectos que si bien son importantes, desligados del resto, no necesariamente cumplen los objetivos que se habían propuesto alcanzar. Paralelamente, con los resultados obtenidos en relación con la jerarquización del PANI, la institución se “ve” más, sin necesariamente tener más y mejores condiciones para tomar las decisiones centrales en su materia, ya no de formulación, sino de adopción e implementación de una reforma.

Factores explicativos

A continuación se valora cómo han operado los factores explicativos que al inicio del capítulo se propuso podrían dilucidar los respectivos y escasos alcances que han tenido las reformas institucionales del PANI hasta el momento.

Enfoques de política

El principal factor unificador de las propuestas es el enfoque de derechos como brújula que orienta las propuestas de reforma: todas coinciden en que el reto es que la práctica institucional refleje y sea coherente con dicho paradigma. El enfoque de derechos es un factor de continuidad que perdura a lo largo de las tres últimas administraciones de gobierno. Además, se va fortaleciendo y concretando en el diseño de instrumentos y acciones y en una visión de “modelo” institucional. El enfoque de derechos se refleja en la Doctrina de la Protección Integral, la cual considera que la acción del Estado debe estar dirigida a promover y proteger los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en general, y no solo a atender a quienes están en situaciones de riesgo o irregularidad (como los niños y las niñas de la calle o que han sido abandonados por sus familias biológicas)⁹.

A pesar de la presencia del enfoque de derechos en las propuestas elaboradas, al momento de la adopción de las políticas se observa un predominio de otro enfoque que, si bien no siempre explícito, en gran medida ha definido la suerte de cada una de las propuestas de reforma elaboradas entre los años 1997 y 2003. Se trata del enfoque de la estabilidad macroeconómica para el cual el gasto es un problema y pérdida de recursos (no una inversión), y que tiene como principal objetivo eliminar el déficit fiscal. Se trata de un enfoque que ha predominado desde inicios de los años noventas. En materia de reforma institucional del PANI ha estado muy presente: a lo largo de las últimas tres administraciones repetidas veces la escasez de recursos ha sido el argumento para demorar e impedir la adopción de propuestas de cambio institucional del PANI en principio ya acordadas. Por un lado, el PANI no ha recibido nunca el 7% que le corresponde por Ley de lo recaudado en materia de impuesto sobre la renta. Por otro lado, hay una importante brecha entre los recursos aprobados en el presupuesto y los efectivamente girados a la institución, lo cual se agrega a la brecha entre los recursos girados y los efectivamente ejecutados.

Usualmente, la discusión sobre recursos se ha hecho en el marco de una coyuntura y frente a situaciones de crisis. Hasta la fecha no ha habido una aclaración pública de las implicaciones que este enfoque tiene con respecto al enfoque de derechos ni de escenarios que permitan resolverlos. Son enfoques que corren paralelos y predominan en distintos escenarios y con diferentes actores. Esto hace más complejo el éxito de las reformas dado que el enfoque de derechos predomina en el sector de niñez y adolescencia, mientras que el enfoque de estabilidad macroeconómica predomina en las autoridades de las cuales depende dar a este enfoque viabilidad y contenido presupuestario. Ninguno de los actores participantes de la formación de políticas de transformación del PANI ha colocado este debate de una manera que permita visibilizar encuentros y desencuentros entre ambos enfoques.

Los escasos alcances de la reforma del PANI no se deben a falta de ideas y sustento de qué hacer, sino a la generación de apoyos para el cómo hacerlo, que son insuficientes hasta el momento.

9 Par una elaboración más detallada del enfoque de derechos, véase Güendel, 2003.

Configuración de actores

La configuración de actores que han participado de los distintos esfuerzos de reforma institucional del PANI se sintetiza en el cuadro 5.7, según momentos de la formación de políticas.

Cuadro N° 5.7

Factores explicativos: Configuración de actores según momentos

Diseño / formulación de la propuesta de reforma institucional			
-Protagonismo de funcionarios y funcionarias y autoridades del PANI	-Papel central de UNICEF, formalmente en conjunto con el PNUD y el propio PANI	-Se abre el juego a otros actores (UNICEF primero y Junta de Notables luego) -Participan instituciones públicas no sectoriales que están a favor del cambio institucional -Incorpora propuestas previas	-Es una reforma promovida desde el PANI . En una primera fase elaborada "desde arriba" con escasa participación del personal y en una segunda abierta a la revisión y discusión -Incorpora propuestas previas
Adopción de la propuesta de reforma institucional			
Formalmente se adopta aunque en los hechos solo parcial: -Participa MIDEPLAN (sugiere "plan B" en materia de plazas) -Hacienda (no autoriza creación de plazas solicitadas ni gira recursos correspondientes)	No se adopta como tal pero se incorpora en la siguiente	No se adopta la propuesta integral; se adopta una medida en particular: -MIDEPLAN no aprueba re-estructuración propuesta por Junta de Notables -Interrupción en el pasaje a funcionarios y funcionarias para operativización	Dudas iniciales desde MIDEPLAN; está aún en fase de formulación. Una consulta inicial a MIDEPLAN no fue positiva

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio realizado, 2003.

El cuadro permite observar la ampliación de los actores participantes desde la primera propuesta hasta la última. En el primero se trató fundamentalmente de personas de la propia institución (autoridades, funcionarios y funcionarias). En el segundo se incorporaron dos agencias de cooperación. En el tercero se incorporaron personas prestigiosas pertenecientes a una institución de mucho reconocimiento en el país. Sin embargo, no dejaron de participar las dependencias ni personas del PANI. En el cuarto se volvió a un esfuerzo más interno, desde la propia institución, en la formulación inicial aunque nutrida de los esfuerzos previos y con una consulta a todos los actores anteriormente mencionados. Por ejemplo, entre las personas consultadas están quienes integraron la Junta de Notables, la cual, aunque formalmente ya no existe, en los hechos tiene un peso importante para legitimar la propuesta.

Al mismo tiempo que aumentan los actores participantes, a lo largo de los cuatro esfuerzos persiste una configuración de actores; además, las propuestas son muy

distintas en los momentos de formulación y adopción de la política. Esto podría explicar algunos de los vetos que se han generado desde el Poder Ejecutivo. Las propuestas se han diseñado desde el sector de infancia y adolescencia y solo en un segundo momento han participado actores claves del Poder Ejecutivo (principalmente Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN). Esto no necesariamente ha permitido incorporar criterios de viabilidad y de voluntad política del Poder Ejecutivo desde el momento inicial y ha terminado generando “ficciones” reformistas.

Desde la primera propuesta de reforma, el enfoque de derechos se lleva a cabo en un entorno de restricción fiscal que se refleja en los “techos” de la Autoridad Presupuestaria para la creación de plazas y en restricciones en la transferencia de recursos desde Hacienda al PANI. Este escenario se agrava porque el PANI valora que las pautas de la Contraloría General de la República (CGR) para la ejecución de fondos no se adecuan a necesidades institucionales (especialmente dado que la institución no planifica oferta, sino que actúa contra demanda). A su vez, la Contraloría General de la República ha hecho recomendaciones para mejorar la gestión de recursos que hace la institución. Esto redundaría en otro actor que si bien no tiene decisión directa sobre procesos de reforma institucional, es un actor clave que, en principio, no confía en la institución.

Además de MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, el Presidente de la República, a lo largo de las distintas administraciones, ha tenido un papel por momentos protagónico en materia de infancia y adolescencia, de la mano de los programas sociales y en muchos casos asociado al papel de la Primera Dama. Sin embargo, este protagonismo no ha sido en relación con la reforma institucional del PANI.

Escenario social

La propuesta elaborada en 1997 se hizo en tiempos “normales”: desde el PANI la institucionalidad pública adoptaba una posición proactiva para adecuarse al enfoque de derechos y a la nueva legislación que se estaba aprobando para responder a este. Independientemente de si la situación objetivamente cambió o no en los años posteriores, lo cierto es que la percepción de la problemática social en niñez y adolescencia sí lo hizo. Las siguientes propuestas, elaboradas entre el 2001 y el 2003, han tenido lugar en un escenario percibido como de crisis social ante una situación de emergencia: la depredación de la niñez y la adolescencia por parte de redes de tráfico de órganos; pederastas; empresarios de la prostitución infantil; violencia familiar; etcétera.

Este cambio en el escenario indica que se perdió la oportunidad de que la transformación institucional del PANI se adelantara o al menos acompañara la demanda social. La transformación actual tiene mucho que ver con “estar a la altura” de la crisis social. La literatura en reformas sugiere que la profundización de la crisis social favorece las reformas. En este caso, sin embargo, surge una dificultad: la percepción de crisis tiende a aumentar la demanda social de actuaciones de alto impacto frente a situaciones de riesgo de corto plazo y no tanto de actuaciones preventivas e integrales de mediano y largo plazo. Un ejemplo es la crisis que estalla en el 2001, que inicia como un problema presupuestario que involucra fuertemente



al Poder Ejecutivo y sus prioridades de inversión social, y termina con un problema de pobre desempeño institucional del PANI. En el 2003, mientras se elabora la última propuesta de reforma, la crisis social alcanza un pico debido a la percepción pública de aumento en los abusos sexuales, las desapariciones y los asesinatos de niños y niñas y adolescentes.

Un interrogante importante es cómo hacer para procesar una reforma institucional cuyos resultados más importantes se verán en el mediano y largo plazo. Esto es central: un acercamiento más efectista que quiere resultados rápidos y cuantificables para justificar la inversión de recursos choca contra un enfoque de mediano y largo plazo que aborde aspectos estructurales que están detrás de problemas acuciantes y visibles como, por ejemplo, el secuestro de niños y niñas. Esto no quiere decir que, frente a una población que pide respuestas de corto plazo, instituciones como el PANI no deban llevar a cabo acciones de alta visibilización que a su vez les permita, por ejemplo, ganar legitimidad y apoyo social.

La reforma institucional del PANI en algún grado depende de que el PANI se “mueva” de un lugar en el que no necesariamente es valorado por cambios positivos en materia de niñez y adolescencia, pero sí es asociado con los cambios negativos. En este aspecto hay algo que aprender de ministerios como el de Economía al que nadie pensaría en atribuirle los problemas de la economía. Por el contrario, es ampliamente aceptado que los problemas de la economía no están bajo control de este Ministerio. En esa medida, el Ministerio es el encargado de interpretar y transmitir a la población lo que considera son sus logros y sus fracasos. En el caso del PANI, esta interpretación suele estar monopolizada por los medios de comunicación masivos, los cuales en el período considerado han tendido a emplear un marco por el cual ocurre lo contrario: los problemas de la niñez y la adolescencia son en gran medida debidos a la política pública en general, y al PANI en particular.

Paralelamente al aumento de la percepción de crisis y de la demanda de medidas de emergencia (en general represivas), se ha acumulado, al menos entre actores que están alrededor del PANI, descreimiento acerca de la viabilidad de adoptar e implementar dichas propuestas. Los dispositivos estratégicos serán claves para procurar contrarrestar este escenario adverso.

Dispositivos estratégicos

Hasta ahora se ha visto que desde mediados de los años noventas, el PANI cuenta con propuestas de transformación institucional acorde al enfoque de derechos (o, al menos, a dar pasos en esa dirección), en un contexto en el cual hay una percepción de que aumenta la crisis social y existen mayores dificultades para proteger a la infancia y adolescencia del país. Todos estos factores juntos deberían haber generado condiciones favorables para las transformaciones institucionales. Pero, lamentablemente, no siempre fue así, ya que las presiones hacia el PANI fueron excesivas y partían de una visión que le otorgaba la completa responsabilidad en la protección de la niñez y de la adolescencia. Enfoque que se opone a la perspectiva del enfoque de derechos, que sostiene la responsabilidad compartida, lo cual significa pasar del PANI como chivo expiatorio al PANI capaz de construir alianzas y percibirse como parte de la solución.



Tres son los dispositivos estratégicos en los que se enfoca este análisis: el **momento del ciclo de la administración de gobierno** en el que se procuró pasar de la formulación, a la adopción e implementación de la propuesta; la existencia de un **liderazgo reformista sólido**; y la **sostenibilidad técnica** de las propuestas. Estos dispositivos estratégicos se sintetizan en el cuadro 5.8 y se abordan seguidamente.

Cuadro N° 5.8
Factores explicativos: Dispositivos estratégicos

Momento del ciclo de la administración de gobierno en el que se procuró pasar de la formulación a la adopción			
Adopción muy parcial: El diseño de la propuesta se realizó a fines de la administración Figueres (94-98) y su posible adopción y ejecución fue bajo la administración Rodríguez (98-02). Bajo esta administración se inició un nuevo proceso desde la elaboración.	No se adopta pero hubiera tenido similar problema que anterior y siguiente.	Adopción muy parcial: Diseño de propuesta a fines de la administración Rodríguez (98-02) y su posible adopción y ejecución fue bajo la administración Pacheco (02-06) amenaza continuidad. Con la nueva administración se comenzó un nuevo proceso desde la elaboración.	El inicio de elaboración de la propuesta a comienzos de la administración Pacheco (02-06) crea mejores condiciones que en las anteriores. Sin embargo, la situación no es clara y depende del momento en que se finalice la elaboración de la propuesta y se valore su adopción.
Liderazgo reformista			
Se percibe como sólido. Existe un liderazgo de lo que en la literatura se llama "empresario reformista" artífice de la Ley y constitución del PANI en institución autónoma. Este liderazgo es capaz de neutralizar visiones contrarias a un mayor perfil del PANI (tal como se plasma en la Ley Orgánica frente al Código de la Niñez).	No es claro dado que en un corto período hubo varias personas ocupando la Presidencia Ejecutiva. Tiende a predominar la percepción de un importante liderazgo UNICEF.	No es claro. De hecho, la Junta de Notables se crea, entre otras razones, para llenar un vacío de liderazgo Sin embargo, si bien la Junta de Notables lidera el diseño de la propuesta, necesariamente lidera su adopción.	No es claro. No existe una continuidad en el respaldo institucional y político de la Junta de Notables a la Presidencia Ejecutiva. Se comienza básicamente de nuevo con el proceso de reforma. El vacío de ambos no parece ser llenado por Consejo de la NNA
	Perfil político y técnicamente débil de las personas que ejercen la PE. Liderazgo sucumbe a presión social: lo que es en principio un problema de recursos desde el Ejecutivo al PANI se vuelve un problema del PANI		
Sostenibilidad técnica de la propuesta			
La provee principalmente el personal y las autoridades del PANI .	La provee principalmente UNICEF seguida del PNUD y luego del PANI . Tiende a percibirse como "propuesta UNICEF". La relación rectoría y prestación o ejecución de servicios es controvertida, incluso en su fundamento legal y técnico.	La provee el asesoramiento de equipos técnicos a las personas que integran la Junta de Notables, por ejemplo de la Universidad de Costa Rica. Se produce cierto "ruido" entre un diseño básicamente externo al PANI y una expectativa básicamente interna de operativización de la propuesta.	La proveen consultorías contratadas por el PANI y que trabajan desde la Presidencia Ejecutiva. En un primer momento recogió propuestas de reformas previas, pero no fue consultada con personal del PANI . En un segundo momento (fines de 2003) se iniciaron dichas consultas como parte del mismo proceso de formulación de la propuesta.

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio realizado, 2003.

El momento del ciclo electoral en el que se buscó pasar de la formulación a la adopción:

El año dentro del ciclo electoral es “el más poderoso predictor de la productividad política del ciclo de la administración. Cuanto más se está en competencia electoral, menor es la productividad parlamentaria y la disciplina de los actores políticos en el parlamento” (Filgueira y Moraes, 2001:101,102). Esto mismo ocurre con otros actores políticos que operan desde el Poder Ejecutivo, solo que este cumple un papel en la campaña electoral en marcha. Por lo tanto, muchas de las propuestas que se promueven desde el Ejecutivo se asocian con el Partido en el gobierno y se descontinúan con la llegada de la nueva administración en mayo, luego de las elecciones que tuvieron lugar en febrero. Las propuestas de reforma institucional del PANI se han elaborado en los dos años finales y han quedado en un *impasse*, tanto en su adopción formal como en su implementación en la administración siguiente.

Liderazgo reformista: El primer intento contó con un liderazgo sólido en la figura del Presidente Ejecutivo del PANI, entendido este como un liderazgo capaz de articular los recursos políticos disponibles para promover transformaciones institucionales (Filgueira y Moraes, 2001:112). Sin embargo, la combinación de un liderazgo fuerte en un período del ciclo electoral y cambio de administración no permitió que este liderazgo hiciera la transición entre la formulación de la propuesta y su adopción. Se hubiera requerido para eso un elemento que no estuvo presente: la elevación del tema al rango de política de Estado cuyo éxito tuviera “ganadores” claramente definidos más allá de la administración de Gobierno. Dada la configuración de actores que se describió más arriba, este no fue el caso.

Los restantes intentos de reforma institucional del PANI han carecido de un liderazgo sólido por distintas razones. En primer lugar ha habido una alta inestabilidad en la conducción institucional. En segundo lugar, el puesto de Presidencia Ejecutiva ha estado ocupado por personas sin la trayectoria política suficiente para colocar la propuesta de reforma institucional en el intrincado escenario en el que este tiene lugar y en el que los “perdedores” pueden ser claros, pero los “ganadores” muy difusos. Se volverá a este punto más adelante. En tercer lugar, para fortalecer liderazgos institucionales que puedan ser “motor” de una reforma, se requeriría poner a jugar personas con peso propio, principalmente ético y político, capaz de navegar en un escenario complejo, construyendo alianzas complicadas.

Sostenibilidad técnica de la propuesta: Este factor ha operado de distintas maneras, positivas y negativas, dependiendo de los actores que lo valoran. Lo que sí es claro es que las dificultades para la adopción de las propuestas de reforma no se explican por debilidad técnica. Las propuestas han ganado en elaboración desde la primera a la actual. Sin embargo, cada una de ellas ha tenido importante soporte técnico y ha recogido reflexión, estudio y lecciones aprendidas de errores previos.

Dispositivos estratégicos ausentes: Hay al menos dos estrategias ausentes que llaman la atención porque usualmente han sido protagonistas de otros procesos de reforma institucional: el primero, relativo a la Asamblea Legislativa y las fracciones de los partidos como actores participantes de la formación de la política. El segundo tiene que ver con el papel de la opinión pública y de la sociedad en general.

Con respecto al papel de la Asamblea Legislativa, en el período examinado el papel de la Asamblea Legislativa y de las fracciones de los partidos políticos ha estado muy desdibujado en este tema. Esto ocurre en momentos de muchas decisiones concentradas en el Poder Ejecutivo, tanto visibles como invisibles. El Poder Legislativo ha intervenido puntualmente, reaccionando a eventos sociales de emergencia. El ejemplo más reciente es el de la discusión del proyecto de la “Ley de Katia y Osvaldo”¹¹. Queda planteada la pregunta acerca de en qué medida la Asamblea Legislativa podría ser un actor decisivo en pedir cuentas, valorar y proponer soluciones en el tema. Llevar el tema a un escenario altamente fragmentado y en el que la disciplina partidaria no puede asumirse es muy riesgoso. Al mismo tiempo, podría permitir darle el carácter de política de Estado del que hasta ahora, en los hechos, ha carecido. Un paso que podría ser aprovechado en este sentido es la reciente creación de la Comisión para la Niñez y la Adolescencia en la Asamblea Legislativa¹².

Siendo actualmente la Asamblea Legislativa un órgano políticamente fragmentado, sería de esperar que un diseño de reformas realizado desde el Ejecutivo y que contara con voluntad política efectiva de este poder, no debería tener mayores obstáculos. Sin embargo, lo difuso de esa voluntad política a la hora de reflejarse en el apoyo a la adopción efectiva de una reforma institucional en el PANI, hace pensar que esta podría tener más éxito si se modificara o al menos ampliara el ámbito de formación de políticas para incluir al Poder Legislativo, permitiendo así un mayor juego de alianzas.

Con respecto a la opinión pública y a la sociedad en general, hasta el momento quienes han promovido las reformas no han hecho una apelación clara a su apoyo, incluso para ejercer contrapesos a los vetos explícitos o implícitos generados desde el propio Poder Ejecutivo, y reflejados, por ejemplo, en el tema de los recursos que le corresponden por Ley al PANI y que cada año dejan de transferirse. A lo largo de todo el período considerado, la mediación con la sociedad parece haber sido realizada por los medios de comunicación masivos y, en gran medida, en los términos en los que los propios medios de comunicación han abordado el tema de la infancia y la adolescencia. Para la realización de este capítulo no fue posible realizar un examen de medios de comunicación masivos que documente su abordaje predominante del tema. Pero da la sensación de que, “al final del día”, el PANI es considerado como principal y casi único responsable de su desempeño, el cual a su vez se representa como dejando mucho que desear.



En síntesis:

La realización de una reforma institucional del PANI cuenta con un enfoque o paradigma fuerte que la legitima y le da rumbo estratégico. Este enfoque, simbolizado en la Convención de los Derechos del Niño, marca un rumbo de transformaciones normativas, institucionales y en el modelo de atención de la niñez y adolescencia. En materia de reforma institucional y del PANI en particular, ha habido cuatro propuestas que

11 Se trata de un proyecto de ley que propone medidas para proteger a la sociedad de personas que hayan cometido delitos sexuales contra menores. Un proyecto de ley controvertido por posible inconstitucionalidad, entre otros factores, el cual en octubre de 2003 era considerado en una comisión de la Asamblea Legislativa.

12 Un tema relevante por estudiar y dar seguimiento en los próximos meses es al enfoque sobre niñez y adolescencia presentes en la Comisión. De acuerdo con un asesor legislativo consultado, actualmente coexisten un enfoque más asistencial y dirigido a situaciones de riesgo, y otros integral y con enfoque de derechos.

se cobijan con este enfoque y procuran promover una transformación institucional que adecue la práctica institucional al enfoque de derechos y al marco normativo interno modificado a la luz de la Convención. Las propuestas han contado con un adecuado soporte técnico. Además, lejos de tener diferencias que pudieran explicar el porqué de las sucesivas elaboraciones de propuestas, tienden a recoger aspectos planteados en sus antecesoras.

Recuadro 5.5

Política Social con Enfoque de Derechos

El enfoque de derechos aboga por el desarrollo de una visión integral de los problemas sociales. Considera en general que para llevar a cabo las políticas se debe mejorar la gestión institucional; es necesario contar con espacios de coordinación institucional, mejorar la asignación y uso de los recursos, contar con un sistema de información integrado y con atención a lo local, contar con una mayor e importante participación social en la gestión pública, mejorar la planificación, gestión, seguimiento y evaluación de los programas, así como con recursos humanos capacitados en derechos.

El enfoque de derechos considera una serie de supuestos epistemológicos que cuestionan la perspectiva anterior basada en el enfoque burocrático de la política social. Como parte de una nueva visión, reconoce explícitamente la exclusión de grupos específicos (mujeres, niñez, grupos étnicos) del Estado y de la sociedad - modernidad inconclusa-; cuestiona la noción tradicional de la universalidad del derecho, visualiza la relación significativa entre derecho-cultura y planificación social (reconocimiento de la justicia como equidad) y cuestiona el concepto burocrático y vertical del Estado social.

Para romper con la propuesta anterior, incorpora nuevos conceptos para poder responder adecuadamente a los nuevos requerimientos, como:

- El concepto de protección social integral vs. la atención**
- El concepto de gestión social de riesgo, para una protección reflexiva**
- El concepto de responsabilidad social**
- El concepto de integralidad**
- El concepto de participación con autonomía**

La política pública debe promover desde este paradigma una articulación entre:

- La política productiva, la política de inversión pública y la política social**
- La política judicial y la política de protección**
- La política cultural y la política social**

Para ello se deben crear nuevos instrumentos que posibiliten una planificación social que responda adecuadamente a los nuevos retos, tales como:

- Un enfoque legítimo de hacer política para el desarrollo de una institucionalidad basada en el Derecho.**
- La información como estrategia comunicacional para el cambio cultural, la movilización y sensibilización política.**
- La transparencia y rendición de cuentas como mecanismo para la participación ciudadana y el mejoramiento de la gestión.**
- El sistema de protección como una nueva articulación entre Estado-sociedad-persona.**
- La exigibilidad de derechos: una demanda con sentido para desarrollar el estado de derecho.**

Fuente: UNICEF, 2002.

Sin embargo, estas propuestas han tenido alcances limitados debido, en gran medida, a los dispositivos estratégicos empleados para promover la adopción y ejecución de las reformas. Por un lado, el pasaje de la formulación e implementación se ha dado paralelamente al cambio de administración de gobierno. Y por el otro, el liderazgo institucional ha carecido del suficiente reconocimiento político para articular recursos políticos disponibles, tales como la incorporación de nuevos actores que apoyen la reforma, o la neutralización de otros que, siendo parte de las decisiones, usual e implícitamente, no la apoyan.

Temas críticos no resueltos han sido el de contar con los suficientes recursos, al menos inicialmente, para llevar a cabo algunas de las medidas sustantivas que a su vez movilicen apoyos sociales, políticos e institucionales posteriores. Este punto de los recursos coloca el proceso institucional del PANI en la corriente principal de la reforma fiscal estructural cuyo proyecto de ley se espera esté aprobado en diciembre del 2003. Estos recursos deben permitir dar el salto de niñez a adolescencia y de ejecución de servicios para la infancia en situación crítica, además, la rectoría para la infancia y la adolescencia en su conjunto.

Conclusiones y recomendaciones

En 1996 el PANI se convirtió en una institución autónoma conducida por una Junta Directiva y una Presidencia Ejecutiva, en lugar de la Dirección que era hasta el momento. En el 2002 la Presidencia Ejecutiva se convirtió en Ministro o Ministra de la Condición de la Infancia y la Adolescencia, con participación en el Gabinete con voz y sin voto. A lo largo de este tiempo, el PANI ha mantenido constantes sus servicios y los instrumentos de política con que cuenta. Hay consenso en que los cambios previstos van en la dirección correcta, pero aún son insuficientes.

El enfoque de derechos deja bastante claro principios, algunos de los instrumentos (como la participación comunitaria) y servicios que deben ser parte de políticas de niñez y adolescencia que busquen reflejarlo. Desde esta perspectiva, lo que los intentos de reforma institucional del PANI muestran es que un enfoque es condición necesaria pero no suficiente para cambios institucionales profundos. Además, es posible que aún no estén del todo elaborados los instrumentos de política, desde la planificación hasta el *gerenciamiento*, que logren dar pasos decididos hacia la operativización del enfoque de derechos en una práctica institucional (Güendel, 2003).

Evidentemente, quienes dicen estar de acuerdo con la reforma institucional del PANI tienen múltiples objetivos, así como dudas y resistencias. Ninguna reforma institucional que se lleva a cabo está exenta de estas. Sin embargo, entre los actores activos en la promoción de los cambios examinados en este documento no hay ninguno que pueda considerarse, en tanto actor, un “perdedor” de ninguna de las propuestas de cambio. Algunas personas entrevistadas mencionan la resistencia del personal de la institución; sin embargo, son muchas más las veces que repetidamente señalaron que la mayor parte de las personas trabajadoras, incluso las organizadas, tienen mucho que ganar de un proceso de cambio, siempre y cuando tenga algún espacio de negociación.

El liderazgo institucional del PANI ha carecido de suficiente reconocimiento político para articular recursos políticos disponibles, tales como la incorporación de nuevos actores que apoyen la reforma, o la neutralización de otros que siendo parte de las decisiones, usual e implícitamente, no la apoyan.

Para llegar a acuerdos sustantivos en materia de reforma institucional, las distintas personas e instituciones involucradas con la niñez y adolescencia han desplegado una considerable cantidad de energía, tiempo y creatividad. El problema ha sido cómo poner en marcha algunos de los aspectos claves que a su vez propicien luego otros cambios.

Para ello se requiere crear un conjunto de condiciones tales como:

- **Revisar los actores que participan en distintos momentos de la formulación del cambio.** Parece difícil que, aún con la mejor de las propuestas, el PANI por sí solo pueda generar la legitimidad social que a su vez permita incidir sobre la voluntad política que también coadyuve a la movilización de decisiones y recursos con los cuales necesita contar para poner en marcha los cambios institucionales. Por más buena que sea la gestión del cambio, parece difícil que el PANI, en el corto y mediano plazo, revierta la percepción social actual sobre su pobre desempeño, que le permita generar los recursos para modificar esta percepción social. Es necesario promover la transformación con aliados que aporten legitimidad social, aun cuando sea el PANI el que aporte gran parte de la propuesta orientadora del cambio. En particular, sería deseable valorar la participación de ámbitos y actores hasta ahora marginados en el debate y toma de decisiones acerca de la transformación institucional del PANI, tales como el de la Asamblea Legislativa y los partidos políticos, respectivamente. ¿Cuánto vale la pena abrir el juego? La respuesta a esta pregunta requiere algún nivel de reflexión.
- Al mismo tiempo, parecería difícil y no sería deseable que los cambios necesarios se procesen sin la **participación del PANI y sus funcionarios y funcionarias**, tanto en función de su línea de mando como de sus distintas organizaciones gremiales y laborales. Se requiere que las propuestas claramente incorporen la visión y las preocupaciones de las personas trabajadoras, en particular el tema de la carga laboral. Si bien es un problema que no se resolverá fácilmente ni de un pronto a otro, requeriría de señales decididas y positivas por parte de cualquier conducción de cambio institucional para contar con apoyo de los trabajadores y las trabajadoras.
- Se requeriría **reconsiderar las reglas de juego** según las cuales se elaboran las propuestas y, sobre todo, su relación con los momentos de adopción y ejecución. Hasta ahora se ha pensado fuertemente en el momento de elaboración (siendo la propia institución o instancias no vinculantes como la Junta de Notables), no así en los de adopción y ejecución. Parece importante considerar cuidadosamente cuál es el tipo de espacio que facilite un mejor hilo conductor entre estos momentos, así como la conjunción de dos ingredientes claves: voluntad política y legitimidad social. Este formato debería incluir no solo el momento propiamente de la enunciación de las soluciones y transformaciones propuestas, sino, también, de su ejecución, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas de todo el proceso. Sería necesario crear mecanismos que permitan un cierto hilo entre las fases de formulación y ejecución o que, alternativamente, existan importantes costos políticos ante la interrupción de dicha continuidad.
- Se requeriría que el diseño y aprobación de las reformas permitiera **explicitar los criterios fiscales y macroeconómicos** que operan a la hora de dar contenido presupuestario a las propuestas. Esto permitiría dilucidar encuentros

Parece existir un acuerdo bastante amplio con respecto a qué hacer, al menos en aspectos básicos y al menos entre los actores que han participado hasta el momento en una forma activa en la formulación de propuestas.

y desencuentros entre enfoque de derechos y política macroeconómica y, por lo tanto, adjudicar las responsabilidades que sean pertinentes a actores que, como el Ministerio de Hacienda, socialmente se perciben como ajenos al problema de la inversión social en niñez y adolescencia en general, y en el PANI en particular.

- Se requiere resolver a través de qué **medidas, de corto y mediano plazo**, se aumentan las probabilidades de alcanzar una reforma integral. Parecería que las propuestas coinciden en que es necesario “dar vuelta” a la lógica institucional, logrando que la planificación, la asignación de los recursos, la ejecución, etcétera, respondan efectivamente a las necesidades de la población. Para ello se requieren nuevos sistemas de apoyo, como sistemas de planificación e información. Sin embargo, una cosa es querer una reforma integral y otra cosa es querer hacerla toda junta. Una pregunta inevitable de hacer es cuál es la secuencia de cambios graduales y parciales que va abriendo surco para, a la vuelta de unos años, contar con la reforma integral que se quiere.



Anexo

Estrategia metodológica

Para analizar la reforma institucional del PANI con sus logros y limitaciones, fue necesario realizar consultas a informantes claves. Fueron personas que, desde distintas ubicaciones institucionales, estuvieron cerca de una o más de las propuestas de reforma. Entre ellas se incluye a autoridades políticas, asesores técnicos, funcionarios y funcionarias del PANI. Un primer resultado de esta ronda de consultas permitió estudiar los intentos de reforma que se habían llevado a cabo entre 1997 y 2003. A partir de esta delimitación fue posible identificar los respectivos documentos oficiales y caracterizar cada propuesta. Para ello se definió un conjunto básico de variables que, al aplicarse a cada propuesta de reforma y respetando algunas particularidades de cada una, posibilitó tener un perfil sintético de cada una.

Paralelamente se llevó a cabo una revisión bibliográfica sobre reformas institucionales. Esta revisión se enfocó, principalmente, en estudios acerca de vetos a propuestas de transformación planteadas desde la institucionalidad pública en América Latina. Se trató de vincular la experiencia de cambio del PANI a otras experiencias en las que, al igual que este caso, hubieran existido propuestas concretas y técnicamente elaboradas de transformación que, a la hora de su adopción e implementación, hubieran tenido alcances limitados. Además, se realizaron entrevistas y se consultó documentos producidos por personas de organizaciones no gubernamentales, tanto de defensa como de atención de niñez y adolescencia; de instituciones públicas relacionadas con la niñez y la adolescencia, como la Defensoría de los Habitantes, Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), y de la Contraloría General de la República (CGR). Tanto la consulta a informantes claves como la revisión de estudios, permitió identificar un conjunto de factores asociados a los mayores o menores alcances de las propuestas de reforma del PANI.

Las entrevistas realizadas permitieron identificar los principales factores que explican los alcances y limitaciones de cada etapa o propuesta de reforma.

A su vez, en este capítulo se presenta una sistematización de las distintas propuestas de reforma para identificar enfoques y contribuir a establecer lecciones aprendidas que contribuyan con la reforma. Para ello se analiza el papel de distintos actores que han participado en cada momento; los enfoques que estos han desplegado para promover u oponer la reforma institucional; y las estrategias empleadas. Si bien hay un énfasis en el papel de la dinámica nacional, esta no está desligada del entorno internacional y se aborda cuando se considera pertinente. En una reforma como la que se analiza en este capítulo, estos factores se relacionan más fuertemente con el cambio de paradigma en materia de derechos de infancia y adolescencia (y consiguientemente, de las políticas dirigidas a esta población), y no tanto con la transformación institucional propiamente dicha.

FUENTES

Entrevistas realizadas

Warren Crowther –UCR; apoyo técnico Junta de Notables
Alfredo Mora – UNIPRIM
Carmen María Romero – PRIDENA, UCR
Gabriel Macaya – Rector UCR
Iván Rodríguez – Defensa de los Niños Internacional (DNI)
Juan Carlos Paniagua – Sindicalista seccional de ANEP en el PANI
Laura Chinchilla – Coordinadora de Área, PANI
Ludwig Güendel - Oficial de programas, UNICEF
Luis Román - MIDEPLAN
Mario Víquez – Defensor de la Niñez y la Adolescencia
Olman Villarreal – CICAP, UCR; Secretario técnico Junta de Notables
Rita Maxera – Especialista en infancia y adolescencia
Rodolfo Vicente – Coordinador de Área, PANI
Rubén Hernández -- Abogado constitucionalista
Sara Víquez – MIDEPLAN

ANEXO DEMOGRAFÍA



Cuadro A1

Costa Rica. Población total por provincia y cantón según sexo y año, 1998-2002

Provincia y Cantón	FEMENINO				
	1998	1999	2000	2001	2002
San José	668054	682506	696890	710761	724478
San José	157677	159649	161595	163388	165099
Escazú	25960	26627	27242	27795	28310
Desamparados	92689	96260	100059	103994	108096
Puriscal	14364	14560	14720	14853	14979
Tarrazú	6754	6944	7116	7271	7430
Aserrí	24005	24490	24929	25318	25668
Mora	10236	10594	10942	11272	11609
Goicoechea	59443	60499	61486	62353	63133
Santa Ana	16630	17212	17802	18352	18901
Alajuelita	31898	33882	35992	38215	40567
Vázquez de Coronado	25968	27340	28711	30074	31473
Acosta	8845	8953	9055	9134	9211
Tibás	39448	38706	38029	37381	36695
Moravia	25802	26170	26517	26824	27083
Montes de Oca	26482	26796	27091	27351	27572
Turrubares	2338	2348	2346	2343	2332
Dota	3191	3242	3282	3313	3337
Curridabat	30509	31186	31860	32516	33157
Pérez Zeledón	60232	61322	62262	63048	63738
León Cortés	5583	5726	5854	5966	6068
Alajuela	338534	348861	358725	368048	377195
Alajuela	105148	108857	112425	115836	119221
San Ramón	31947	33113	34258	35362	36471
Grecia	30672	31754	32784	33758	34718
San Mateo	2554	2584	2618	2652	2684
Atenas	10708	10796	11232	11464	11683
Naranjo	17993	18553	19083	19571	20037
Palmares	14130	14635	15115	15586	16051
Poás	11603	11999	12386	12750	13105
Orotina	7578	7764	7947	8114	8283
San Carlos	59900	61544	63088	64520	65900
Alfaro Ruiz	5044	5219	5396	5578	5774
Valverde Vega	7936	8145	8327	8480	8611
Upala	18148	18248	18318	18352	18364
Los Chiles	9293	9386	9475	9559	9630
Guatuso	5880	6084	6273	6466	6663

Cuadro A1 (continuación)**Costa Rica. Población total por provincia y cantón según sexo y año, 1998-2002**

Provincia y Cantón	FEMENINO				
	1998	1999	2000	2001	2002
Cartago	207907	213377	218492	223222	227775
Cartago	64347	65893	67367	68731	70077
Paraíso	24404	25441	26435	27391	28342
La Unión	38444	39792	41121	42440	43763
Jiménez	6800	6865	6910	6928	6930
Turrialba	33150	33664	34072	34369	34580
Alvarado	5834	5986	6112	6225	6326
Oreamuno	18932	19404	19833	20220	20587
El Guarco	15996	16332	16642	16918	17170
Heredia	170318	175396	180403	185294	190147
Heredia	51343	52773	54229	55692	57168
Barva	15719	16162	16584	16972	17337
Santo Domingo	17207	17462	17693	17885	18051
Santa Bárbara	13970	14354	14705	15030	15335
San Rafael	18149	18584	18987	19355	19699
San Isidro	7530	7815	8103	8395	8695
Belén	9605	9881	10136	10365	10586
Flores	7322	7506	7685	7854	8006
San Pablo	10370	10612	10842	11056	11256
Sarapiquí	19103	20247	21439	22690	24014
Guanacaste	128653	130630	132340	133721	134897
Liberia	22824	23442	24011	24504	24958
Nicoya	21053	21197	21293	21332	21340
Santa Cruz	19741	20039	20313	20546	20759
Bagaces	7472	7696	7910	8107	8302
Carrillo	13060	13326	13563	13768	13952
Cañas	11740	11859	11961	12039	12095
Abangares	7799	7909	7999	8063	8112
Tilarán	8980	8972	8951	8913	8858
Nandayure	4853	4880	4886	4886	4876
La Cruz	8001	8144	8259	8352	8423
Hojancha	3130	3166	3194	3211	3222

Cuadro A1 (continuación)

Costa Rica. Población total por provincia y cantón según sexo y año, 1998-2002

Provincia y Cantón	FEMENINO				
	1998	1999	2000	2001	2002
Puntarenas	123493	124463	125280	125901	126400
Esparza	11481	11802	12099	12371	12626
Buenos Aires	19050	19338	19598	19830	20061
Montes de Oro	5351	5510	5658	5795	5921
Osa	12791	12595	12386	12157	11906
Aguirre	9159	9457	9720	9953	10172
Golfito	16649	16585	16500	16367	16203
Coto Brus	20048	19994	19893	19738	19543
Parrita	5731	5839	5923	5979	6023
Corredores	19062	18771	18509	18267	18020
Garabito	4171	4572	4994	5444	5925
Limón	154099	160130	165984	171635	177315
Limón	42936	44121	45204	46178	47103
Pococí	45643	47986	50313	52618	54983
Siquirres	24101	24737	25332	25876	26410
Talamanca	11466	11898	12324	12745	13167
Matina	14322	15067	15804	16531	17267
Guácimo	15631	16321	17007	17687	18385

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP). Censo de Población 2000 y Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050. Datos en línea.

Cuadro A1
Costa Rica. Población total por provincia y cantón según sexo y año, 1998-2002

Provincia y Cantón	MASCULINO				
	1998	1999	2000	2001	2002
San José	659214	674000	688817	703235	717627
San José	152283	154677	157048	159310	161510
Escazú	25415	26085	26710	27267	27798
Desamparados	91875	95490	99310	103270	107419
Puriscal	15209	15377	15525	15641	15749
Tarrazú	7134	7320	7488	7646	7801
Aserrí	25049	25505	25924	26295	26645
Mora	10689	11040	11369	11675	11989
Goicoechea	57432	58491	59507	60425	61276
Santa Ana	16631	17210	17755	18279	18787
Alajuelita	32277	34300	36475	38787	41244
Vázquez de Coronado	25987	27297	28600	29894	31216
Acosta	9987	10085	10166	10219	10259
Tibás	37347	36701	36131	35588	35023
Moravia	24704	25053	25382	25678	25944
Montes de Oca	24107	24444	24778	25090	25381
Turrubares	2664	2674	2678	2671	2658
Dota	3357	3397	3433	3453	3468
Curridabat	29453	30140	30853	31568	32266
Pérez Zeledón	61656	62628	63479	64168	64784
León Cortés	5958	6086	6206	6311	6410
Alajuela	359013	369388	379304	388640	397801
Alajuela	110044	113751	117331	120721	124042
San Ramón	33420	34599	35754	36885	38030
Grecia	32179	33283	34336	35334	36320
San Mateo	2802	2842	2880	2916	2942
Atenas	11391	11661	11912	12143	12353
Naranjo	18591	19127	19627	20095	20561
Palmares	14558	15057	15539	16001	16450
Poás	12318	12738	13138	13523	13917
Orotina	7873	8047	8228	8396	8567
San Carlos	64658	66337	67912	69365	70765
Alfaro Ruiz	5417	5601	5782	5967	6161
Valverde Vega	8032	8221	8385	8532	8673
Upala	20320	20408	20461	20461	20435
Los Chiles	10675	10762	10851	10926	10996
Guatuso	6735	6954	7168	7375	7589

Cuadro A1 (continuación)
Costa Rica. Población total por provincia y cantón según sexo y año, 1998-2002

Provincia y Cantón	MASCULINO				
	1998	1999	2000	2001	2002
Cartago	216711	222082	227125	231711	236086
Cartago	65801	67276	68673	69955	71179
Paraíso	25557	26585	27567	28504	29426
La Unión	39067	40369	41661	42927	44199
Jiménez	7460	7519	7562	7575	7575
Turrialba	35533	36051	36478	36759	36966
Alvarado	6309	6445	6563	6664	6754
Oreamuno	19503	19972	20404	20791	21157
El Guarco	17481	17865	18217	18536	18830
Heredia	174624	179945	185236	190435	195640
Heredia	49924	51347	52812	54300	55809
Barva	15929	16393	16838	17252	17654
Santo Domingo	17596	17849	18092	18298	18482
Santa Bárbara	14596	14998	15378	15728	16059
San Rafael	18609	19048	19466	19852	20211
San Isidro	7837	8146	8452	8757	9073
Belén	9781	10052	10302	10532	10751
Flores	7457	7636	7809	7966	8121
San Pablo	10170	10386	10593	10781	10952
Sarapiquí	22725	24090	25494	26969	28528
Guanacaste	135844	137904	139671	141088	142290
Liberia	22820	23472	24070	24612	25099
Nicoya	21906	22016	22076	22085	22051
Santa Cruz	21126	21444	21714	21942	22151
Bagaces	8084	8325	8548	8752	8948
Carrillo	14026	14303	14559	14776	14973
Cañas	12587	12726	12847	12933	13002
Abangares	8561	8670	8761	8820	8870
Tilarán	9467	9463	9445	9404	9351
Nandayure	5317	5361	5391	5400	5407
La Cruz	8473	8614	8732	8824	8900
Hojancha	3477	3510	3528	3540	3538

Cuadro A1 (continuación)**Costa Rica. Población total por provincia y cantón según sexo y año, 1998-2002**

Provincia y Cantón	MASCULINO				
	1998	1999	2000	2001	2002
Puntarenas	119860	136754	137431	137922	138282
Esparza	11986	12299	12582	12836	13073
Buenos Aires	11986	21536	21768	21978	22178
Montes de Oro	11986	5698	5836	5966	6091
Osa	11986	14504	14252	13981	13687
Aguirre	11986	10784	11106	11390	11669
Golfito	11986	18491	18340	18144	17913
Coto Brus	11986	21566	21383	21142	20847
Parrita	11986	6473	6555	6612	6652
Corredores	11986	20177	19882	19611	19333
Garabito	11986	5226	5727	6262	6839
Limón	170719	177437	183990	190355	196766
Limón	45056	46306	47466	48512	49513
Pococí	50815	53446	56090	58741	61479
Siquirres	27362	28078	28739	29341	29917
Talamanca	13365	13865	14357	14842	15332
Matina	16680	17531	18368	19196	20039
Guácimo	17441	18211	18970	19723	20486

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP). Censo de Población 2000 y Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050. Datos en línea.

Cuadro A1 (continuación)
Costa Rica. Población total por provincia y cantón según sexo y año, 1998-2002

Provincia y Cantón	AMBOS SEXOS				
	1998	1999	2000	2001	2002
San José	1327268	1356506	1385707	1413996	1442105
San José	309960	314326	318643	322698	326609
Escazú	51375	52712	53952	55062	56108
Desamparados	184564	191750	199369	207264	215515
Puriscal	29573	29937	30245	30494	30728
Tarrazú	13888	14264	14604	14917	15231
Aserri	49054	49995	50853	51613	52333
Mora	20925	21634	22311	22947	23598
Goicoechea	116875	118990	120993	122778	124409
Santa Ana	33261	34422	35557	36631	37688
Alajuelita	64175	68182	72467	77002	81811
Vázquez de Coronado	51955	54637	57311	59968	62689
Acosta	18832	19038	19221	19353	19470
Tibás	76795	75407	74160	72969	71718
Moravia	50506	51223	51899	52502	53027
Montes de Oca	50589	51420	51869	52441	52953
Turrubares	5002	5022	5024	5014	4990
Dota	6548	6639	6715	6766	6805
Curridabat	59962	61326	62713	64084	65423
Pérez Zeledón	121888	123950	125741	127216	128522
León Cortés	11541	11812	12060	12277	12478
Alajuela	697547	718249	738029	756688	774996
Alajuela	215192	222608	229756	236557	243263
San Ramón	65367	67712	70012	72247	74501
Grecia	62851	65037	67120	69092	71038
San Mateo	5356	5426	5498	5568	5626
Atenas	22099	22637	23144	23607	24036
Naranjo	36584	37680	38710	39666	40598
Palmares	28688	29692	30654	31587	32501
Poás	23921	24737	25524	26273	27022
Orotina	15451	15811	16175	16510	16850
San Carlos	124558	127881	131000	133885	136665
Alfaro Ruiz	10461	10820	11178	11545	11935
Valverde Vega	15968	16366	16712	17012	17284
Upala	38468	38656	38779	38813	38799
Los Chiles	19968	20148	20326	20485	20626
Guatuso	12615	13038	13441	13841	14252

Cuadro A1 (continuación)**Costa Rica. Población total por provincia y cantón según sexo y año, 1998-2002**

Provincia y Cantón	AMBOS SEXOS				
	1998	1999	2000	2001	2002
Cartago	424618	435459	445617	454933	463861
Cartago	130148	133169	136040	138686	141256
Paraíso	49961	52026	54002	55895	57768
La Unión	77511	80161	82782	85367	87962
Jiménez	14260	14384	14472	14503	14505
Turrialba	68683	69715	70550	71128	71546
Alvarado	12143	12431	12675	12889	13080
Oreamuno	38435	39376	40237	41011	41744
El Guarco	33477	34197	34859	35454	36000
Heredia	344942	355341	365639	375729	385787
Heredia	101267	104120	107041	109992	112977
Barva	31648	32555	33422	34224	34991
Santo Domingo	34803	35311	35785	36183	36533
Santa Bárbara	28566	29352	30083	30758	31394
San Rafael	36758	37632	38453	39207	39910
San Isidro	15367	15961	16555	17152	17768
Belén	19386	19933	20438	20897	21337
Flores	14779	15142	15494	15820	16127
San Pablo	20540	20998	21435	21837	22208
Sarapiquí	41828	44337	46933	49659	52542
Guanacaste	264497	268534	272011	274809	277187
Liberia	45644	46914	48081	49116	50057
Nicoya	42959	43213	43369	43417	43391
Santa Cruz	40867	41483	42027	42488	42910
Bagaces	15556	16021	16458	16859	17250
Carrillo	27086	27629	28122	28544	28925
Cañas	24327	24585	24808	24972	25097
Abangares	16360	16579	16760	16883	16982
Tilarán	18447	18435	18396	18317	18209
Nandayure	10170	10241	10277	10286	10283
La Cruz	16474	16758	16991	17176	17323
Hojancha	6607	6676	6722	6751	6760

Cuadro A1 (continuación)
Costa Rica. Población total por provincia y cantón según sexo y año, 1998-2002

Provincia y Cantón	AMBOS SEXOS				
	1998	1999	2000	2001	2002
Puntarenas	259440	261217	262711	263823	264682
Esparza	23467	24101	24681	25207	25699
Buenos Aires	40325	40874	41366	41808	42239
Montes de Oro	10896	11208	11494	11761	12012
Osa	27533	27099	26638	26138	25593
Aguirre	19584	20241	20826	21343	21841
Gólfito	35262	35076	34840	34511	34116
Coto Brus	41775	41560	41276	40880	40390
Parrita	12101	12312	12478	12591	12675
Corredores	39567	38948	38391	37878	37353
Garabito	8930	9798	10721	11706	12764
Limón	324818	337567	349974	361990	374081
Limón	87992	90427	92670	94690	96616
Pococí	96458	101432	106403	111359	116462
Siquirres	51463	52815	54071	55217	56327
Talamanca	24831	25763	26681	27587	28499
Matina	31002	32598	34172	35727	37306
Guácimo	33072	34532	35977	37410	38871

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP). Censo de Población 2000 y Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050. Datos en línea.

Cuadro A2**Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 1998-2000**

Edad	1998			1999			2000		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Provincia de San José									
< 1 año	2806	2629	5435	2801	2619	5421	2797	2610	5407
1 año	2497	2337	4834	2490	2328	4817	2482	2319	4801
2 a 4	8122	7881	16003	8086	7852	15939	8051	7823	15874
5 a 6	5513	5232	10745	5530	5230	10760	5548	5228	10776
7 a 12	17345	16154	33499	17588	16362	33950	17834	16574	34408
13 a 15	8736	8718	17453	8910	8864	17773	9087	9012	18099
16 a 17	5876	5790	11666	5952	5830	11782	6028	5871	11899
Escazú									
< 1 año	502	470	972	508	476	985	515	483	998
1 año	425	382	808	429	384	813	432	386	818
2 a 4	1402	1287	2689	1411	1291	2702	1419	1296	2715
5 a 6	962	892	1854	977	900	1877	992	907	1899
7 a 12	3049	2893	5942	3129	2957	6086	3211	3023	6234
13 a 15	1410	1456	2866	1442	1484	2925	1474	1512	2986
16 a 17	910	933	1843	925	946	1870	940	958	1898
Desamparados									
< 1 año	1875	1710	3585	1900	1726	3627	1926	1743	3669
1 año	1697	1537	3234	1719	1551	3270	1742	1565	3307
2 a 4	5686	5517	11203	5779	5616	11395	5873	5717	11590
5 a 6	3794	3594	7389	3869	3668	7538	3946	3744	7690
7 a 12	11674	11373	23047	12100	11804	23904	12541	12251	24792
13 a 15	5835	5860	11695	6082	6086	12168	6339	6321	12660
16 a 17	3654	3763	7417	3767	3889	7656	3883	4020	7903
Puriscal									
< 1 año	248	225	472	244	222	467	241	220	461
1 año	208	225	433	205	224	428	201	222	423
2 a 4	885	810	1696	883	805	1688	881	800	1681
5 a 6	601	644	1245	610	654	1265	620	665	1285
7 a 12	2167	2043	4209	2220	2086	4306	2274	2130	4404
13 a 15	1086	1025	2111	1096	1036	2132	1107	1047	2154
16 a 17	575	539	1114	567	534	1101	559	529	1088
Tarrazú									
< 1 año	167	170	337	169	175	344	171	180	351
1 año	157	154	310	160	157	317	163	160	323
2 a 4	514	535	1049	524	551	1076	535	568	1103
5 a 6	321	345	666	328	351	679	334	358	692
7 a 12	922	964	1885	952	1004	1957	984	1047	2031
13 a 15	480	449	929	490	459	949	501	468	969
16 a 17	286	254	540	288	256	544	290	258	548
Aserri									
< 1 año	509	472	980	512	476	988	515	481	996
1 año	481	417	897	487	419	906	494	421	915
2 a 4	1569	1548	3117	1578	1570	3148	1587	1593	3180
5 a 6	1050	1028	2078	1064	1044	2108	1078	1060	2138
7 a 12	3258	3132	6390	3344	3219	6563	3433	3309	6742
13 a 15	1640	1510	3150	1689	1550	3239	1739	1591	3330
16 a 17	1007	922	1929	1031	940	1971	1056	957	2013

Cuadro A2 (continuación)

Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 1998-2000

Edad	1998			1999			2000		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Mora									
< 1 año	185	174	359	187	176	362	188	177	365
1 año	188	168	357	191	174	365	194	179	373
2 a 4	630	635	1265	641	651	1292	651	668	1319
5 a 6	441	449	889	450	460	910	460	472	932
7 a 12	1356	1348	2704	1397	1393	2789	1438	1439	2877
13 a 15	682	636	1318	701	652	1353	720	669	1389
16 a 17	407	372	778	416	377	793	426	382	808
Goicoechea									
< 1 año	995	965	1959	988	960	1948	982	955	1937
1 año	978	920	1897	980	914	1894	982	909	1891
2 a 4	3069	3007	6075	3064	3002	6066	3060	2997	6057
5 a 6	2124	2031	4156	2143	2044	4187	2162	2056	4218
7 a 12	6961	6510	13471	7149	6683	13832	7343	6860	14203
13 a 15	3378	3487	6865	3480	3600	7080	3585	3716	7301
16 a 17	2348	2302	4650	2413	2349	4762	2479	2397	4876
Santa Ana									
< 1 año	318	341	659	322	351	673	327	360	687
1 año	275	289	563	278	292	570	281	296	577
2 a 4	949	919	1868	959	928	1887	969	937	1906
5 a 6	662	594	1255	677	604	1280	692	614	1306
7 a 12	2053	2018	4071	2121	2093	4214	2191	2170	4361
13 a 15	999	952	1952	1035	984	2019	1072	1017	2089
16 a 17	599	628	1227	611	644	1255	624	660	1284
Alajuelita									
< 1 año	724	728	1452	748	755	1503	773	782	1555
1 año	627	656	1283	645	679	1324	664	703	1367
2 a 4	2261	2192	4454	2335	2270	4605	2412	2350	4762
5 a 6	1514	1437	2951	1583	1489	3072	1655	1543	3198
7 a 12	4531	4354	8885	4792	4616	9408	5069	4894	9963
13 a 15	2101	2174	4274	2220	2298	4518	2347	2429	4776
16 a 17	1399	1360	2759	1469	1425	2894	1543	1493	3036
Vázquez de Coronado									
< 1 año	532	459	991	546	469	1015	561	478	1039
1 año	485	429	914	500	438	938	516	447	963
2 a 4	1470	1515	2985	1506	1566	3072	1542	1620	3162
5 a 6	1106	1042	2147	1153	1081	2234	1203	1122	2325
7 a 12	3354	3270	6624	3524	3449	6974	3703	3639	7342
13 a 15	1660	1628	3288	1750	1720	3471	1846	1818	3664
16 a 17	980	1039	2019	1023	1087	2110	1068	1137	2205
Acosta									
< 1 año	171	182	353	169	181	350	167	181	348
1 año	187	142	329	186	140	327	186	139	325
2 a 4	573	589	1162	568	590	1159	564	591	1155
5 a 6	420	404	824	421	403	824	422	402	824
7 a 12	1355	1307	2662	1369	1321	2690	1383	1336	2719
13 a 15	693	619	1311	696	620	1316	699	622	1321
16 a 17	419	338	757	417	338	755	415	337	752

Cuadro A2 (continuación)**Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 1998-2000**

Edad	1998			1999			2000		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Tibás									
< 1 año	564	581	1145	553	575	1128	543	569	1112
1 año	542	514	1056	535	508	1042	528	501	1029
2 a 4	1742	1751	3493	1710	1721	3432	1679	1692	3371
5 a 6	1227	1255	2482	1213	1244	2457	1199	1234	2433
7 a 12	3949	3785	7734	3959	3787	7746	3968	3789	7757
13 a 15	1959	1914	3872	1983	1924	3907	2008	1935	3943
16 a 17	1359	1383	2742	1372	1392	2764	1385	1401	2786
Moravia									
< 1 año	391	339	730	388	336	725	386	333	719
1 año	354	325	679	353	322	675	352	319	671
2 a 4	1179	1126	2305	1172	1121	2293	1164	1116	2280
5 a 6	882	867	1750	887	874	1761	891	881	1772
7 a 12	2740	2591	5330	2789	2635	5425	2840	2681	5521
13 a 15	1364	1401	2765	1401	1440	2842	1439	1481	2920
16 a 17	995	1016	2011	1022	1039	2061	1049	1063	2112
Montes de Oca									
< 1 año	346	358	705	341	354	694	335	349	684
1 año	315	297	612	310	291	601	306	284	590
2 a 4	997	970	1967	979	953	1932	962	936	1898
5 a 6	718	731	1449	714	727	1441	711	723	1434
7 a 12	2343	2310	4653	2373	2328	4701	2403	2347	4750
13 a 15	1211	1266	2477	1235	1286	2520	1259	1305	2564
16 a 17	905	946	1851	923	953	1877	942	961	1903
Turrubares									
< 1 año	52	51	104	51	51	102	50	50	100
1 año	47	49	96	46	48	94	45	47	92
2 a 4	139	157	297	138	155	293	136	153	289
5 a 6	119	110	229	118	110	227	116	110	226
7 a 12	382	325	707	384	321	705	386	318	704
13 a 15	195	190	385	197	190	387	199	190	389
16 a 17	114	91	205	113	90	203	113	89	202
Dota									
< 1 año	67	70	137	67	71	138	68	71	139
1 año	71	69	140	71	71	142	71	73	144
2 a 4	234	223	458	236	224	460	237	225	462
5 a 6	178	137	316	182	139	320	185	140	325
7 a 12	431	443	873	439	453	892	447	463	910
13 a 15	235	216	452	238	220	458	240	224	464
16 a 17	118	112	230	117	112	228	115	111	226
Curridabat									
< 1 año	528	481	1009	539	490	1029	549	499	1048
1 año	453	431	884	457	439	896	461	448	909
2 a 4	1595	1456	3051	1621	1482	3104	1648	1509	3157
5 a 6	1073	1065	2138	1097	1089	2186	1122	1113	2235
7 a 12	3244	3181	6425	3357	3290	6646	3473	3402	6875
13 a 15	1693	1729	3421	1765	1797	3562	1841	1867	3708
16 a 17	1146	1146	2292	1198	1185	2383	1253	1225	2478

Cuadro A2 (continuación)

Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 1998-2000

Edad	1998			1999			2000		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Pérez Zeledón									
< 1 año	1360	1308	2667	1357	1302	2660	1355	1297	2652
1 año	1303	1189	2491	1309	1187	2497	1316	1186	2502
2 a 4	4263	4106	8369	4293	4143	8437	4324	4181	8505
5 a 6	2888	2795	5683	2941	2846	5787	2995	2899	5894
7 a 12	9193	8820	18013	9454	9061	18516	9723	9309	19032
13 a 15	4635	4480	9115	4747	4582	9330	4862	4687	9549
16 a 17	2789	2721	5510	2840	2770	5610	2891	2820	5711
León Cortés									
< 1 año	121	129	250	121	130	251	121	131	252
1 año	112	103	215	112	105	217	113	106	219
2 a 4	408	430	838	415	437	852	422	444	866
5 a 6	275	269	544	280	277	556	284	284	568
7 a 12	908	863	1772	942	893	1834	976	923	1899
13 a 15	438	396	834	448	404	852	459	411	870
16 a 17	239	221	460	239	220	459	239	220	459
Provincia de Alajuela									
< 1 año	2052	2054	4106	2083	2090	4174	2115	2127	4242
1 año	1889	1764	3653	1931	1797	3729	1975	1831	3806
2 a 4	6308	5898	12206	6438	6011	12450	6571	6127	12698
5 a 6	4220	4037	8256	4318	4139	8457	4418	4244	8662
7 a 12	13352	12569	25921	13857	13007	26864	14382	13460	27842
13 a 15	6585	6525	13110	6822	6763	13585	7068	7010	14078
16 a 17	4109	4085	8193	4210	4190	8400	4314	4298	8612
San Ramón									
< 1 año	680	617	1297	688	625	1313	697	633	1330
1 año	605	540	1145	620	546	1166	634	553	1187
2 a 4	2017	1965	3982	2065	2014	4079	2114	2064	4178
5 a 6	1423	1312	2735	1465	1353	2818	1508	1395	2903
7 a 12	4441	4196	8637	4612	4346	8958	4789	4502	9291
13 a 15	2156	2132	4288	2229	2201	4430	2304	2273	4577
16 a 17	1336	1339	2675	1365	1361	2726	1394	1384	2778
Grecia									
< 1 año	601	597	1198	606	603	1209	610	610	1220
1 año	584	557	1141	597	566	1163	610	576	1186
2 a 4	1984	1898	3882	2027	1937	3964	2071	1977	4048
5 a 6	1388	1299	2687	1424	1330	2754	1460	1362	2822
7 a 12	4031	3915	7947	4181	4058	8239	4337	4206	8543
13 a 15	1980	1949	3929	2034	2005	4038	2089	2062	4151
16 a 17	1263	1256	2519	1291	1282	2573	1319	1309	2628
San Mateo									
< 1 año	41	47	88	41	49	90	41	50	91
1 año	41	38	79	42	37	79	42	37	79
2 a 4	156	132	288	158	132	290	160	132	292
5 a 6	106	94	200	108	95	202	109	96	205
7 a 12	305	288	593	310	291	602	316	295	611
13 a 15	189	146	335	195	149	343	200	151	351
16 a 17	94	91	185	93	92	185	93	92	185

Cuadro A2 (continuación)**Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 1998-2000**

Edad	1998			1999			2000		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Atenas									
< 1 año	184	146	330	182	144	326	180	142	322
1 año	169	176	345	169	178	347	169	180	349
2 a 4	601	564	1166	605	569	1174	609	574	1183
5 a 6	429	399	828	436	408	844	444	416	860
7 a 12	1317	1276	2594	1347	1313	2660	1378	1351	2729
13 a 15	710	660	1370	729	673	1402	748	687	1435
16 a 17	458	405	864	467	412	879	476	419	895
Naranjo									
< 1 año	355	345	700	356	348	704	358	351	709
1 año	344	340	684	348	348	697	353	357	710
2 a 4	1102	1082	2185	1122	1099	2221	1142	1117	2259
5 a 6	793	722	1515	816	743	1559	839	765	1604
7 a 12	2463	2331	4795	2542	2408	4951	2624	2488	5112
13 a 15	1257	1268	2526	1295	1313	2608	1334	1359	2693
16 a 17	829	712	1542	846	722	1568	863	732	1595
Palmares									
< 1 año	236	238	474	236	238	474	236	238	474
1 año	260	226	486	263	230	493	266	234	500
2 a 4	831	804	1635	845	817	1662	859	830	1689
5 a 6	578	570	1148	593	588	1180	608	606	1214
7 a 12	1797	1712	3510	1871	1783	3654	1947	1857	3804
13 a 15	952	915	1868	990	954	1944	1029	995	2024
16 a 17	600	567	1167	616	576	1191	631	585	1216
Poás									
< 1 año	250	229	478	253	233	486	256	237	493
1 año	238	199	437	245	202	448	252	206	458
2 a 4	750	717	1467	766	731	1496	782	744	1526
5 a 6	481	479	960	491	494	985	501	510	1011
7 a 12	1577	1512	3089	1637	1577	3214	1700	1644	3344
13 a 15	797	791	1588	828	819	1647	860	848	1708
16 a 17	510	488	999	525	500	1025	541	512	1053
Orotina									
< 1 año	134	158	292	134	161	295	135	164	299
1 año	123	120	243	124	119	244	125	119	244
2 a 4	487	482	969	496	489	985	505	496	1001
5 a 6	299	279	578	305	285	591	312	292	604
7 a 12	1007	953	1960	1031	976	2006	1055	999	2054
13 a 15	511	508	1020	521	516	1037	530	524	1054
16 a 17	306	316	621	307	322	629	308	328	636
San Carlos									
< 1 año	1457	1404	2861	1477	1423	2900	1497	1443	2940
1 año	1249	1212	2461	1258	1227	2485	1267	1242	2509
2 a 4	4274	4290	8565	4335	4375	8710	4396	4462	8858
5 a 6	3113	2860	5974	3200	2939	6139	3289	3020	6309
7 a 12	9261	8491	17752	9595	8769	18365	9942	9057	18999
13 a 15	4577	4298	8874	4748	4449	9197	4926	4606	9532
16 a 17	2723	2627	5350	2797	2680	5477	2873	2733	5606

Cuadro A2 (continuación)

Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 1998-2000

Edad	1998			1999			2000		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Alfaro Ruiz									
< 1 año	114	93	207	115	93	209	117	94	211
1 año	90	122	212	89	126	215	89	130	219
2 a 4	313	323	636	316	329	646	320	336	656
5 a 6	223	211	433	230	217	447	238	223	461
7 a 12	729	694	1423	757	718	1476	787	743	1530
13 a 15	364	311	675	371	318	689	378	325	703
16 a 17	231	194	424	232	195	427	233	196	429
Valverde Vega									
< 1 año	174	153	327	174	153	327	174	153	327
1 año	144	144	288	144	146	290	144	148	292
2 a 4	509	541	1050	513	552	1065	517	563	1080
5 a 6	340	328	668	346	339	684	352	349	701
7 a 12	1040	1068	2108	1078	1110	2188	1117	1153	2270
13 a 15	593	581	1173	607	598	1205	621	616	1237
16 a 17	354	333	686	361	337	698	369	341	710
Upala									
< 1 año	473	407	880	478	404	882	482	401	883
1 año	422	358	780	421	355	777	421	353	774
2 a 4	1551	1455	3006	1568	1467	3036	1586	1480	3066
5 a 6	1003	1021	2023	1018	1037	2055	1034	1054	2088
7 a 12	3115	2921	6037	3163	2964	6128	3212	3008	6220
13 a 15	1510	1448	2957	1542	1480	3022	1574	1514	3088
16 a 17	853	767	1621	867	786	1653	881	805	1686
Los Chiles									
< 1 año	227	241	468	230	247	476	233	252	485
1 año	208	197	404	210	198	409	213	200	413
2 a 4	766	746	1512	779	757	1536	792	768	1560
5 a 6	541	526	1066	554	539	1093	567	553	1120
7 a 12	1719	1515	3234	1779	1561	3340	1841	1608	3449
13 a 15	807	744	1550	840	774	1613	874	805	1679
16 a 17	473	412	884	486	430	916	500	449	949
Guatuso									
< 1 año	132	115	248	136	116	252	139	117	256
1 año	124	117	241	128	119	246	131	121	252
2 a 4	483	394	876	496	399	894	509	404	913
5 a 6	306	322	628	317	332	649	328	342	670
7 a 12	1064	970	2034	1100	1001	2101	1137	1034	2171
13 a 15	496	475	971	515	497	1011	534	519	1053
16 a 17	261	245	506	270	253	523	279	261	540
Provincia de Cartago									
< 1 año	1213	1141	2355	1216	1142	2358	1218	1143	2361
1 año	1124	1088	2211	1131	1096	2227	1139	1104	2243
2 a 4	3863	3815	7678	3880	3833	7713	3897	3851	7748
5 a 6	2699	2569	5268	2748	2610	5358	2798	2651	5449
7 a 12	8485	8013	16499	8705	8196	16901	8931	8382	17313
13 a 15	4227	4068	8295	4328	4168	8496	4432	4271	8703
16 a 17	2548	2504	5052	2586	2549	5135	2625	2595	5220

Cuadro A2 (continuación)**Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 1998-2000**

Edad	1998			1999			2000		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Paraíso									
< 1 año	490	521	1012	498	533	1031	506	544	1050
1 año	465	481	946	476	494	970	488	507	995
2 a 4	1595	1549	3144	1628	1585	3212	1661	1621	3282
5 a 6	1093	1096	2189	1123	1133	2256	1153	1172	2325
7 a 12	3628	3458	7086	3772	3593	7364	3921	3732	7653
13 a 15	1782	1727	3510	1857	1794	3651	1935	1864	3799
16 a 17	1017	1007	2025	1045	1041	2086	1074	1075	2149
La Unión									
< 1 año	765	727	1492	780	739	1519	794	752	1546
1 año	715	632	1347	728	646	1373	741	659	1400
2 a 4	2397	2349	4746	2446	2391	4838	2496	2435	4931
5 a 6	1597	1626	3224	1638	1675	3313	1680	1725	3405
7 a 12	5101	4809	9911	5336	5005	10341	5582	5208	10790
13 a 15	2467	2494	4961	2578	2596	5174	2693	2703	5396
16 a 17	1553	1483	3035	1604	1529	3133	1657	1577	3234
Jiménez									
< 1 año	115	140	255	112	139	251	109	138	247
1 año	141	115	256	141	114	255	141	112	253
2 a 4	387	425	811	380	423	803	373	422	795
5 a 6	307	291	598	307	291	598	307	292	599
7 a 12	1023	952	1975	1028	954	1983	1034	957	1991
13 a 15	549	515	1064	552	517	1070	556	520	1076
16 a 17	280	257	538	278	253	531	275	249	524
Turrialba									
< 1 año	653	616	1269	652	615	1268	651	615	1266
1 año	584	533	1117	585	530	1115	587	526	1113
2 a 4	1960	1912	3872	1957	1912	3870	1955	1912	3867
5 a 6	1406	1248	2654	1415	1248	2663	1425	1247	2672
7 a 12	4830	4392	9222	4933	4466	9399	5039	4541	9580
13 a 15	2481	2362	4843	2536	2404	4940	2592	2447	5039
16 a 17	1321	1338	2659	1327	1346	2673	1333	1354	2687
Alvarado									
< 1 año	132	124	256	133	128	261	135	131	266
1 año	118	118	235	119	119	239	121	121	242
2 a 4	396	377	773	400	382	782	404	387	791
5 a 6	270	270	540	274	275	549	278	281	559
7 a 12	853	803	1657	869	821	1690	885	838	1723
13 a 15	416	405	821	423	410	834	431	416	847
16 a 17	233	221	454	234	222	456	235	223	458
Oreamuno									
< 1 año	379	369	748	385	370	755	390	371	761
1 año	366	355	721	373	359	732	381	363	744
2 a 4	1269	1197	2466	1288	1214	2502	1307	1231	2538
5 a 6	883	813	1696	906	829	1735	929	846	1775
7 a 12	2557	2524	5081	2624	2592	5217	2693	2663	5356
13 a 15	1311	1261	2572	1346	1289	2635	1382	1318	2700
16 a 17	743	750	1493	756	760	1516	769	771	1540

Cuadro A2 (continuación)

Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 1998-2000

Edad	1998			1999			2000		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
El Guarco									
< 1 año	361	331	692	364	334	698	367	337	704
1 año	360	302	662	367	306	674	375	310	685
2 a 4	1138	1004	2142	1152	1009	2161	1167	1013	2180
5 a 6	747	733	1480	758	744	1502	769	756	1525
7 a 12	2235	2123	4359	2283	2176	4459	2332	2229	4561
13 a 15	1148	1024	2172	1185	1044	2229	1223	1064	2287
16 a 17	705	631	1336	721	644	1365	738	657	1395
Provincia de Heredia									
< 1 año	932	836	1767	945	849	1794	958	863	1821
1 año	856	760	1616	877	772	1650	899	785	1684
2 a 4	2809	2725	5534	2858	2779	5636	2907	2834	5741
5 a 6	1844	1834	3678	1892	1883	3775	1942	1933	3875
7 a 12	5744	5580	11323	5968	5808	11776	6201	6046	12247
13 a 15	2853	2930	5783	2986	3064	6050	3125	3203	6328
16 a 17	1938	1917	3855	2019	1984	4003	2104	2053	4157
Barva									
< 1 año	299	263	562	301	262	562	302	260	562
1 año	253	254	507	254	255	509	255	255	510
2 a 4	901	891	1792	910	895	1805	919	899	1818
5 a 6	636	603	1239	647	613	1260	658	624	1282
7 a 12	2004	1839	3844	2074	1891	3964	2146	1943	4089
13 a 15	1041	1054	2094	1085	1095	2180	1131	1138	2269
16 a 17	655	649	1304	682	671	1353	710	695	1405
Santo Domingo									
< 1 año	261	269	530	256	267	523	251	266	517
1 año	259	202	462	260	198	458	261	194	455
2 a 4	857	780	1637	853	778	1631	849	775	1624
5 a 6	612	593	1205	615	599	1214	618	605	1223
7 a 12	1913	1737	3650	1944	1762	3706	1976	1787	3763
13 a 15	1045	953	1998	1070	973	2042	1095	993	2088
16 a 17	699	668	1367	717	679	1396	735	690	1425
Santa Bárbara									
< 1 año	267	262	529	269	265	534	271	268	539
1 año	258	239	497	260	241	502	262	244	506
2 a 4	849	858	1707	861	868	1729	873	877	1750
5 a 6	591	595	1186	602	612	1214	613	630	1243
7 a 12	1897	1707	3604	1963	1762	3725	2030	1819	3849
13 a 15	896	895	1791	930	923	1853	965	952	1917
16 a 17	567	518	1085	586	529	1115	605	540	1145
San Rafael									
< 1 año	350	302	652	354	304	658	358	306	664
1 año	320	318	638	321	321	642	323	323	646
2 a 4	1067	1053	2120	1076	1060	2135	1084	1067	2151
5 a 6	714	703	1417	726	712	1438	738	721	1459
7 a 12	2110	2109	4219	2165	2161	4326	2221	2215	4436
13 a 15	1126	1095	2221	1163	1133	2296	1201	1173	2374
16 a 17	704	690	1394	717	708	1426	731	727	1458

Cuadro A2 (continuación)

Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 1998-2000

Edad	1998			1999			2000		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
San Isidro									
< 1 año	141	141	282	144	142	286	147	143	290
1 año	121	115	236	122	120	241	123	124	247
2 a 4	440	421	861	449	427	876	459	432	891
5 a 6	308	286	594	319	294	613	329	303	632
7 a 12	992	915	1907	1034	948	1982	1079	982	2061
13 a 15	471	461	931	487	480	967	503	501	1004
16 a 17	307	304	611	320	314	634	334	324	658
Belén									
< 1 año	173	135	309	174	134	308	175	132	307
1 año	147	134	281	149	134	284	151	135	286
2 a 4	517	517	1035	521	522	1042	524	526	1050
5 a 6	387	345	732	394	352	745	400	359	759
7 a 12	1100	1099	2199	1130	1134	2264	1160	1171	2331
13 a 15	593	586	1179	612	604	1216	632	622	1254
16 a 17	345	351	696	356	357	713	367	363	730
Flores									
< 1 año	124	117	241	124	118	242	124	120	244
1 año	142	114	256	143	116	258	143	118	261
2 a 4	419	361	780	423	364	787	428	366	794
5 a 6	274	254	529	280	259	538	285	263	548
7 a 12	819	798	1617	842	820	1662	866	842	1708
13 a 15	416	427	842	427	439	866	438	452	890
16 a 17	302	257	559	312	263	575	323	269	592
San Pablo									
< 1 año	164	172	337	162	174	336	160	176	336
1 año	148	128	277	149	129	278	149	130	279
2 a 4	509	534	1042	512	539	1052	516	545	1061
5 a 6	382	358	741	389	360	749	396	362	758
7 a 12	1179	1120	2299	1215	1152	2367	1252	1185	2437
13 a 15	605	618	1224	629	644	1273	654	670	1324
16 a 17	413	382	795	427	390	817	441	399	840
Sarapiquí									
< 1 año	562	554	1117	594	580	1175	628	608	1236
1 año	490	467	957	513	487	1000	536	509	1045
2 a 4	1721	1606	3327	1798	1682	3480	1878	1762	3640
5 a 6	1125	1058	2184	1190	1116	2306	1258	1177	2435
7 a 12	3299	2982	6281	3467	3128	6595	3643	3282	6925
13 a 15	1541	1378	2920	1622	1447	3069	1706	1519	3225
16 a 17	830	828	1658	862	869	1731	895	913	1808
Provincia de Guanacaste, Liberia									
< 1 año	520	469	989	526	473	999	532	478	1010
1 año	383	392	775	386	397	783	389	403	792
2 a 4	1511	1513	3024	1523	1527	3051	1536	1542	3078
5 a 6	973	947	1920	988	959	1947	1003	971	1974
7 a 12	3182	3161	6343	3274	3252	6526	3369	3345	6714
13 a 15	1621	1644	3265	1683	1704	3388	1748	1767	3515
16 a 17	1032	999	2031	1061	1029	2091	1092	1061	2153

Cuadro A2 (continuación)

Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 1998-2000

Edad	1998			1999			2000		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Nicoya									
< 1 año	380	367	747	374	364	738	369	360	729
1 año	343	316	658	338	311	649	333	306	639
2 a 4	1202	1195	2398	1182	1180	2363	1163	1165	2328
5 a 6	884	853	1738	881	852	1732	877	850	1727
7 a 12	2883	2731	5614	2884	2732	5616	2884	2733	5617
13 a 15	1537	1451	2989	1539	1456	2994	1540	1460	3000
16 a 17	899	792	1690	892	782	1674	885	772	1657
Santa Cruz									
< 1 año	355	324	679	353	320	673	350	317	667
1 año	306	324	629	306	324	631	307	325	632
2 a 4	1175	1161	2336	1170	1160	2330	1166	1159	2325
5 a 6	826	840	1666	829	846	1675	832	851	1683
7 a 12	2617	2394	5011	2637	2413	5051	2658	2432	5090
13 a 15	1354	1322	2676	1360	1335	2696	1367	1349	2716
16 a 17	872	783	1655	874	783	1657	876	783	1659
Bagaces									
< 1 año	172	167	339	174	168	342	176	169	345
1 año	147	161	308	147	164	311	148	166	314
2 a 4	576	499	1075	589	503	1092	603	507	1110
5 a 6	367	352	719	375	360	735	383	367	750
7 a 12	1120	1066	2185	1149	1090	2239	1178	1115	2293
13 a 15	556	516	1072	568	529	1097	581	542	1123
16 a 17	327	328	655	330	333	663	333	338	671
Carrillo									
< 1 año	272	289	562	273	292	564	273	294	567
1 año	266	236	502	266	237	503	265	238	503
2 a 4	904	805	1709	913	806	1719	921	808	1729
5 a 6	575	570	1146	585	578	1163	595	585	1180
7 a 12	1800	1750	3550	1841	1785	3626	1882	1821	3703
13 a 15	922	891	1813	945	916	1861	968	942	1910
16 a 17	609	514	1123	621	523	1144	634	532	1166
Cañas									
< 1 año	271	260	530	270	258	528	269	256	525
1 año	240	212	452	239	211	450	239	209	448
2 a 4	834	761	1595	839	761	1600	844	761	1605
5 a 6	570	547	1117	578	553	1131	587	558	1145
7 a 12	1723	1598	3322	1755	1624	3379	1788	1650	3438
13 a 15	843	754	1598	859	768	1626	874	781	1655
16 a 17	522	511	1033	529	519	1048	536	527	1063
Abangares									
< 1 año	185	142	327	186	141	326	186	139	325
1 año	145	153	298	144	154	298	143	155	298
2 a 4	493	483	976	490	479	969	486	475	961
5 a 6	371	360	731	374	366	740	376	373	749
7 a 12	1177	1137	2314	1194	1153	2347	1211	1170	2381
13 a 15	563	572	1135	566	576	1143	570	580	1150
16 a 17	356	292	648	357	288	645	358	285	643

Cuadro A2 (continuación)

Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 1998-2000

Edad	1998			1999			2000		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Tilarán									
< 1 año	164	193	357	161	192	353	159	191	350
1 año	184	166	350	185	163	348	185	161	346
2 a 4	609	530	1139	609	525	1133	608	520	1128
5 a 6	358	390	748	357	393	750	356	396	752
7 a 12	1210	1150	2360	1225	1156	2381	1240	1162	2402
13 a 15	642	618	1261	650	624	1274	657	630	1287
16 a 17	362	351	713	360	351	711	358	351	709
Nandayure									
< 1 año	103	79	182	103	77	180	103	75	178
1 año	74	86	160	71	84	155	68	82	150
2 a 4	327	285	612	323	280	603	320	274	594
5 a 6	229	246	475	227	244	472	225	243	468
7 a 12	726	702	1429	724	699	1422	721	695	1416
13 a 15	390	353	744	387	350	737	384	346	730
16 a 17	194	193	386	190	188	378	187	183	370
La Cruz									
< 1 año	189	202	391	192	204	396	195	207	402
1 año	154	174	328	153	177	330	152	181	333
2 a 4	679	638	1317	685	641	1326	692	644	1336
5 a 6	455	432	887	462	437	899	469	442	911
7 a 12	1307	1351	2658	1324	1375	2700	1342	1400	2742
13 a 15	674	601	1275	691	617	1309	709	634	1343
16 a 17	352	337	689	358	345	703	364	353	717
Hojancha									
< 1 año	52	53	105	50	52	101	47	50	97
1 año	71	59	130	70	58	128	70	57	127
2 a 4	210	200	410	210	198	408	209	196	405
5 a 6	138	133	271	137	133	270	137	132	269
7 a 12	504	468	972	503	474	977	503	479	982
13 a 15	260	210	471	260	207	467	260	204	464
16 a 17	149	128	277	148	125	274	148	123	271
Provincia de Puntarenas									
< 1 año	1056	1054	2111	1054	1061	2114	1051	1067	2118
1 año	903	926	1830	897	925	1822	890	924	1814
2 a 4	3340	3157	6497	3352	3166	6519	3364	3176	6540
5 a 6	2300	2188	4488	2330	2211	4542	2361	2235	4596
7 a 12	6921	6492	13413	7025	6583	13608	7130	6675	13805
13 a 15	3442	3304	6746	3509	3356	6865	3578	3409	6987
16 a 17	2202	2003	4205	2229	2023	4253	2257	2044	4301
Esparza									
< 1 año	249	213	462	253	215	468	257	218	475
1 año	224	195	418	227	194	421	230	194	424
2 a 4	780	714	1494	790	725	1515	800	736	1536
5 a 6	484	488	972	491	500	991	499	512	1011
7 a 12	1516	1500	3016	1561	1553	3114	1607	1608	3215
13 a 15	787	771	1558	811	794	1605	835	818	1653
16 a 17	468	459	926	475	466	942	483	474	957

Cuadro A2 (continuación)
Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 1998-2000

Edad	1998			1999			2000		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Buenos Aires									
< 1 año	578	575	1154	583	582	1165	587	589	1176
1 año	558	513	1070	563	520	1083	568	527	1095
2 a 4	1734	1610	3344	1749	1619	3368	1765	1628	3393
5 a 6	1113	1113	2226	1132	1138	2270	1152	1163	2315
7 a 12	3266	3126	6393	3323	3194	6518	3381	3264	6645
13 a 15	1576	1482	3058	1615	1518	3133	1655	1554	3209
16 a 17	874	824	1698	883	840	1722	892	855	1747
Montes de Oro									
< 1 año	96	107	203	96	109	205	96	110	206
1 año	98	86	184	98	85	183	98	85	183
2 a 4	310	354	665	314	359	673	317	364	681
5 a 6	252	204	455	258	208	466	264	212	476
7 a 12	730	693	1423	744	706	1450	757	720	1477
13 a 15	366	359	724	375	365	740	384	371	755
16 a 17	242	219	461	247	222	469	252	225	477
Osa									
< 1 año	291	282	573	286	277	564	282	272	554
1 año	254	240	495	247	235	482	239	230	469
2 a 4	958	888	1846	943	874	1817	929	860	1789
5 a 6	639	594	1233	631	583	1215	624	573	1197
7 a 12	1976	1794	3771	1960	1777	3736	1943	1759	3702
13 a 15	1027	1027	2054	1023	1025	2048	1020	1023	2043
16 a 17	609	538	1147	605	530	1135	601	523	1124
Aguirre									
< 1 año	189	180	369	189	179	368	189	178	367
1 año	204	148	352	204	146	350	203	145	348
2 a 4	692	644	1335	700	650	1351	709	657	1366
5 a 6	440	456	896	449	465	915	459	475	934
7 a 12	1479	1374	2852	1517	1402	2920	1557	1432	2989
13 a 15	688	671	1359	702	682	1384	716	693	1409
16 a 17	400	408	808	403	413	816	406	418	824
Golfito									
< 1 año	409	371	780	409	369	778	409	368	777
1 año	318	357	674	314	352	666	310	348	658
2 a 4	1221	1132	2353	1211	1125	2335	1201	1117	2318
5 a 6	803	736	1539	799	732	1531	795	728	1523
7 a 12	2535	2315	4851	2539	2312	4851	2543	2309	4852
13 a 15	1262	1208	2470	1270	1216	2486	1278	1224	2502
16 a 17	715	742	1457	716	747	1463	717	752	1469
Coto Brus									
< 1 año	471	473	943	466	468	934	462	463	925
1 año	499	461	960	497	458	955	496	454	950
2 a 4	1474	1399	2873	1468	1389	2857	1462	1379	2841
5 a 6	946	936	1883	946	936	1882	945	936	1881
7 a 12	3099	3026	6125	3131	3067	6198	3164	3108	6272
13 a 15	1618	1549	3167	1645	1572	3217	1672	1596	3268
16 a 17	985	938	1924	998	945	1942	1010	951	1961

Cuadro A2 (continuación)**Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 1998-2000**

Edad	1998			1999			2000		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Parrita									
< 1 año	127	149	276	126	150	276	125	151	276
1 año	105	112	218	103	111	214	101	110	211
2 a 4	447	387	834	445	384	830	443	382	825
5 a 6	268	251	520	268	253	521	268	254	522
7 a 12	896	884	1780	902	892	1794	908	900	1808
13 a 15	428	420	848	430	423	853	432	425	857
16 a 17	271	241	512	271	240	511	270	240	510
Corredores									
< 1 año	449	451	899	450	450	900	451	450	901
1 año	393	421	814	393	422	816	393	424	817
2 a 4	1331	1276	2607	1333	1279	2612	1335	1282	2617
5 a 6	866	818	1684	872	822	1695	879	827	1706
7 a 12	2710	2594	5304	2731	2622	5352	2752	2649	5401
13 a 15	1359	1286	2645	1373	1303	2676	1388	1320	2708
16 a 17	844	784	1628	850	790	1640	857	796	1653
Garabito									
< 1 año	118	107	225	125	113	238	133	119	252
1 año	102	95	197	106	101	207	110	107	217
2 a 4	302	336	638	317	357	674	333	379	712
5 a 6	200	190	391	213	201	414	226	213	439
7 a 12	626	619	1245	672	659	1331	722	701	1423
13 a 15	311	274	585	334	292	625	358	311	669
16 a 17	203	173	377	218	188	405	233	203	436
Provincia de Limón									
< 1 año	1046	1027	2073	1070	1053	2124	1095	1081	2176
1 año	843	868	1712	857	880	1737	871	892	1763
2 a 4	3137	3033	6169	3205	3096	6300	3274	3160	6434
5 a 6	2069	2016	4086	2135	2083	4218	2203	2151	4354
7 a 12	6308	5913	12222	6509	6097	12605	6715	6286	13001
13 a 15	3180	3146	6326	3307	3267	6574	3439	3392	6831
16 a 17	1823	1834	3657	1879	1890	3769	1937	1948	3885
Pococí									
< 1 año	1187	1126	2313	1227	1166	2393	1268	1208	2476
1 año	1014	939	1954	1048	965	2013	1082	992	2074
2 a 4	3554	3339	6893	3702	3467	7168	3856	3599	7455
5 a 6	2390	2243	4633	2510	2356	4866	2635	2475	5110
7 a 12	7188	6722	13910	7564	7062	14626	7960	7420	15380
13 a 15	3496	3373	6870	3684	3551	7235	3881	3738	7619
16 a 17	2037	2008	4045	2122	2097	4218	2210	2189	4399
Siquirres									
< 1 año	614	575	1190	625	584	1209	636	593	1229
1 año	555	517	1072	569	529	1097	583	541	1124
2 a 4	1923	1861	3785	1970	1915	3886	2019	1971	3990
5 a 6	1245	1181	2426	1282	1219	2501	1320	1258	2578
7 a 12	3971	3664	7635	4112	3793	7905	4258	3926	8184
13 a 15	1837	1781	3619	1904	1845	3748	1973	1910	3883
16 a 17	1045	1028	2074	1073	1060	2133	1101	1093	2194

Cuadro A2 (continuación)

Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 1998-2000

Edad	1998			1999			2000		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Talamanca									
< 1 año	339	343	682	353	359	711	367	375	742
1 año	328	328	656	344	341	686	361	355	716
2 a 4	1176	1120	2296	1239	1175	2414	1306	1233	2539
5 a 6	730	677	1408	768	710	1478	807	744	1551
7 a 12	1906	1757	3663	2007	1846	3853	2113	1939	4052
13 a 15	876	838	1714	925	889	1813	976	942	1918
16 a 17	483	470	953	505	499	1004	529	529	1058
Matina									
< 1 año	437	386	823	454	401	854	471	416	887
1 año	305	318	622	318	330	648	331	343	674
2 a 4	1240	1194	2434	1296	1248	2544	1355	1304	2659
5 a 6	790	782	1572	822	820	1642	856	859	1715
7 a 12	2378	2286	4665	2490	2395	4885	2607	2508	5115
13 a 15	1064	1068	2132	1112	1124	2236	1162	1183	2345
16 a 17	574	609	1183	595	639	1234	616	671	1287
Guácimo									
< 1 año	413	347	760	426	356	782	439	366	805
1 año	326	315	641	336	324	660	345	334	679
2 a 4	1256	1189	2444	1306	1232	2538	1359	1276	2635
5 a 6	821	793	1614	856	826	1682	893	860	1753
7 a 12	2436	2384	4820	2548	2482	5029	2664	2584	5248
13 a 15	1192	1154	2346	1241	1200	2441	1292	1248	2540
16 a 17	668	624	1292	690	642	1333	714	661	1375

Cuadro A2 (continuación)**Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 2001-2002**

Edad	2001			2002		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Provincia de San José						
< 1 año	2793	2601	5393	2788	2591	5380
1 año	2474	2310	4785	2467	2301	4768
2 a 4	8016	7794	15810	7981	7765	15746
5 a 6	5566	5226	10792	5584	5224	10807
7 a 12	18083	16788	34872	18336	17005	35342
13 a 15	9268	9163	18431	9453	9316	18769
16 a 17	6105	5912	12017	6184	5953	12137
Escazú						
< 1 año	522	490	1011	529	496	1025
1 año	435	388	823	439	390	829
2 a 4	1427	1301	2728	1436	1305	2741
5 a 6	1007	914	1922	1023	922	1945
7 a 12	3295	3090	6385	3382	3159	6540
13 a 15	1507	1541	3048	1541	1571	3111
16 a 17	956	971	1926	971	983	1955
Desamparados						
< 1 año	1952	1760	3712	1978	1777	3755
1 año	1765	1579	3344	1788	1594	3382
2 a 4	5969	5819	11788	6066	5924	11990
5 a 6	4024	3821	7845	4104	3900	8003
7 a 12	12998	12715	25714	13472	13197	26669
13 a 15	6607	6565	13172	6886	6818	13705
16 a 17	4003	4155	8158	4126	4295	8421
Puriscal						
< 1 año	238	218	456	235	216	450
1 año	197	220	418	194	219	413
2 a 4	879	795	1674	877	790	1667
5 a 6	630	676	1306	640	687	1327
7 a 12	2330	2175	4505	2387	2221	4608
13 a 15	1118	1058	2176	1128	1070	2198
16 a 17	551	524	1075	544	519	1063
Tarrazú						
< 1 año	173	185	358	175	191	366
1 año	166	163	329	170	167	336
2 a 4	546	585	1131	557	603	1160
5 a 6	341	365	706	347	372	719
7 a 12	1017	1091	2108	1051	1138	2188
13 a 15	512	478	989	523	487	1010
16 a 17	292	260	552	294	262	556
Aserrí						
< 1 año	518	486	1004	521	491	1012
1 año	501	423	924	508	425	933
2 a 4	1596	1616	3212	1605	1639	3244
5 a 6	1092	1076	2169	1107	1093	2200
7 a 12	3524	3401	6925	3618	3496	7114
13 a 15	1791	1633	3424	1844	1677	3520
16 a 17	1082	975	2056	1108	993	2101

Cuadro A2 (continuación)

Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 2001-2002

Edad	2001			2002		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Mora						
< 1 año	189	178	368	191	180	371
1 año	197	185	381	200	190	390
2 a 4	662	685	1347	672	703	1375
5 a 6	470	484	954	480	496	977
7 a 12	1481	1487	2968	1525	1537	3061
13 a 15	740	686	1426	760	704	1464
16 a 17	436	387	823	446	393	839
Goicoechea						
< 1 año	976	950	1926	970	946	1915
1 año	984	904	1888	986	898	1885
2 a 4	3056	2992	6048	3051	2987	6039
5 a 6	2181	2068	4250	2201	2081	4281
7 a 12	7542	7042	14584	7746	7228	14974
13 a 15	3693	3836	7529	3804	3960	7764
16 a 17	2547	2446	4993	2617	2496	5113
Santa Ana						
< 1 año	332	370	701	336	380	716
1 año	284	300	584	287	303	591
2 a 4	979	946	1925	989	956	1945
5 a 6	708	624	1332	724	635	1359
7 a 12	2263	2250	4514	2338	2334	4672
13 a 15	1110	1051	2161	1150	1086	2236
16 a 17	637	677	1314	650	694	1344
Alajuelita						
< 1 año	799	810	1609	825	840	1665
1 año	683	728	1411	703	753	1456
2 a 4	2491	2433	4924	2573	2519	5092
5 a 6	1730	1599	3329	1809	1657	3466
7 a 12	5362	5189	10550	5671	5501	11172
13 a 15	2481	2568	5048	2622	2714	5336
16 a 17	1620	1564	3185	1702	1638	3340
Vázquez de Coronado						
< 1 año	576	488	1064	592	497	1089
1 año	532	456	989	549	466	1015
2 a 4	1579	1675	3255	1617	1733	3350
5 a 6	1255	1164	2419	1309	1209	2517
7 a 12	3891	3839	7730	4088	4050	8138
13 a 15	1947	1921	3868	2053	2030	4083
16 a 17	1115	1190	2305	1164	1245	2409
Acosta						
< 1 año	165	181	346	163	180	343
1 año	186	138	323	185	136	322
2 a 4	560	592	1152	555	593	1148
5 a 6	423	401	824	424	400	824
7 a 12	1397	1351	2748	1412	1366	2777
13 a 15	702	624	1326	705	625	1331
16 a 17	413	336	749	411	336	747

Cuadro A2 (continuación)**Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 2001-2002**

Edad	2001			2002		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Tibás						
< 1 año	533	563	1096	523	558	1080
1 año	521	494	1016	515	488	1003
2 a 4	1648	1663	3312	1618	1635	3253
5 a 6	1185	1224	2409	1171	1214	2385
7 a 12	3977	3791	7768	3987	3793	7780
13 a 15	2033	1946	3979	2059	1957	4015
16 a 17	1398	1410	2808	1411	1419	2830
Moravia						
< 1 año	384	330	713	381	327	708
1 año	351	316	667	350	313	663
2 a 4	1156	1111	2268	1149	1106	2255
5 a 6	895	888	1783	900	895	1794
7 a 12	2891	2727	5619	2944	2775	5718
13 a 15	1478	1523	3001	1518	1566	3084
16 a 17	1077	1087	2164	1106	1112	2218
Montes de Oca						
< 1 año	329	344	674	324	340	664
1 año	302	278	579	297	271	569
2 a 4	945	920	1865	928	904	1832
5 a 6	708	719	1427	705	715	1420
7 a 12	2434	2366	4799	2464	2385	4849
13 a 15	1284	1325	2609	1309	1345	2654
16 a 17	961	969	1930	980	977	1957
Turrubares						
< 1 año	49	49	98	48	49	96
1 año	44	46	90	44	45	88
2 a 4	134	151	285	133	149	281
5 a 6	114	110	225	113	110	223
7 a 12	388	315	703	390	311	701
13 a 15	201	190	391	203	190	393
16 a 17	113	88	201	112	87	199
Dota						
< 1 año	69	71	140	70	72	141
1 año	71	75	146	71	77	149
2 a 4	238	226	464	240	227	466
5 a 6	188	141	330	192	143	335
7 a 12	455	474	929	464	484	948
13 a 15	242	228	470	245	232	477
16 a 17	113	110	224	112	110	222
Curridabat						
< 1 año	560	508	1068	570	518	1088
1 año	465	457	922	469	466	935
2 a 4	1675	1536	3211	1703	1564	3266
5 a 6	1148	1138	2285	1174	1163	2336
7 a 12	3593	3518	7111	3718	3638	7356
13 a 15	1920	1940	3860	2002	2016	4019
16 a 17	1310	1266	2576	1370	1309	2679

Cuadro A2 (continuación)

Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 2001-2002

Edad	2001			2002		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Tibás						
< 1 año	533	563	1096	523	558	1080
1 año	521	494	1016	515	488	1003
2 a 4	1648	1663	3312	1618	1635	3253
5 a 6	1185	1224	2409	1171	1214	2385
7 a 12	3977	3791	7768	3987	3793	7780
13 a 15	2033	1946	3979	2059	1957	4015
16 a 17	1398	1410	2808	1411	1419	2830
Moravia						
< 1 año	384	330	713	381	327	708
1 año	351	316	667	350	313	663
2 a 4	1156	1111	2268	1149	1106	2255
5 a 6	895	888	1783	900	895	1794
7 a 12	2891	2727	5619	2944	2775	5718
13 a 15	1478	1523	3001	1518	1566	3084
16 a 17	1077	1087	2164	1106	1112	2218
Montes de Oca						
< 1 año	329	344	674	324	340	664
1 año	302	278	579	297	271	569
2 a 4	945	920	1865	928	904	1832
5 a 6	708	719	1427	705	715	1420
7 a 12	2434	2366	4799	2464	2385	4849
13 a 15	1284	1325	2609	1309	1345	2654
16 a 17	961	969	1930	980	977	1957
Turrubares						
< 1 año	49	49	98	48	49	96
1 año	44	46	90	44	45	88
2 a 4	134	151	285	133	149	281
5 a 6	114	110	225	113	110	223
7 a 12	388	315	703	390	311	701
13 a 15	201	190	391	203	190	393
16 a 17	113	88	201	112	87	199
Dota						
< 1 año	69	71	140	70	72	141
1 año	71	75	146	71	77	149
2 a 4	238	226	464	240	227	466
5 a 6	188	141	330	192	143	335
7 a 12	455	474	929	464	484	948
13 a 15	242	228	470	245	232	477
16 a 17	113	110	224	112	110	222
Curridabat						
< 1 año	560	508	1068	570	518	1088
1 año	465	457	922	469	466	935
2 a 4	1675	1536	3211	1703	1564	3266
5 a 6	1148	1138	2285	1174	1163	2336
7 a 12	3593	3518	7111	3718	3638	7356
13 a 15	1920	1940	3860	2002	2016	4019
16 a 17	1310	1266	2576	1370	1309	2679

Cuadro A2 (continuación)**Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 2001-2002**

Edad	2001			2002		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Perez Zeledón						
< 1 año	1353	1292	2644	1350	1286	2637
1 año	1323	1185	2507	1329	1183	2513
2 a 4	4355	4219	8574	4386	4257	8644
5 a 6	3050	2953	6003	3106	3007	6113
7 a 12	9999	9564	19563	10283	9825	20109
13 a 15	4979	4794	9774	5100	4904	10003
16 a 17	2943	2871	5814	2997	2922	5919
León Cortés						
< 1 año	121	132	253	121	133	254
1 año	114	107	221	114	109	223
2 a 4	429	451	880	437	458	895
5 a 6	288	292	580	293	300	593
7 a 12	1012	954	1966	1049	987	2035
13 a 15	470	418	889	481	426	907
16 a 17	239	220	459	239	219	458
Provincia de Alajuela						
< 1 año	2147	2164	4312	2180	2203	4382
1 año	2020	1866	3885	2065	1901	3966
2 a 4	6706	6245	12951	6845	6365	13210
5 a 6	4521	4352	8872	4626	4462	9088
7 a 12	14927	13929	28855	15492	14414	29906
13 a 15	7323	7266	14589	7587	7531	15118
16 a 17	4420	4409	8829	4530	4522	9052
San Ramón						
< 1 año	706	641	1347	715	650	1364
1 año	649	560	1209	664	567	1231
2 a 4	2164	2115	4280	2216	2168	4384
5 a 6	1552	1439	2991	1598	1483	3082
7 a 12	4973	4663	9636	5164	4831	9995
13 a 15	2382	2347	4729	2462	2423	4885
16 a 17	1424	1407	2831	1454	1430	2885
Grecia						
< 1 año	614	617	1231	619	623	1242
1 año	623	586	1209	637	595	1233
2 a 4	2116	2018	4134	2162	2059	4221
5 a 6	1497	1395	2892	1535	1429	2964
7 a 12	4498	4359	8858	4666	4518	9184
13 a 15	2146	2121	4267	2204	2182	4386
16 a 17	1348	1337	2684	1377	1365	2742
San Mateo						
< 1 año	41	51	93	41	53	94
1 año	42	37	79	43	36	79
2 a 4	162	132	294	165	132	296
5 a 6	110	97	208	112	98	210
7 a 12	322	299	620	328	302	630
13 a 15	206	154	359	211	156	367
16 a 17	93	92	185	92	93	185

Cuadro A2 (continuación)

Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 2001-2002

Edad	2001			2002		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Atenas						
< 1 año	178	140	318	176	138	314
1 año	169	182	351	169	184	353
2 a 4	613	579	1192	617	584	1201
5 a 6	452	425	877	460	433	893
7 a 12	1409	1390	2799	1441	1430	2872
13 a 15	768	701	1468	788	715	1503
16 a 17	485	426	911	494	433	927
Naranjo						
< 1 año	360	354	714	361	357	719
1 año	358	366	723	362	375	737
2 a 4	1162	1135	2297	1183	1153	2336
5 a 6	863	788	1651	888	811	1699
7 a 12	2708	2570	5278	2795	2655	5450
13 a 15	1374	1407	2781	1415	1456	2872
16 a 17	880	742	1622	898	752	1650
Palmares						
< 1 año	236	238	474	236	238	474
1 año	269	238	507	272	242	515
2 a 4	873	843	1716	888	857	1744
5 a 6	624	625	1249	640	644	1284
7 a 12	2026	1934	3960	2109	2014	4123
13 a 15	1070	1037	2107	1112	1081	2193
16 a 17	647	594	1241	663	604	1267
Poás						
< 1 año	259	241	501	263	246	508
1 año	259	210	469	266	213	480
2 a 4	799	758	1556	815	772	1587
5 a 6	511	526	1038	522	543	1065
7 a 12	1765	1714	3479	1832	1788	3620
13 a 15	893	878	1771	928	909	1837
16 a 17	557	524	1081	573	537	1111
Orotina						
< 1 año	136	167	303	136	170	307
1 año	126	119	244	127	118	245
2 a 4	514	503	1017	524	510	1034
5 a 6	319	299	618	326	306	632
7 a 12	1080	1023	2103	1105	1047	2153
13 a 15	540	532	1072	549	540	1089
16 a 17	309	334	643	310	341	651
San Carlos						
< 1 año	1517	1463	2980	1538	1483	3021
1 año	1276	1257	2533	1285	1273	2558
2 a 4	4458	4550	9009	4521	4640	9162
5 a 6	3381	3103	6484	3475	3188	6663
7 a 12	10301	9354	19655	10674	9661	20334
13 a 15	5111	4768	9879	5302	4936	10238
16 a 17	2951	2787	5739	3031	2843	5874

Cuadro A2 (continuación)**Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 2001-2002**

Edad	2001			2002		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Alfaro Ruiz						
< 1 año	119	95	213	121	95	216
1 año	89	134	223	88	138	227
2 a 4	324	343	666	327	350	677
5 a 6	246	229	475	254	236	490
7 a 12	818	769	1586	850	795	1645
13 a 15	385	332	718	393	340	733
16 a 17	234	197	431	235	199	434
Valverde Vega						
< 1 año	174	153	327	174	153	327
1 año	144	150	294	144	152	296
2 a 4	521	575	1095	525	586	1111
5 a 6	358	360	718	365	371	735
7 a 12	1157	1198	2356	1199	1245	2444
13 a 15	636	635	1270	650	654	1304
16 a 17	377	345	722	385	349	735
Upala						
< 1 año	486	398	885	491	395	886
1 año	421	351	771	420	348	768
2 a 4	1604	1493	3097	1622	1506	3128
5 a 6	1050	1071	2121	1066	1088	2155
7 a 12	3261	3052	6314	3312	3097	6409
13 a 15	1607	1548	3155	1641	1584	3224
16 a 17	895	824	1720	910	844	1754
Los Chiles						
< 1 año	236	258	494	239	263	503
1 año	216	202	417	218	203	422
2 a 4	805	779	1585	819	791	1610
5 a 6	581	567	1148	595	582	1176
7 a 12	1905	1657	3562	1972	1707	3679
13 a 15	910	837	1747	947	871	1818
16 a 17	514	469	983	529	490	1019
Guatuso						
< 1 año	143	118	260	146	119	265
1 año	134	123	258	138	126	263
2 a 4	523	409	932	537	414	951
5 a 6	340	352	692	352	363	715
7 a 12	1176	1068	2243	1215	1102	2318
13 a 15	554	542	1096	575	567	1142
16 a 17	288	269	558	298	278	576
Provincia de Cartago						
< 1 año	1220	1144	2364	1223	1145	2367
1 año	1147	1112	2259	1154	1121	2275
2 a 4	3914	3869	7783	3931	3888	7819
5 a 6	2849	2693	5542	2901	2735	5636
7 a 12	9163	8573	17735	9400	8768	18168
13 a 15	4538	4376	8915	4647	4484	9132
16 a 17	2664	2642	5306	2704	2690	5394

Cuadro A2 (continuación)

Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 2001-2002

Edad	2001			2002		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Paraíso						
< 1 año	514	556	1070	522	568	1090
1 año	500	520	1021	513	534	1047
2 a 4	1695	1658	3353	1730	1697	3426
5 a 6	1184	1212	2396	1216	1253	2470
7 a 12	4076	3877	7953	4238	4027	8265
13 a 15	2016	1936	3953	2101	2011	4112
16 a 17	1103	1111	2214	1134	1147	2281
La Unión						
< 1 año	809	765	1574	824	778	1602
1 año	754	673	1427	768	687	1455
2 a 4	2547	2479	5026	2599	2524	5123
5 a 6	1723	1776	3499	1767	1830	3597
7 a 12	5839	5420	11259	6108	5640	11747
13 a 15	2814	2814	5628	2939	2930	5869
16 a 17	1712	1626	3338	1768	1677	3446
Jiménez						
< 1 año	106	137	243	103	136	239
1 año	141	111	251	141	109	250
2 a 4	366	421	787	360	419	779
5 a 6	307	293	600	307	293	600
7 a 12	1040	960	1999	1045	962	2008
13 a 15	560	523	1082	563	525	1088
16 a 17	272	245	517	270	241	511
Turrialba						
< 1 año	650	615	1264	649	614	1263
1 año	589	522	1111	590	519	1109
2 a 4	1953	1912	3864	1950	1912	3862
5 a 6	1435	1246	2681	1445	1246	2690
7 a 12	5147	4617	9764	5257	4695	9952
13 a 15	2649	2491	5140	2707	2535	5243
16 a 17	1339	1362	2701	1345	1370	2715
Alvarado						
< 1 año	137	134	271	138	138	276
1 año	123	123	245	124	125	249
2 a 4	408	392	800	412	397	809
5 a 6	282	287	569	286	293	579
7 a 12	901	856	1757	918	874	1792
13 a 15	439	422	860	446	427	874
16 a 17	236	224	460	237	225	462
Oreamuno						
< 1 año	395	372	767	401	373	774
1 año	389	367	756	397	371	768
2 a 4	1326	1248	2575	1346	1266	2612
5 a 6	953	863	1816	977	881	1858
7 a 12	2764	2735	5499	2836	2810	5646
13 a 15	1419	1347	2766	1457	1377	2835
16 a 17	783	782	1564	796	793	1589

Cuadro A2 (continuación)**Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 2001-2002**

Edad	2001			2002		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
El Guarco						
< 1 año	370	340	710	373	344	717
1 año	383	314	697	391	318	708
2 a 4	1182	1017	2199	1197	1022	2219
5 a 6	780	768	1548	792	780	1571
7 a 12	2382	2284	4666	2433	2340	4773
13 a 15	1262	1085	2347	1302	1106	2408
16 a 17	755	671	1426	773	684	1457
Provincia de Heredia						
< 1 año	972	877	1849	985	891	1877
1 año	921	798	1719	944	811	1755
2 a 4	2957	2890	5847	3008	2948	5956
5 a 6	1993	1985	3978	2045	2038	4083
7 a 12	6443	6294	12737	6695	6551	13246
13 a 15	3271	3349	6619	3423	3501	6924
16 a 17	2192	2125	4317	2285	2199	4483
Barva						
< 1 año	303	258	562	305	257	562
1 año	256	255	511	257	256	513
2 a 4	928	903	1831	937	907	1845
5 a 6	669	635	1304	681	646	1326
7 a 12	2221	1997	4218	2298	2052	4350
13 a 15	1179	1183	2362	1229	1229	2458
16 a 17	739	719	1459	769	745	1514
Santo Domingo						
< 1 año	246	265	511	241	263	505
1 año	262	190	452	263	186	449
2 a 4	845	772	1617	841	770	1611
5 a 6	621	611	1232	625	617	1241
7 a 12	2008	1813	3821	2042	1838	3880
13 a 15	1121	1014	2135	1148	1034	2182
16 a 17	754	702	1455	773	713	1486
Santa Bárbara						
< 1 año	273	271	544	275	274	549
1 año	264	247	510	266	249	515
2 a 4	885	887	1772	897	896	1794
5 a 6	624	648	1273	636	667	1303
7 a 12	2100	1878	3978	2172	1938	4110
13 a 15	1001	982	1983	1039	1013	2052
16 a 17	625	551	1176	645	563	1208
San Rafael						
< 1 año	362	308	670	366	310	676
1 año	325	325	650	326	328	654
2 a 4	1092	1074	2167	1101	1082	2182
5 a 6	750	730	1481	763	740	1503
7 a 12	2279	2270	4549	2338	2326	4664
13 a 15	1241	1214	2455	1281	1256	2538
16 a 17	745	746	1491	759	766	1525

Cuadro A2 (continuación)

Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 2001-2002

Edad	2001			2002		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
San Isidro						
< 1 año	150	144	294	153	145	298
1 año	124	129	253	125	133	259
2 a 4	469	437	906	479	443	922
5 a 6	340	312	652	351	322	673
7 a 12	1126	1017	2143	1174	1054	2228
13 a 15	520	523	1042	537	545	1082
16 a 17	348	335	683	363	346	709
Belén						
< 1 año	176	130	306	177	129	305
1 año	153	136	288	155	136	291
2 a 4	527	530	1058	531	535	1066
5 a 6	406	366	773	413	374	787
7 a 12	1191	1209	2400	1223	1248	2471
13 a 15	653	641	1293	674	660	1334
16 a 17	379	369	748	391	375	766
Flores						
< 1 año	124	122	246	124	123	247
1 año	143	120	264	144	122	266
2 a 4	433	368	801	437	371	808
5 a 6	290	267	558	296	272	568
7 a 12	891	865	1756	916	889	1804
13 a 15	450	465	915	461	479	940
16 a 17	334	275	609	346	281	627
San Pablo						
< 1 año	158	178	336	156	180	336
1 año	149	131	280	150	132	281
2 a 4	520	551	1070	523	557	1080
5 a 6	403	364	767	410	366	776
7 a 12	1290	1219	2509	1330	1253	2583
13 a 15	680	697	1377	706	726	1432
16 a 17	456	408	864	471	417	888
Sarapiquí						
< 1 año	664	637	1300	701	667	1368
1 año	560	532	1092	586	555	1141
2 a 4	1962	1845	3807	2049	1933	3982
5 a 6	1330	1241	2571	1406	1309	2715
7 a 12	3828	3443	7271	4022	3612	7635
13 a 15	1795	1595	3389	1888	1674	3562
16 a 17	929	959	1888	965	1007	1972
Provincia de Guanacaste, Liberia						
< 1 año	538	483	1021	544	488	1032
1 año	392	409	801	395	414	809
2 a 4	1549	1557	3106	1562	1572	3133
5 a 6	1019	983	2002	1034	995	2029
7 a 12	3467	3441	6907	3567	3539	7107
13 a 15	1815	1832	3647	1885	1900	3784
16 a 17	1123	1094	2217	1156	1127	2283

Cuadro A2 (continuación)**Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 2001-2002**

Edad	2001			2002		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Nicoya						
< 1 año	364	356	720	358	353	711
1 año	328	301	630	324	297	620
2 a 4	1144	1150	2294	1125	1135	2260
5 a 6	873	848	1722	870	847	1716
7 a 12	2884	2734	5618	2885	2735	5620
13 a 15	1541	1464	3006	1543	1469	3011
16 a 17	878	762	1641	871	753	1624
Santa Cruz						
< 1 año	347	314	661	345	310	655
1 año	308	326	633	308	326	635
2 a 4	1162	1158	2320	1157	1157	2314
5 a 6	835	856	1692	838	862	1700
7 a 12	2679	2451	5130	2700	2470	5170
13 a 15	1374	1363	2736	1380	1377	2757
16 a 17	878	783	1661	880	783	1663
Bagaces						
< 1 año	178	170	348	180	171	351
1 año	149	168	317	149	171	320
2 a 4	617	511	1128	632	515	1146
5 a 6	391	375	766	400	382	782
7 a 12	1208	1141	2349	1239	1167	2406
13 a 15	594	556	1150	607	570	1177
16 a 17	336	343	679	339	348	688
Carrillo						
< 1 año	273	296	570	274	299	572
1 año	264	239	503	264	240	504
2 a 4	930	810	1739	938	811	1750
5 a 6	605	592	1198	616	600	1215
7 a 12	1924	1858	3782	1967	1895	3863
13 a 15	992	969	1960	1016	996	2012
16 a 17	647	541	1188	660	551	1211
Cañas						
< 1 año	268	254	522	267	252	520
1 año	239	207	446	238	206	444
2 a 4	849	761	1610	854	761	1615
5 a 6	596	564	1159	605	569	1174
7 a 12	1821	1676	3498	1855	1703	3558
13 a 15	890	795	1684	906	808	1714
16 a 17	543	535	1078	551	544	1094
Abangares						
< 1 año	186	137	324	187	136	323
1 año	142	156	298	141	157	298
2 a 4	482	471	954	479	467	946
5 a 6	378	380	758	381	387	768
7 a 12	1228	1187	2415	1246	1204	2450
13 a 15	574	584	1157	577	588	1165
16 a 17	359	282	641	360	279	638

Cuadro A2 (continuación)

Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 2001-2002

Edad	2001			2002		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Tilarán						
< 1 año	157	190	347	154	189	343
1 año	185	159	344	186	157	342
2 a 4	607	515	1123	607	510	1117
5 a 6	355	399	754	354	402	756
7 a 12	1255	1168	2423	1270	1174	2445
13 a 15	664	636	1300	672	642	1314
16 a 17	356	351	707	354	351	705
Nandayure						
< 1 año	103	73	176	103	71	174
1 año	65	80	145	63	78	141
2 a 4	317	268	585	313	263	576
5 a 6	223	242	464	221	240	461
7 a 12	718	691	1410	716	688	1403
13 a 15	381	342	723	378	339	717
16 a 17	184	178	362	180	174	354
La Cruz						
< 1 año	198	210	408	201	212	413
1 año	151	185	336	150	188	339
2 a 4	699	647	1346	706	650	1356
5 a 6	476	447	923	483	452	936
7 a 12	1360	1425	2785	1378	1451	2829
13 a 15	727	651	1378	746	668	1415
16 a 17	370	361	731	377	369	746
Hojancha						
< 1 año	45	49	93	42	47	89
1 año	70	56	126	69	55	124
2 a 4	208	194	402	208	192	400
5 a 6	137	131	268	136	131	267
7 a 12	503	484	987	502	490	992
13 a 15	260	201	461	260	198	457
16 a 17	148	121	268	147	118	266
Provincia de Puntarenas						
< 1 año	1048	1073	2122	1046	1080	2126
1 año	883	923	1806	877	922	1798
2 a 4	3376	3186	6561	3388	3195	6583
5 a 6	2392	2259	4651	2424	2283	4707
7 a 12	7237	6769	14005	7345	6863	14208
13 a 15	3648	3463	7111	3719	3518	7237
16 a 17	2285	2065	4350	2313	2086	4399
Esparza						
< 1 año	261	221	482	265	223	489
1 año	233	194	427	236	193	430
2 a 4	810	747	1558	821	759	1580
5 a 6	507	524	1031	515	537	1052
7 a 12	1654	1665	3319	1703	1724	3427
13 a 15	860	843	1703	886	868	1754
16 a 17	491	482	973	499	490	989

Cuadro A2 (continuación)**Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 2001-2002**

Edad	2001			2002		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Buenos Aires						
< 1 año	591	596	1187	596	603	1199
1 año	573	534	1108	579	542	1120
2 a 4	1781	1637	3418	1796	1646	3443
5 a 6	1172	1189	2361	1193	1215	2408
7 a 12	3440	3335	6775	3500	3408	6907
13 a 15	1696	1591	3287	1738	1630	3367
16 a 17	901	871	1772	911	887	1798
Montes de Oro						
< 1 año	96	111	207	96	113	209
1 año	98	85	183	98	84	182
2 a 4	320	369	689	324	374	698
5 a 6	270	216	487	277	221	498
7 a 12	771	734	1505	785	748	1533
13 a 15	393	377	771	403	384	787
16 a 17	257	228	485	263	231	493
Osa						
< 1 año	278	267	545	273	262	535
1 año	232	225	457	225	220	445
2 a 4	915	846	1761	901	833	1734
5 a 6	617	563	1179	609	553	1162
7 a 12	1926	1742	3668	1910	1724	3635
13 a 15	1017	1021	2038	1013	1019	2032
16 a 17	597	516	1113	593	509	1102
Aguirre						
< 1 año	189	177	366	189	176	365
1 año	202	144	346	202	142	344
2 a 4	718	664	1382	727	671	1397
5 a 6	469	485	954	479	495	973
7 a 12	1598	1462	3060	1639	1493	3132
13 a 15	731	704	1435	745	716	1461
16 a 17	409	423	832	412	428	840
Golfito						
< 1 año	409	367	776	409	365	774
1 año	306	344	650	302	340	642
2 a 4	1191	1109	2301	1182	1102	2284
5 a 6	791	724	1515	787	720	1508
7 a 12	2547	2306	4853	2551	2303	4853
13 a 15	1286	1232	2518	1294	1240	2534
16 a 17	718	757	1475	719	762	1481
Coto Brus						
< 1 año	458	458	916	454	453	907
1 año	495	450	945	493	447	940
2 a 4	1456	1369	2825	1450	1360	2809
5 a 6	944	936	1880	944	936	1879
7 a 12	3197	3150	6347	3230	3193	6423
13 a 15	1700	1620	3320	1728	1644	3373
16 a 17	1023	957	1980	1035	964	1999

Cuadro A2 (continuación)

Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 2001-2002

Edad	2001			2002		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Parrita						
< 1 año	124	152	276	123	153	276
1 año	99	109	208	97	108	205
2 a 4	441	380	820	439	377	816
5 a 6	268	255	523	268	257	525
7 a 12	914	908	1822	920	917	1837
13 a 15	434	427	861	436	430	866
16 a 17	269	240	509	269	239	508
Corredores						
< 1 año	452	450	902	453	449	903
1 año	393	426	818	393	427	820
2 a 4	1337	1285	2622	1339	1289	2627
5 a 6	886	832	1717	892	837	1729
7 a 12	2773	2677	5450	2795	2705	5500
13 a 15	1403	1337	2740	1418	1355	2773
16 a 17	864	802	1666	870	808	1678
Garabito						
< 1 año	141	125	266	150	132	282
1 año	114	114	228	119	121	239
2 a 4	350	402	752	367	427	794
5 a 6	240	225	465	255	238	493
7 a 12	776	746	1521	833	794	1627
13 a 15	384	332	716	412	354	766
16 a 17	249	220	469	267	238	505
Provincia de Limón						
< 1 año	1120	1109	2229	1146	1138	2284
1 año	885	904	1789	900	916	1816
2 a 4	3345	3226	6571	3417	3293	6710
5 a 6	2273	2222	4495	2345	2295	4640
7 a 12	6928	6481	13409	7148	6682	13830
13 a 15	3576	3522	7099	3719	3657	7377
16 a 17	1997	2008	4004	2058	2069	4127
Pococí						
< 1 año	1311	1251	2562	1355	1296	2651
1 año	1117	1019	2137	1154	1048	2202
2 a 4	4017	3736	7753	4184	3879	8063
5 a 6	2767	2600	5366	2905	2731	5636
7 a 12	8376	7796	16172	8815	8191	17006
13 a 15	4089	3935	8024	4308	4142	8450
16 a 17	2302	2285	4587	2398	2386	4784
Siquirres						
< 1 año	647	602	1249	659	611	1270
1 año	598	554	1151	613	566	1179
2 a 4	2069	2028	4097	2120	2087	4207
5 a 6	1359	1298	2658	1400	1340	2740
7 a 12	4409	4064	8473	4566	4206	8772
13 a 15	2045	1978	4022	2119	2048	4167
16 a 17	1130	1127	2257	1160	1162	2321

Cuadro A2 (continuación)**Costa Rica. Personas menores de 18 años por sexo según cantón y grupos de edad, 2001-2002**

Edad	2001			2002		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
Talamanca						
< 1 año	382	392	774	398	410	808
1 año	378	369	748	397	384	781
2 a 4	1376	1294	2670	1450	1357	2808
5 a 6	848	780	1628	892	817	1709
7 a 12	2225	2037	4262	2342	2140	4482
13 a 15	1030	998	2029	1087	1058	2146
16 a 17	554	561	1115	580	595	1175
Matina						
< 1 año	489	432	921	508	448	956
1 año	345	356	701	359	370	730
2 a 4	1417	1363	2779	1481	1424	2905
5 a 6	891	900	1791	927	943	1871
7 a 12	2729	2627	5356	2858	2751	5609
13 a 15	1214	1245	2460	1269	1311	2580
16 a 17	638	704	1342	661	739	1400
Guácimo						
< 1 año	453	376	828	467	386	853
1 año	355	344	699	365	354	719
2 a 4	1414	1322	2736	1471	1370	2841
5 a 6	931	896	1827	971	933	1904
7 a 12	2786	2690	5476	2913	2801	5714
13 a 15	1345	1298	2643	1400	1350	2750
16 a 17	738	680	1419	763	700	1464

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP).

Estimaciones y proyecciones de Población 1970-2050.

Cuadro A3
Costa Rica. Nacimientos por año según provincia y cantón de residencia de la madre,
1998-2002

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
San José	26524	26718	26711	26325	24164
San José	6572	6922	6637	6602	5817
Escazú	994	1080	1070	1045	1089
Desamparados	3702	3682	3796	3790	3709
Puriscal	531	467	475	506	447
Tarrazú	359	334	356	274	251
Aserrí	878	954	962	983	935
Mora	399	370	378	338	344
Goicoechea	2106	2115	2064	2113	1820
Santa Ana	603	626	678	754	610
Alajuelita	1477	1431	1469	1482	1372
Vázquez de Coronado	1047	976	1068	975	933
Acosta	334	360	303	329	310
Tibás	1525	1435	1405	1374	1353
Moravia	743	683	739	780	703
Montes de Oca	948	906	939	873	752
Turrubares	97	88	78	83	65
Dota	151	121	126	111	123
Curridabat	1130	1142	1217	1133	1117
Pérez Zeledón	2685	2774	2700	2581	2218
León Cortés	243	252	251	199	196
Alajuela	14465	14775	14777	14414	13634
Alajuela	4155	4210	4407	4300	4172
San Ramón	1366	1343	1307	1259	1208
Grecia	1309	1374	1322	1335	1170
San Mateo	64	71	58	83	79
Atenas	365	335	333	355	324
Naranjo	736	782	738	703	636
Palmares	499	533	467	514	503
Poás	461	479	470	469	428
Orotina	248	298	292	266	270
San Carlos	2962	3112	3116	3055	2782
Alfaro Ruiz	202	231	189	200	183
Valverde Vega	316	309	332	300	274
Upala	1018	971	943	846	854
Los Chiles	521	481	550	502	508
Guatuso	243	246	253	227	243

Cuadro A3 (continuación)
Costa Rica. Nacimientos por año según provincia y cantón de residencia de la madre, 1998-2002

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Cartago	8324	8441	8138	8059	7262
Cartago	2692	2586	2517	2414	2262
Paraíso	1030	1095	970	953	908
La Unión	1420	1391	1430	1350	1329
Jiménez	275	278	260	247	204
Turrialba	1213	1322	1281	1482	1058
Alvarado	224	251	219	208	197
Oreamuno	766	770	730	721	634
El Guarco	704	748	731	684	670
Heredia	6546	6709	6680	6777	6227
Heredia	1981	2018	1932	2090	1883
Barva	589	570	583	620	555
Santo Domingo	504	592	536	605	526
Santa Bárbara	510	519	540	521	505
San Rafael	644	656	650	611	579
San Isidro	247	272	284	248	240
Belén	349	343	365	344	325
Flores	273	288	313	295	289
San Pablo	319	299	340	329	329
Sarapiquí	1130	1152	1137	1114	996
Guanacaste	5264	5370	5296	5247	5078
Liberia	1023	1133	1052	1106	1030
Nicoya	713	781	824	783	646
Santa Cruz	716	678	667	706	697
Bagaces	330	309	318	286	326
Carrillo	562	536	581	567	564
Cañas	480	541	507	516	529
Abangares	298	292	307	289	272
Tilarán	369	350	314	333	304
Nandayure	170	172	169	138	134
La Cruz	483	473	446	437	447
Hojancha	120	105	111	86	129

Cuadro A3 (continuación)
Costa Rica. Nacimientos por año según provincia y cantón de residencia de la madre, 1998-2002

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Puntarenas	7833	8312	8159	7698	7300
Puntarenas	2069	2212	2221	2113	2046
Esparza	420	441	421	428	413
Buenos Aires	1015	1077	1047	954	936
Montes de Oro	204	193	174	165	174
Osa	507	529	568	476	398
Aguirre	408	408	411	432	408
Golfito	717	770	745	750	729
Coto Brus	1198	1126	1148	1058	889
Parrita	205	233	226	219	188
Corredores	893	1076	947	851	850
Garabito	197	247	251	252	269
Limón	8026	8201	8417	7881	7479
Limón	2061	2160	2321	2149	2101
Pococí	2317	2377	2487	2319	2169
Siquirres	1222	1200	1060	1050	1007
Talamanca	776	753	774	753	704
Matina	847	939	945	883	809
Guácimo	803	772	830	727	689

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP).
Estadísticas Vitales, 1998-2002. Datos en línea.

Cuadro A4**Costa Rica. Tasa bruta de natalidad por provincia y cantón según año, 1998-2002
(Tasas por mil habitantes)**

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Costa Rica	20,55	20,46	19,92	19,06	11,40
San José	19,98	19,70	19,28	18,62	16,76
San José	21,20	22,02	20,83	20,46	17,81
Escazú	19,35	20,49	19,83	18,98	19,41
Desamparados	20,06	19,20	19,04	18,29	17,21
Puriscal	17,96	15,60	15,71	16,59	14,55
Tarrazú	25,85	23,42	24,38	18,37	16,48
Aserrí	17,90	19,08	18,92	19,05	17,87
Mora	19,07	17,10	16,94	14,73	14,58
Goicoechea	18,02	17,77	17,06	17,21	14,63
Santa Ana	18,13	18,19	19,07	20,58	16,19
Alajuelita	23,02	20,99	20,27	19,25	16,77
Vázquez de Coronado	20,15	17,86	18,64	16,26	14,88
Acosta	17,74	18,91	15,76	17,00	15,92
Tibás	19,86	19,03	18,95	18,83	18,87
Moravia	14,71	13,33	14,24	14,86	13,26
Montes de Oca	18,74	17,68	18,10	16,65	14,20
Turrubares	19,39	17,52	15,53	16,55	13,03
Dota	23,06	18,23	18,76	16,41	18,07
Curridabat	18,85	18,62	19,41	17,68	17,07
Pérez Zeledón	22,03	22,38	21,47	20,29	17,26
León Cortés	21,06	21,33	20,81	16,21	15,71
Alajuela	20,74	20,57	20,02	19,05	17,59
Alajuela	19,31	18,91	19,18	18,18	17,15
San Ramón	20,90	19,83	18,67	17,43	16,21
Grecia	20,83	21,13	19,70	19,32	16,47
San Mateo	11,95	13,09	10,55	14,91	14,04
Atenas	16,52	14,80	14,39	15,04	13,48
Naranjo	20,12	20,75	19,06	17,72	15,67
Palmares	17,39	17,95	15,23	16,27	15,48
Poás	19,27	19,36	18,41	17,85	15,84
Orotina	16,05	18,85	18,05	16,11	16,02
San Carlos	23,78	24,34	23,79	22,82	20,36
Alfaro Ruiz	19,31	21,35	16,91	17,32	15,33
Valverde Vega	19,79	18,88	19,87	17,63	15,85
Upala	20,46	25,12	24,32	21,80	22,01
Los Chiles	26,09	23,87	27,06	24,51	24,63
Guatuso	19,26	18,87	18,82	16,40	17,05

Cuadro A4 (continuación)
Costa Rica. Tasa bruta de natalidad por provincia y cantón según año 1998-2002
(Tasas por mil habitantes)

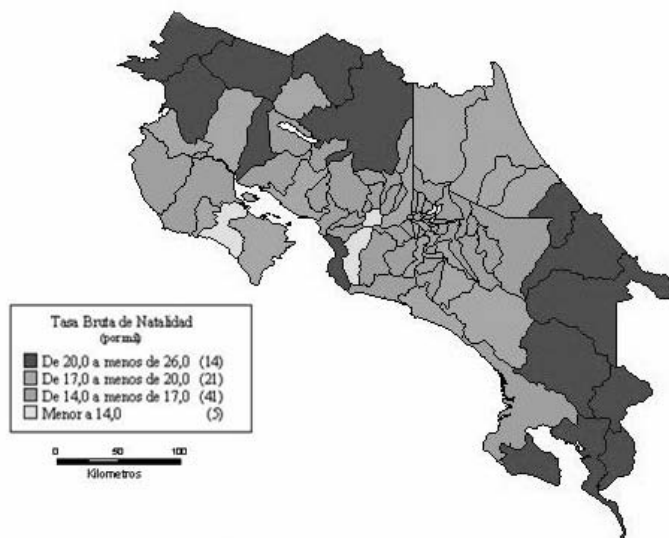
Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Cartago	19,60	19,38	18,26	17,71	15,66
Cartago	20,68	19,42	18,50	17,41	16,01
Paraíso	20,62	21,05	17,96	17,05	15,72
La Unión	18,32	17,35	17,27	15,81	15,11
Jiménez	19,28	19,33	17,97	17,03	14,06
Turrialba	17,66	18,96	18,16	20,84	14,79
Alvarado	18,45	20,19	17,28	16,14	15,16
Oreamuno	19,93	19,56	18,14	17,58	15,19
El Guarco	21,03	21,87	20,97	19,29	18,61
Heredia	18,98	18,88	18,27	18,04	16,14
Heredia	19,56	19,38	18,05	19,00	16,67
Barva	18,61	17,51	17,44	18,12	15,86
Santo Domingo	14,48	16,77	14,98	16,72	14,40
Santa Bárbara	17,85	17,68	17,95	16,94	16,09
San Rafael	17,52	17,43	16,90	15,58	14,51
San Isidro	16,07	17,04	17,15	14,46	13,51
Belén	18,00	17,21	17,86	16,46	15,23
Flores	18,47	19,02	20,20	18,65	17,92
San Pablo	15,53	14,24	15,86	15,07	14,81
Sarapiquí	27,02	25,98	24,23	22,43	18,96
Guanacaste	19,90	20,00	19,47	19,09	18,32
Liberia	22,41	24,15	21,88	22,52	20,58
Nicoya	16,60	18,07	19,00	18,03	14,89
Santa Cruz	17,52	16,34	15,87	16,62	16,24
Bagaces	21,21	19,29	19,32	16,96	18,90
Carrillo	20,75	19,40	20,66	19,86	19,50
Cañas	19,73	22,01	20,44	20,66	21,08
Abangares	18,22	17,61	18,32	17,12	16,02
Tilarán	20,00	18,99	17,07	18,18	16,70
Nandayure	16,72	16,80	16,44	13,42	13,03
La Cruz	29,32	28,23	26,25	25,44	25,80
Hojancha	18,16	15,73	16,51	12,74	19,08

Cuadro A4 (continuación)
Costa Rica. Tasa bruta de natalidad por provincia y cantón según año, 1998-2002
(Tasas por mil habitantes)

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Puntarenas	21,56	22,71	22,15	20,80	19,65
Puntarenas	19,92	21,11	21,02	19,88	19,15
Esparza	17,90	18,30	17,06	16,98	16,07
Buenos Aires	25,17	26,35	25,31	22,82	22,16
Montes de Oro	18,72	17,22	15,14	14,03	14,49
Osa	18,41	19,52	21,32	18,21	15,55
Aguirre	20,83	20,16	19,73	20,24	18,68
Golfito	20,33	21,95	21,38	21,73	21,37
Coto Brus	28,68	27,09	27,81	25,88	22,01
Parrita	16,94	18,92	18,11	17,39	14,83
Corredores	22,57	27,63	24,67	22,47	22,76
Garabito	22,06	25,21	23,41	21,53	21,07
Limón	24,71	24,29	24,05	21,77	19,99
Limón	23,42	23,89	25,05	22,70	21,75
Pococí	24,02	23,43	23,37	20,82	18,62
Siquirres	23,75	22,72	19,60	19,02	17,88
Talamanca	31,25	29,23	29,01	27,30	24,70
Matina	27,32	28,81	27,65	24,72	21,69
Guácimo	24,28	22,36	23,07	19,43	17,73

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP).
 Estadísticas Vitales, 1998-2002. Datos en línea.

Mapa A1
Costa Rica. Tasa bruta de natalidad por cantón (por mil), 2002



Cuadro A5
Costa Rica. Tasa bruta de mortalidad por año según provincia y cantón, 1998-2002

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Costa Rica	3,93	3,92	3,81	3,89	3,67
San José	4,30	4,31	4,24	4,21	4,03
San José	5,48	5,41	5,46	5,30	5,12
Escazú	4,32	4,02	4,41	4,09	4,15
Desamparados	4,13	3,93	3,81	3,86	3,58
Puriscal	4,09	4,31	3,60	4,39	3,71
Tarrazú	3,60	4,35	3,90	3,89	4,07
Aserrí	3,18	3,76	3,15	3,08	3,06
Mora	3,87	3,84	3,50	3,31	4,03
Goicoechea	4,57	4,38	4,54	4,46	3,95
Santa Ana	3,76	3,69	3,07	3,58	2,92
Alajuelita	3,52	3,37	3,24	3,40	2,93
Vázquez de Coronado	4,08	3,86	3,54	3,90	3,89
Acosta	3,08	3,41	3,95	4,03	3,90
Tibás	4,49	5,53	4,44	4,55	4,75
Moravia	3,56	4,26	4,35	4,04	3,30
Montes de Oca	4,76	4,66	5,01	4,61	5,17
Turrubares	3,00	1,79	3,38	3,59	2,20
Dota	5,65	5,57	4,02	3,40	4,70
Curridabat	3,25	3,72	3,81	3,56	3,32
Pérez Zeledón	3,45	3,08	3,37	3,57	3,54
León Cortés	2,60	2,79	3,65	2,85	3,37
Alajuela	3,72	3,67	3,57	3,73	3,44
Alajuela	4,08	4,20	3,80	4,19	3,88
San Ramón	3,44	3,37	3,43	3,81	3,48
Grecia	3,96	3,69	3,84	3,99	3,24
San Mateo	3,92	4,05	2,73	5,21	3,73
Atenas	4,48	5,70	5,49	4,91	4,16
Naranjo	3,88	3,72	3,44	3,61	3,18
Palmares	4,71	4,58	4,57	4,27	3,11
Poás	3,22	3,23	2,86	3,35	2,44
Orotina	4,27	3,92	4,88	4,78	5,82
San Carlos	3,19	3,02	3,02	2,97	3,04
Alfaro Ruiz	3,15	4,16	3,49	3,20	3,52
Valverde Vega	4,32	3,79	3,47	4,00	3,64
Upala	2,96	2,51	3,15	2,94	2,91
Los Chiles	2,60	2,48	2,56	2,49	2,86
Guatuso	3,09	2,07	2,23	1,88	1,96

Cuadro A5 (continuación)**Costa Rica. Tasa bruta de mortalidad por año según provincia y cantón, 1998-2002**

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Cartago	3,71	3,56	3,58	3,53	3,40
Cartago	4,14	3,98	4,23	4,10	3,65
Paraíso	3,58	3,11	3,06	3,20	3,20
La Unión	3,24	3,19	3,01	2,82	3,11
Jiménez	2,66	3,96	3,45	4,14	3,86
Turrialba	4,05	3,63	3,98	3,66	3,42
Alvarado	2,31	3,38	2,76	3,26	3,29
Oreamuno	4,21	3,28	2,98	3,44	3,76
El Guarco	3,05	3,54	3,41	3,22	2,86
Heredia	3,60	3,77	3,58	3,64	3,34
Heredia	3,89	3,87	3,43	4,23	3,49
Barva	3,25	3,44	3,68	3,48	3,20
Santo Domingo	4,40	4,47	4,28	3,62	3,53
Santa Bárbara	2,49	3,17	3,49	3,45	2,87
San Rafael	3,56	3,75	3,51	3,19	3,31
San Isidro	2,73	2,94	3,62	3,03	3,71
Belén	4,23	4,31	3,72	4,21	3,75
Flores	4,26	5,15	5,16	5,12	5,08
San Pablo	4,04	4,86	4,62	4,53	4,01
Sarapiquí	2,84	2,66	2,39	2,03	2,21
Guanacaste	4,08	4,17	4,02	4,25	4,06
Liberia	4,16	4,24	3,56	3,75	4,38
Nicoya	4,66	4,77	4,47	4,84	4,52
Santa Cruz	4,72	5,23	4,85	5,08	4,43
Bagaces	3,15	3,18	3,83	3,86	3,07
Carrillo	4,58	3,87	3,98	4,31	3,77
Cañas	4,07	3,74	3,75	4,12	3,47
Abangares	2,87	4,28	4,06	4,92	4,77
Tilarán	3,58	2,93	4,08	4,09	3,68
Nandayure	4,52	4,00	4,09	3,21	3,21
La Cruz	2,67	3,64	2,65	2,56	3,58
Hojancha	3,03	3,15	3,87	4,74	4,14

Cuadro A5 (continuación)

Costa Rica. Tasa bruta de mortalidad por año según provincia y cantón, 1998-2002

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Puntarenas	3,67	3,61	3,45	3,76	3,64
Puntarenas	4,53	4,11	4,16	4,28	4,32
Esparza	3,20	3,98	2,67	4,24	3,27
Buenos Aires	2,41	2,37	2,85	2,39	2,68
Montes de Oro	3,49	3,21	3,31	3,49	4,00
Osa	4,21	2,77	2,97	3,67	4,06
Aguirre	4,34	3,51	3,36	3,28	3,53
Golfito	3,63	3,99	3,47	4,26	3,75
Coto Brus	2,59	3,59	3,39	3,18	2,75
Parrita	3,22	3,65	3,69	3,65	3,31
Corredores	3,77	3,80	3,13	4,17	3,96
Garabito	3,14	3,37	3,17	3,67	2,66
Limón	3,61	3,67	3,32	3,56	3,14
Limón	4,80	4,78	4,08	4,64	4,11
Pococí	2,90	3,18	3,08	3,21	2,88
Siquirres	3,52	3,05	3,09	3,22	2,88
Talamanca	3,30	3,92	3,19	3,73	2,98
Matina	3,48	3,59	3,10	3,25	2,71
Guácimo	2,99	3,04	2,75	2,59	2,47

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP).
Estadísticas Vitales, 1998-2002. Datos en línea.

Cuadro A6
Costa Rica. Defunciones totales por año según provincia y cantón, 1998-2002

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Costa Rica	14707	15051	14944	15609	15004
San José	5711	5845	5878	5959	5815
San José	1699	1700	1739	1709	1672
Escazú	222	212	238	225	233
Desamparados	763	754	759	801	771
Puriscal	121	129	109	134	114
Tarrazú	50	62	57	58	62
Aserrí	156	188	160	159	160
Mora	81	83	78	76	95
Goicoechea	534	521	549	548	491
Santa Ana	125	127	109	131	110
Alajuelita	226	230	235	262	240
Vázquez de Coronado	212	211	203	234	244
Acosta	58	65	76	78	76
Tibás	345	417	329	332	341
Moravia	180	218	226	212	175
Montes de Oca	241	239	260	242	274
Turrubares	15	9	17	18	11
Dota	37	37	27	23	32
Curridabat	195	228	239	228	217
Pérez Zeledón	421	382	424	454	455
León Cortés	30	33	44	35	42
Alajuela	2595	2638	2635	2826	2668
Alajuela	877	934	873	992	943
San Ramón	225	228	240	275	259
Grecia	249	240	258	276	230
San Mateo	21	22	15	29	21
Atenas	99	129	127	116	100
Naranjo	142	140	133	143	129
Palmares	135	136	140	135	101
Poás	77	80	73	88	66
Orotina	66	62	79	79	98
San Carlos	397	386	396	397	416
Alfaro Ruiz	33	45	39	37	42
Valverde Vega	69	62	58	68	63
Upala	114	97	122	114	113
Los Chiles	52	50	52	51	59
Guatuso	39	27	30	26	28

Cuadro A6 (continuación)
Costa Rica. Defunciones totales por año según provincia y cantón, 1998-2002

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Cartago	1577	1550	1594	1606	1579
Cartago	539	530	575	569	516
Paraíso	179	162	165	179	185
La Unión	251	256	249	241	274
Jiménez	38	57	50	60	56
Turrialba	278	253	281	260	245
Alvarado	28	42	35	42	43
Oreamuno	162	129	120	141	157
El Guarco	102	121	119	114	103
Heredia	3036	3019	3019	3038	3065
Heredia	394	403	367	465	394
Barva	103	112	123	119	112
Santo Domingo	153	158	153	131	129
Santa Bárbara	71	93	105	106	90
San Rafael	131	141	135	125	132
San Isidro	42	47	60	52	66
Belén	82	86	76	88	80
Flores	63	78	80	81	82
San Pablo	83	102	99	99	89
Sarapiquí	119	118	112	101	116
Guanacaste	1241	1338	1310	1367	1290
Liberia	190	199	171	184	219
Nicoya	200	206	194	210	196
Santa Cruz	193	217	204	216	190
Bagaces	49	51	63	65	53
Carrillo	124	107	112	123	109
Cañas	99	92	93	103	87
Abangares	47	71	68	83	81
Tilarán	66	54	75	75	67
Nandayure	46	41	42	33	33
La Cruz	44	61	45	44	62
Hojancha	20	21	26	32	28

Cuadro A6 (continuación)**Costa Rica. Defunciones totales por año según provincia y cantón, 1998-2002**

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Puntarenas	888	921	922	984	906
Puntarenas	470	431	439	455	462
Esparza	75	96	66	107	84
Buenos Aires	97	97	118	100	113
Montes de Oro	38	36	38	41	48
Osa	116	75	79	96	104
Aguirre	85	71	70	70	77
Golfito	128	140	121	147	128
Coto Brus	108	149	140	130	111
Parrita	39	45	46	46	42
Corredores	149	148	120	158	148
Garabito	28	33	34	43	34
Limón	1172	1239	1163	1290	1176
Limón	422	432	378	439	397
Pococí	280	323	328	357	335
Siquirres	181	161	167	178	162
Talamanca	82	101	85	103	85
Matina	108	117	106	116	101
Guácimo	99	105	99	97	96

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP).
Estadísticas Vitales, 1998-2002. Datos en línea.

Cuadro A7
Costa Rica. Defunciones infantiles por año según provincia y cantón, 1998-2002

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Costa Rica	970	925	798	827	793
San José	322	325	285	307	281
San José	80	85	75	86	79
Escazú	9	6	13	9	18
Desamparados	39	41	46	42	47
Puriscal	4	6	4	8	6
Tarrazú	6	6	5	2	0
Aserrí	16	17	10	11	11
Mora	6	7	10	2	3
Goicoechea	27	23	27	27	22
Santa Ana	12	2	3	4	4
Alajuelita	21	23	12	25	10
Vázquez de Coronado	11	8	13	12	11
Acosta	1	8	3	6	1
Tibás	10	19	8	17	17
Moravia	6	9	4	9	12
Montes de Oca	13	11	6	12	7
Turrubares	0	1	0	0	0
Dota	3	4	3	0	2
Curridabat	13	15	13	12	14
Pérez Zeledón	42	30	30	22	13
León Cortés	3	4	0	1	4
Alajuela	170	148	142	133	135
Alajuela	48	50	36	46	33
San Ramón	9	10	12	10	17
Grecia	18	10	13	11	8
San Mateo	0	0	0	2	0
Atenas	3	3	3	4	4
Naranjo	7	7	7	5	5
Palmares	4	7	6	3	3
Poás	5	1	2	5	4
Orotina	3	2	0	2	3
San Carlos	37	35	26	27	28
Alfaro Ruiz	2	2	0	0	4
Valverde Vega	2	1	6	1	3
Upala	19	13	15	9	15
Los Chiles	6	6	10	7	5
Guatuso	7	1	6	1	3

Cuadro A7 (continuación)
Costa Rica. Defunciones infantiles por año según provincia y cantón, 1998-2002

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Cartago	102	93	80	71	71
Cartago	40	30	31	26	24
Paraíso	13	13	9	7	8
La Unión	14	11	11	12	13
Jiménez	1	2	2	4	2
Turrialba	15	15	15	8	14
Alvarado	1	7	3	4	2
Oreamuno	8	7	6	5	7
El Guarco	10	8	3	5	1
Heredia	64	86	54	64	58
Heredia	17	24	15	16	15
Barva	1	5	5	1	8
Santo Domingo	4	10	4	9	4
Santa Bárbara	3	2	3	1	3
San Rafael	6	6	3	6	11
San Isidro	2	7	3	3	1
Belén	1	5	5	1	4
Flores	7	5	2	10	3
San Pablo	3	3	5	5	0
Sarapiquí	20	19	9	12	9
Guanacaste	75	57	54	49	62
Liberia	16	11	7	12	16
Nicoya	15	9	10	8	12
Santa Cruz	13	6	8	4	6
Bagaces	3	1	4	2	1
Carrillo	9	5	4	4	6
Cañas	5	7	5	5	3
Abangares	3	4	5	5	2
Tilarán	4	6	2	1	4
Nandayure	2	3	1	0	2
La Cruz	5	5	4	8	8
Hojancha	0	0	4	0	2

Cuadro A7 (continuación)
Costa Rica. Defunciones infantiles por año según provincia y cantón, 1998-2002

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Puntarenas	115	114	84	104	90
Puntarenas	33	29	25	39	23
Esparza	2	7	3	2	6
Buenos Aires	18	12	12	6	13
Montes de Oro	0	0	2	1	0
Osa	8	5	6	2	5
Aguirre	9	3	2	4	3
Golfito	8	14	6	12	7
Coto Brus	17	24	13	18	15
Parrita	2	4	1	1	3
Corredores	14	16	13	18	13
Garabito	4	0	1	1	2
Limón	122	102	99	99	96
Limón	33	22	26	30	28
Pococí	29	25	25	26	24
Siquirres	19	17	12	12	14
Talamanca	15	18	10	13	13
Matina	10	14	14	12	8
Guácimo	16	6	12	6	9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP).
Estadísticas Vitales, 1998-2002. Datos en línea.

Cuadro A8**Costa Rica. Tasas de mortalidad infantil por año según provincia y cantón, 1998-2002**

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Costa Rica	12,6	11,8	10,2	10,8	11,1
San José	12,1	12,2	10,7	11,7	11,6
San José	12,2	12,3	11,3	13,0	13,6
Escazú	9,1	5,6	12,1	8,6	16,5
Desamparados	10,5	11,1	12,1	11,1	12,7
Puriscal	7,5	12,8	8,4	15,8	13,4
Tarrazú	16,7	18,0	14,0	7,3	0,0
Aserrí	18,2	17,8	10,4	11,2	11,8
Mora	15,0	18,9	26,5	5,9	8,7
Goicoechea	12,8	10,9	13,1	12,8	12,1
Santa Ana	19,9	3,2	4,4	5,3	6,6
Alajuelita	14,2	16,1	8,2	16,9	7,3
Vázquez de Coronado	10,5	8,2	12,2	12,3	11,8
Acosta	3,0	22,2	9,9	18,2	3,2
Tibás	6,6	13,2	5,7	12,4	12,6
Moravia	8,1	13,2	5,4	11,5	17,1
Montes de Oca	13,7	12,1	6,4	13,7	9,3
Turrubares	0,0	11,4	0,0	0,0	0,0
Dota	19,9	33,1	23,8	0,0	16,3
Curridabat	11,5	13,1	10,7	10,6	12,5
Pérez Zeledón	15,6	10,8	11,1	8,5	5,9
León Cortés	12,3	15,9	0,0	5,0	20,4
Alajuela	11,8	10,0	9,6	9,2	9,9
Alajuela	11,6	11,9	8,2	10,7	7,9
San Ramón	6,6	7,4	9,2	7,9	14,1
Grecia	13,8	7,3	9,8	8,2	6,8
San Mateo	0,0	0,0	0,0	24,1	0,0
Atenas	8,2	9,0	9,0	11,3	12,3
Naranjo	9,5	9,0	9,5	7,1	7,9
Palmares	8,0	13,1	12,8	5,8	6,0
Poás	10,8	2,1	4,3	10,7	9,3
Orotina	12,1	6,7	0,0	7,5	11,1
San Carlos	12,5	11,2	8,3	8,8	10,1
Alfaro Ruiz	9,9	8,7	0,0	0,0	21,9
Valverde Vega	6,3	3,2	18,1	3,3	10,9
Upala	18,7	13,4	15,9	10,6	17,6
Los Chiles	11,5	12,5	18,2	13,9	9,8
Guatuso	28,8	4,1	23,7	4,4	12,3

Cuadro A8 (continuación)
Costa Rica. Tasas de mortalidad infantil por año según provincia y cantón, 1998-2002

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Cartago	12,3	11,0	9,8	8,8	9,8
Cartago	14,9	11,6	12,3	10,8	10,6
Paraíso	12,6	11,9	9,3	7,3	8,8
La Unión	9,9	7,9	7,7	8,9	9,8
Jiménez	3,6	7,2	7,7	16,2	9,8
Turrialba	12,4	11,3	11,7	5,4	13,2
Alvarado	4,5	27,9	13,7	19,2	10,2
Oreamuno	10,4	9,1	8,2	6,9	11,0
El Guarco	14,2	10,7	4,1	7,3	1,5
Heredia	9,8	12,8	8,1	9,4	9,3
Heredia	8,6	11,9	7,8	7,7	8,0
Barva	1,7	8,8	8,6	1,6	14,4
Santo Domingo	7,9	16,9	7,5	14,9	7,6
Santa Bárbara	5,9	3,9	5,6	1,9	5,9
San Rafael	9,3	9,1	4,6	9,8	19,0
San Isidro	8,1	25,7	10,6	12,1	4,2
Belén	2,9	14,6	13,7	2,9	12,3
Flores	25,6	17,4	6,4	33,9	10,4
San Pablo	9,4	10,0	14,7	15,2	0,0
Sarapiquí	17,.	16,5	7,9	10,8	9,0
Guanacaste	14,2	10,6	10,2	9,3	12,2
Liberia	15,6	9,7	6,7	10,8	15,5
Nicoya	21,0	11,5	12,1	10,2	18,6
Santa Cruz	18,2	8,8	12,0	5,7	8,6
Bagaces	9,1	3,2	12,6	7,0	3,1
Carrillo	16,0	9,3	6,9	7,1	10,6
Cañas	10,4	12,9	9,9	9,7	5,7
Abangares	10,1	13,7	16,3	17,3	7,4
Tilarán	10,8	17,1	6,4	3,0	13,2
Nandayure	11,8	17,4	5,9	0,0	14,9
La Cruz	10,4	10,6	9,0	18,3	17,9
Hojancha	0,0	0,0	36,0	0,0	15,5

Cuadro A8 (continuación)

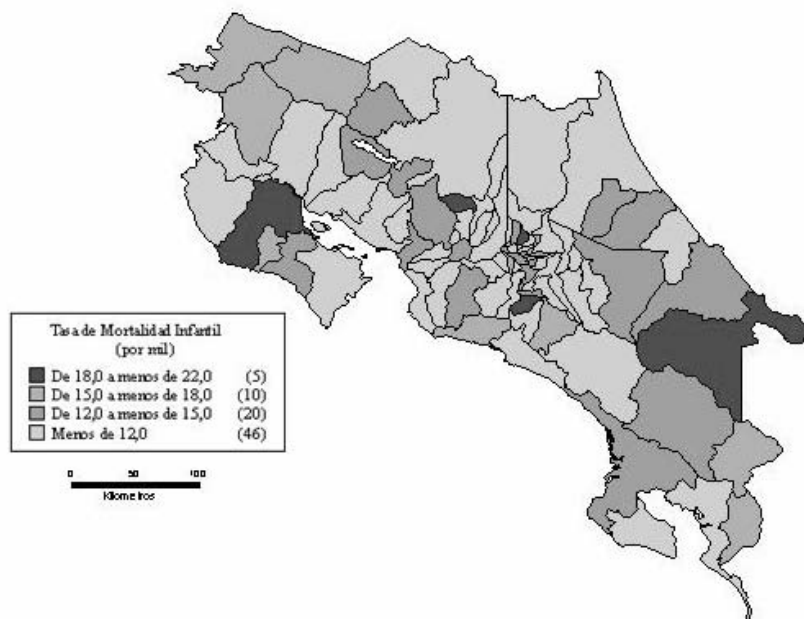
Costa Rica. Tasas de mortalidad infantil por año según provincia y cantón, 1998-2002

Provincia y Cantón	1998	1999	2000	2001	2002
Puntarenas	14,7	13,7	10,3	13,5	12,3
Puntarenas	15,9	13,1	11,3	18,5	11,2
Esparza	4,8	15,9	7,1	4,7	14,5
Buenos Aires	17,7	11,1	11,5	6,3	13,9
Montes de Oro	0,0	0,0	11,5	6,1	0,0
Osa	15,8	9,5	10,6	4,2	12,6
Aguirre	22,1	7,4	4,9	9,3	7,4
Golfito	11,2	18,2	8,1	16,0	9,6
Coto Brus	14,2	21,3	11,3	17,0	16,9
Parrita	9,8	17,2	4,4	4,6	16,0
Corredores	15,7	14,9	13,7	21,2	15,3
Garabito	20,3	0,0	4,0	4,0	7,4
Limón	15,2	12,4	11,8	12,6	12,8
Limón	16,0	10,2	11,2	14,0	13,3
Pococí	12,5	10,5	10,1	11,2	11,1
Siquirres	15,5	14,2	11,3	11,4	13,9
Talamanca	19,3	23,9	12,9	17,3	18,5
Matina	11,8	14,9	14,8	13,6	9,9
Guácimo	19,9	7,8	14,5	8,3	13,1

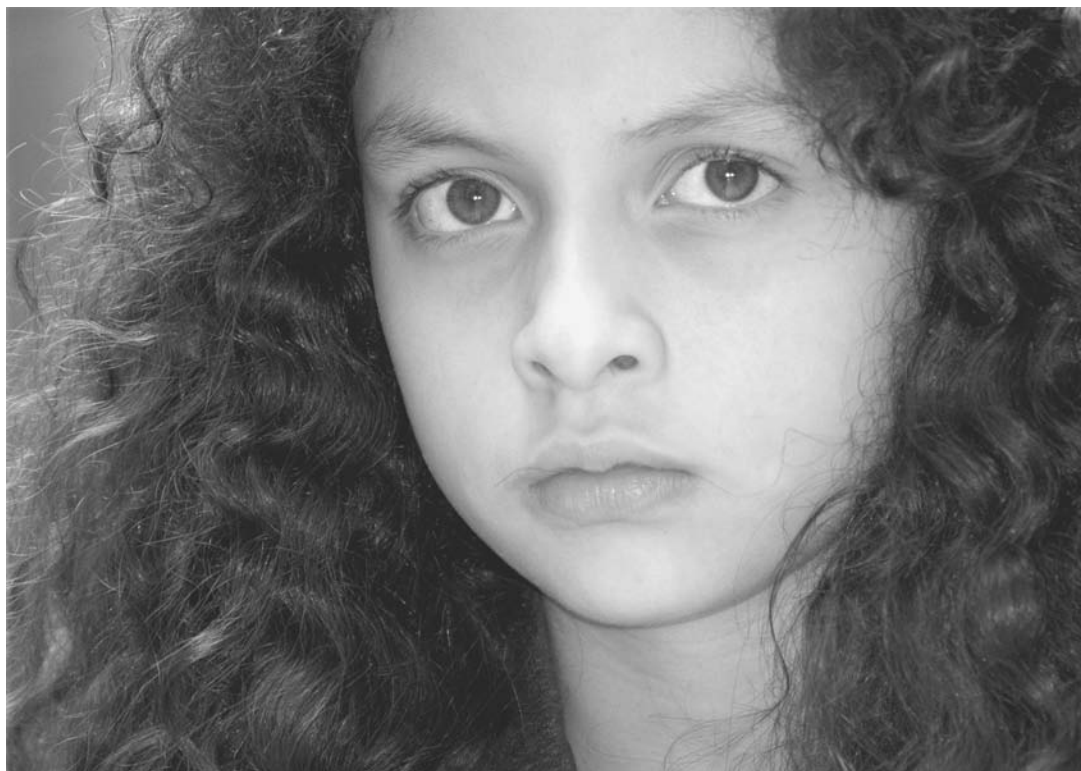
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP). Estadísticas Vitales, 1998-2002. Datos en línea.

Mapa A2

Costa Rica. Tasa de mortalidad infantil por cantón (por mil), 2002



**ANEXO
SALUD**



Cuadro B1
Costa Rica. Población menor de 18 años por edad y condición de aseguramiento
según año, 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
TOTAL	1212706	1259967	1446581	1462120	1466606
menor de 6 años	397867	417613	508827	507549	507204
De 06 a 11 años	454271	471848	434908	434592	429852
De 12 a 14 años	222491	230819	246448	251918	255791
De 15 a 17 años	138077	139687	256238	267986	273759
< 12 ignorado	0	0	160	75	0
NO ASEGURADO	156253	149732	208343	205942	208194
menor de 6 años	55390	64897	77965	75123	72523
De 06 a 11 años	53379	43173	53800	52853	55587
De 12 a 14 años	28153	24419	33077	35458	33809
De 15 a 17 años	19331	17243	43501	42508	46275
< 12 ignorado	0	0	0	0	0
ASEGURADO DIRECTO	102516	122073	148104	166600	186705
menor de 6 años	30658	39610	53817	65313	76724
De 06 a 11 años	38317	46117	41515	47240	50146
De 12 a 14 años	21239	20208	23992	26584	28430
De 15 a 17 años	12302	16138	28780	27463	31405
< 12 ignorado	0	0	0	0	0
ALGUN RÉGIMEN, PENSIÓN O FAM	36372	36598	43723	47333	43398
menor de 6 años	4531	5123	9277	8248	6414
De 06 a 11 años	12338	13115	12268	12514	12912
De 12 a 14 años	11353	11408	10733	12284	9602
De 15 a 17 años	8150	6952	11285	14287	14470
< 12 ignorado	0	0	160	0	0

IV Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica

	1998	1999	2000	2001	2002
FAM. ASEGURADO DIRECTO	891319	893746	1005704	987924	971561
menor de 6 años	305834	305778	363674	352858	346840
De 06 a 11 años	334982	336415	306963	297192	285312
De 12 a 14 años	154985	157881	166892	165762	169508
De 15 a 17 años	95518	93672	168175	172037	169901
< 12 ignorado	0	0	0	75	0
OTRAS FORMAS	24844	57262	40062	53791	56694
menor de 6 años	1003	1934	3611	6007	4703
De 06 a 11 años	14636	32799	20362	24538	25895
De 12 a 14 años	6573	16847	11754	11716	14388
De 15 a 17 años	2632	5682	4335	11530	11708
< 12 ignorado	0	0	0	0	0
IGNORADO	1402	556	645	530	54
menor de 6 años	451	271	483	0	0
De 06 a 11 años	619	229	0	255	0
De 12 a 14 años	188	56	0	114	54
De 15 a 17 años	144	0	162	161	0
< 12 ignorado	0	0	0	0	0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
Encuesta de Hogares, Julio 2002.

Cuadro B2
Costa Rica. Nacimientos por provincia y tipo de asistencia recibida por la madre
según año, 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Costa Rica					
Médico	36608	36316	34380	33550	33226
Obstétrica	38784	40735	42440	41191	36762
Enfermera	164	86	88	95	92
Comadrona	273	270	235	216	217
Otra persona	1153	1119	1035	1349	847
San José					
Médico	18910	18614	17436	17421	17274
Obstétrica	7435	7953	9124	8751	6783
Enfermera	44	6	8	4	6
Comadrona	25	36	33	20	13
Otra persona	117	109	110	129	88
Alajuela					
Médico	6364	6452	6114	5806	5385
Obstétrica	7775	7977	8375	8331	7987
Enfermera	13	28	27	29	41
Comadrona	71	94	76	46	61
Otra persona	246	224	185	202	160
Cartago					
Médico	2827	2851	2567	2737	2572
Obstétrica	5368	5453	5447	4989	4602
Enfermera	44	3	3	1	1
Comadrona	11	8	3	7	3
Otra persona	78	126	118	325	84

IV Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica

	1998	1999	2000	2001	2002
Heredia					
Médico	2971	2718	2479	2198	2321
Obstétrica	3520	3936	4157	4525	3874
Enfermera	12	11	5	5	9
Comadrona	6	6	7	6	3
Otra persona	41	38	32	43	20
Guanacaste					
Médico	1135	1172	1273	1274	1362
Obstétrica	3992	4071	3909	3870	3651
Enfermera	5	1	3	4	4
Comadrona	26	14	19	16	2
Otra persona	108	112	92	83	59
Puntarenas					
Médico	3202	3314	3254	2800	2521
Obstétrica	4357	4694	4680	4586	4544
Enfermera	14	26	27	32	23
Comadrona	90	70	68	88	107
Otra persona	157	208	130	192	105
Limón					
Médico	1199	1195	1257	1314	1791
Obstétrica	6337	6651	6748	6139	5321
Enfermera	32	11	15	20	8
Comadrona	44	42	29	33	28
Otra persona	406	302	368	375	331

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
Encuesta de Hogares, Julio 2002.

Cuadro B3
Costa Rica. Defunciones fetales por año según provincia, 1998-2002

Provincia	1998	1999	2000	2001	2002
Total	530	540	528	510	465
San José	190	176	180	196	173
Alajuela	105	88	87	79	88
Cartago	32	57	54	48	45
Heredia	34	43	36	36	35
Guanacaste	37	55	41	37	22
Puntarenas	67	64	81	57	47
Limón	65	57	49	57	55

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP). Estadísticas Vitales, 1998-2002. Datos en línea.

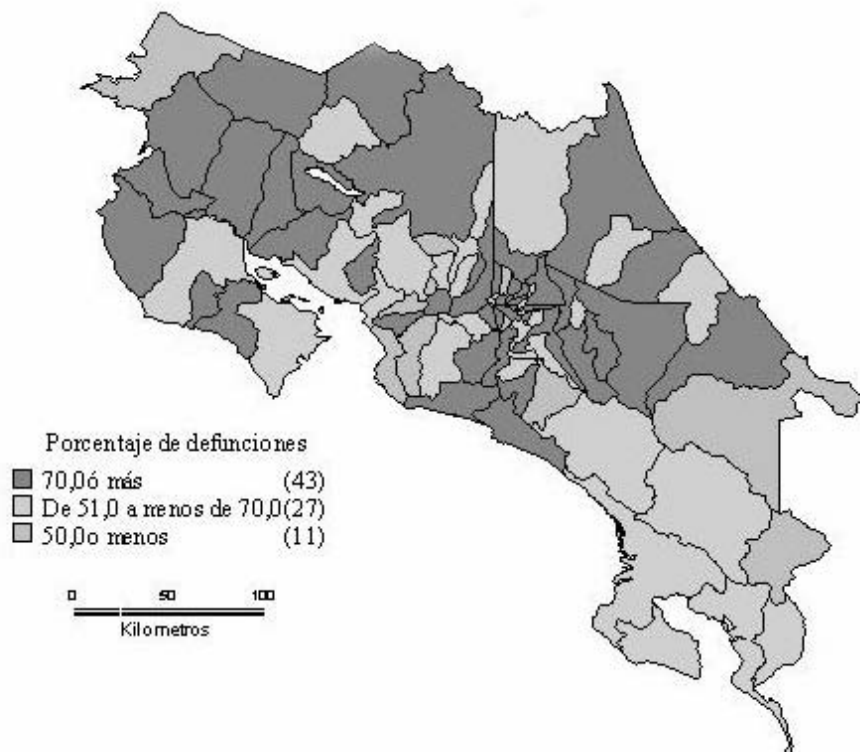
Cuadro B4
Costa Rica. Tasa de mortalidad fetal por año según provincia, 1998-2002

Provincia	1998	1999	2000	2001	2002
Total	6,84	6,83	6,71	6,63	6,49
San José	7,11	6,54	6,69	7,39	7,11
Alajuela	7,21	5,92	5,85	5,45	6,41
Cartago	8,23	6,71	6,59	5,92	6,16
Heredia	5,17	6,37	5,36	5,28	5,59
Guanacaste	6,98	10,14	7,68	7,00	4,31
Puntarenas	8,48	7,64	9,83	7,35	6,40
Limón	8,03	6,90	5,79	7,18	7,30

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población (CCP). Estadísticas Vitales, 1998-2002. Datos en línea.

Mapa B1

Costa Rica. Porcentaje de defunciones en niños menores de un año que ocurren durante el primer mes de vida, por cantón, 2000-2002



Cuadro B5. a
Costa Rica. Personas menores de 18 años por provincia y sexo según tipo de la primera causa de discapacidad, 2000

PROVINCIA	CONGÉNITA	ENFERMEDAD	ACCIDENTE	IGNORADO	TOTAL
TOTAL PAÍS					
Ambos sexos	9579	2363	709	10664	23315
Masculino	5440	1262	461	6217	13380
Femenino	4139	1101	248	4447	9935
SAN JOSÉ					
Ambos sexos	3639	893	133	3217	7882
Masculino	2098	473	93	1866	4530
Femenino	1541	420	40	1351	3352
ALAJUELA					
Ambos sexos	1697	578	67	2529	4871
Masculino	969	323	52	1509	2853
Femenino	728	255	15	1020	2018
CARTAGO					
Ambos sexos	1456	311	277	2165	4209
Masculino	743	163	165	1274	2345
Femenino	713	148	112	891	1864
HEREDIA					
Ambos sexos	640	217	131	751	1739
Masculino	372	103	89	415	979
Femenino	268	114	42	336	760
GUANACASTE					
Ambos sexos	595	100	22	696	1413
Masculino	351	53	16	405	825
Femenino	244	47	6	291	588
PUNTARENAS					
Ambos sexos	993	187	44	787	2011
Masculino	579	103	25	449	1156
Femenino	414	84	19	338	855
LIMÓN					
Ambos sexos	559	77	35	519	1190
Masculino	328	44	21	299	692
Femenino	231	33	14	220	498

Fuente: Consejo Nacional de Rehabilitación y de Educación Especial.

Cuadro B5. b
Costa Rica. Personas menores de 18 años por provincia y sexo según tipo de la primera causa de discapacidad, 2000

PROVINCIA	CONGÉNITA	ENFERMEDAD	ACCIDENTE	IGNORADO	TOTAL
TOTAL PAÍS					
Ambos sexos	9816	2582	706	10362	23466
Masculino	5560	1387	455	6057	13459
Femenino	4256	1195	251	4305	10007
SAN JOSÉ					
Ambos sexos	3779	936	130	3144	7989
Masculino	2162	490	91	1810	4553
Femenino	1617	446	39	1334	3436
ALAJUELA					
Ambos sexos	1670	640	70	2415	4795
Masculino	962	366	54	1453	2835
Femenino	708	274	16	962	1960
CARTAGO					
Ambos sexos	1578	411	281	2016	4286
Masculino	808	212	164	1186	2370
Femenino	770	199	117	830	1916
HEREDIA					
Ambos sexos	658	230	132	747	1767
Masculino	378	119	89	416	1002
Femenino	280	111	43	331	765
GUANACASTE					
Ambos sexos	577	115	21	665	1378
Masculino	341	62	15	382	800
Femenino	236	53	6	283	578
PUNTARENAS					
Ambos sexos	1008	173	42	837	2060
Masculino	587	93	23	487	1190
Femenino	421	80	19	350	870
LIMÓN					
Ambos sexos	546	77	30	538	1191
Masculino	322	45	19	323	709
Femenino	224	32	11	215	482

Fuente: Consejo Nacional de Rehabilitación y de Educación Especial.

Cuadro B5. c
Costa Rica. Personas menores de 18 años por provincia y sexo según tipo de la primera causa de discapacidad, 2000

PROVINCIA	CONGÉNITA	ENFERMEDAD	ACCIDENTE	IGNORADO	TOTAL
TOTAL PAÍS					
Ambos sexos	9776	2771	688	10126	23361
Masculino	5535	1528	433	5892	13388
Femenino	4241	1243	255	4234	9973
SAN JOSÉ					
Ambos sexos	3712	952	125	2988	7777
Masculino	2125	500	86	1712	4423
Femenino	1587	452	39	1276	3354
ALAJUELA					
Ambos sexos	1629	674	62	2217	4582
Masculino	938	395	46	1327	2706
Femenino	691	279	16	890	1876
CARTAGO					
Ambos sexos	1620	487	284	1835	4226
Masculino	836	257	161	1079	2333
Femenino	784	230	123	756	1893
HEREDIA					
Ambos sexos	629	242	130	741	1742
Masculino	361	132	87	415	995
Femenino	268	110	43	326	747
GUANACASTE					
Ambos sexos	669	183	19	1055	1926
Masculino	388	117	15	599	1119
Femenino	281	66	4	456	807
PUNTARENAS					
Ambos sexos	992	163	42	799	1996
Masculino	573	86	22	459	1140
Femenino	419	77	20	340	856
LIMÓN					
Ambos sexos	525	70	26	491	1112
Masculino	314	41	16	301	672
Femenino	211	29	10	190	440

Fuente: Consejo Nacional de Rehabilitación y de Educación Especial.

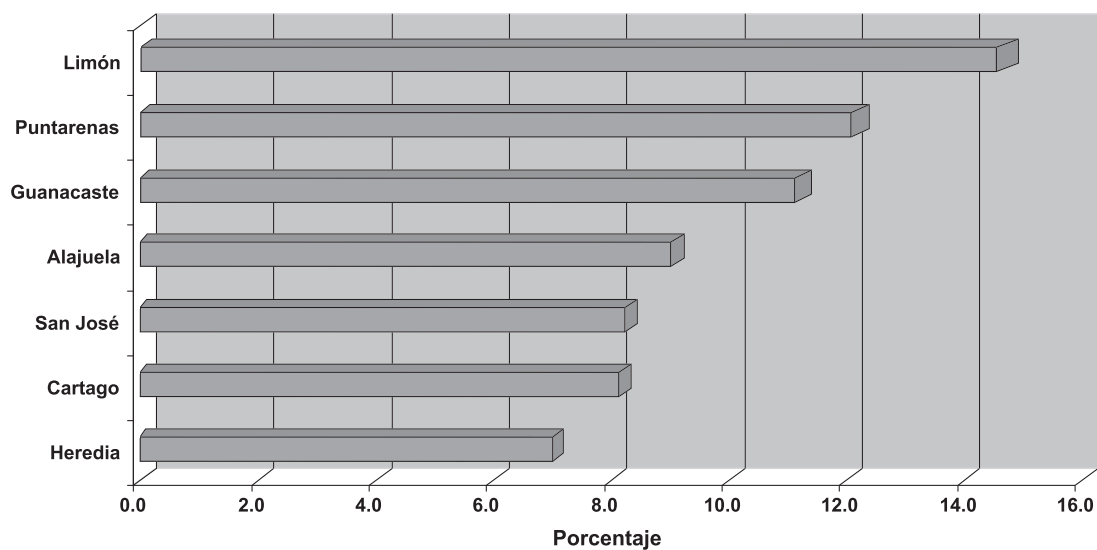
Cuadro B6

Costa Rica. Cobertura de vacunación para niños y niñas menores de un año y de un año y tres meses, 2002

Edad de los niños	Tipo de vacuna	Dosis	%
Niños menores de un año	BCG	65166	91,60%
	DPT1	64976	91,33%
	DPT3	67114	94,34%
	VOP3	67085	94,29%
	VHB3	65781	92,46%
	HIB	66289	93,18%
Niños de año y tres meses	SRP	71490	93,57%

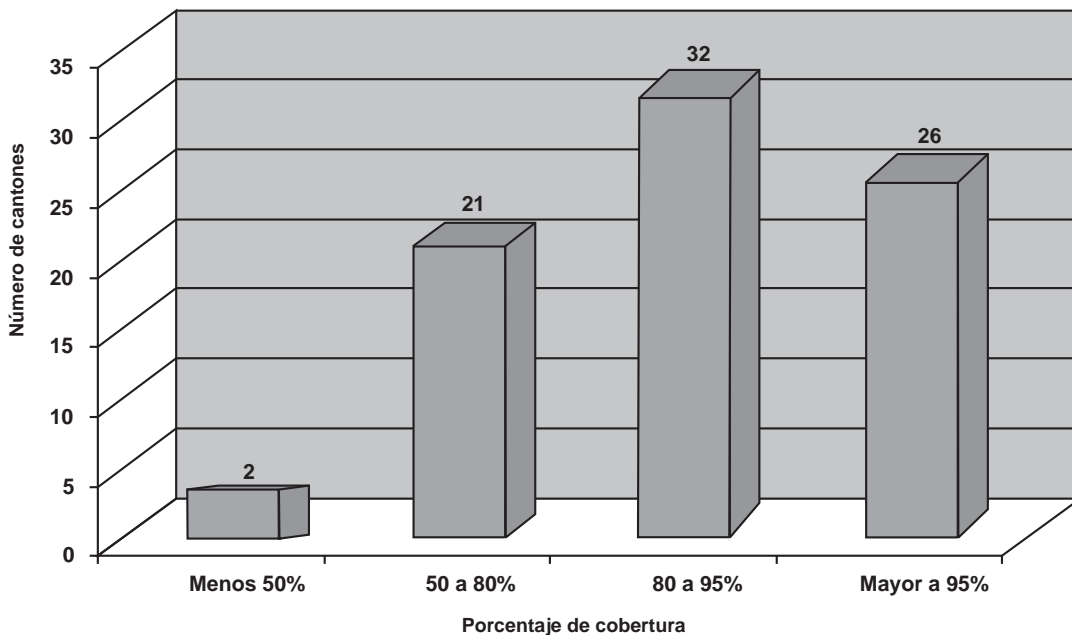
Gráfico B1

Costa Rica. Proporción de nacimientos de madres menores de 18 años por provincia, 2002



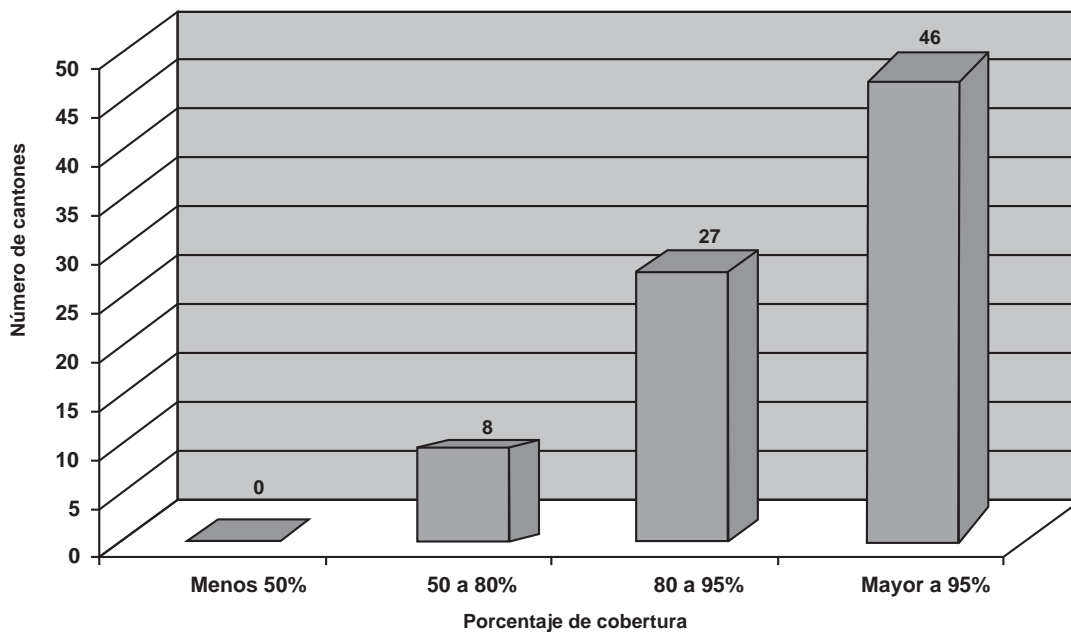
Fuente: elaborado a partir de las estadísticas Vitales 2002. INEC-CCP. Datos en línea.

Gráfico B1
Costa Rica. Cobertura por cantones de la vacuna BCG, en niños y niñas menores de 1 año, 2002



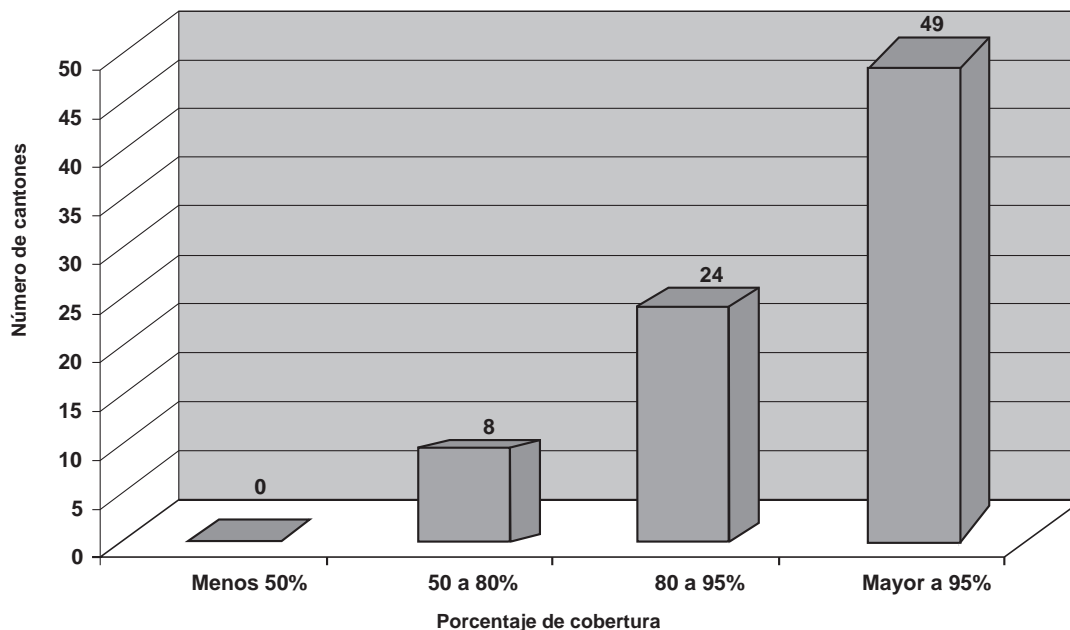
Fuente: Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. 2002.

Gráfico B2
Costa Rica. Cobertura por cantones de la vacuna VOP3, en niños y niñas menores de 1 año, 2002



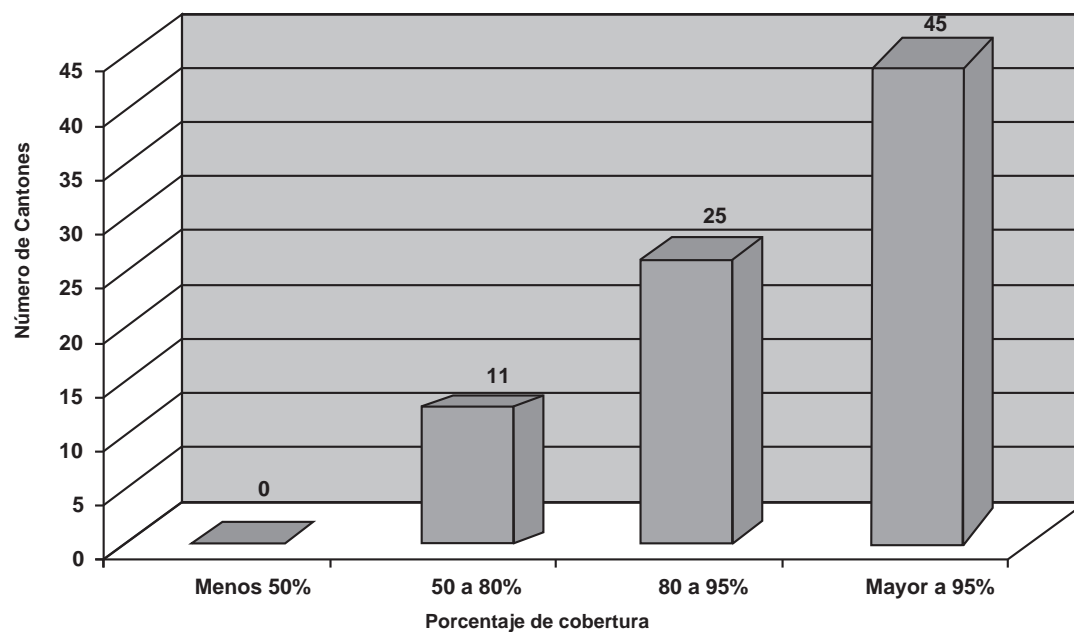
Fuente: Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. 2002.

Gráfico B3
Costa Rica. Cobertura por cantones de la vacuna DTP3, en niños y niñas menores de 1 año, 2002



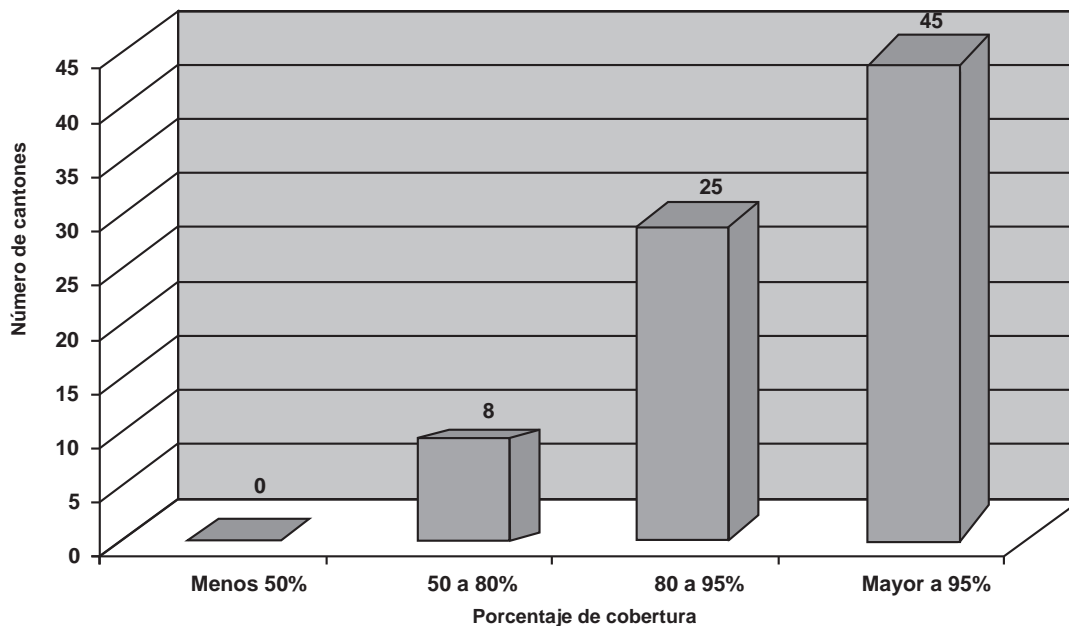
Fuente: Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. 2002.

Gráfico B4
Costa Rica. Cobertura por cantones de la vacuna VHB3, en niños y niñas menores de 1 año, 2002



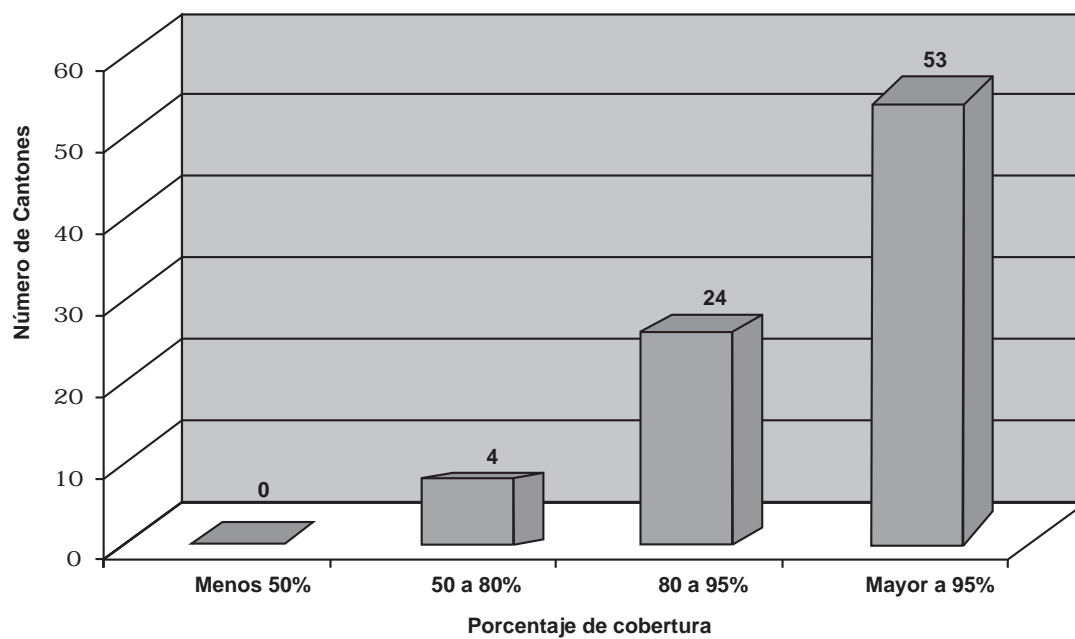
Fuente: Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. 2002.

Gráfico B5
Costa Rica. Cobertura por cantones de la vacuna HIB3, en niños y niñas menores de 1 año, 2002



Fuente: Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. 2002.

Gráfico B6
Costa Rica. Cobertura por cantones de la vacuna SRP, en niños y niñas menores de 1 año, 2002



Fuente: Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. 2002.

ANEXO EDUCACIÓN



Cuadro C1
Costa Rica. Población de 2 a 5 años matriculada en educación preescolar por año según zona y dependencia, 1998-2002

Zona y dependencia	1998	1999	2000	2001	2002
Total país	51500	55765	57914	92935	97921
Urbana	26894	27594	26740	40924	42377
Pública	16663	17017	16342	29889	30713
Privada	9433	9912	9704	10229	10699
Semipública	798	665	694	806	965
Rural	24606	28171	31174	52011	55544
Pública	22963	26041	28307	48130	51653
Privada	1643	2130	2867	3881	3891
Semipública	0	0	0	0	0

VALORES RELATIVOS

Urbana	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Pública	61,96	61,67	61,11	73,04	72,48
Privada	35,07	35,92	36,29	25,00	25,25
Semipública	2,97	2,41	2,60	1,97	2,28
Rural	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Pública	93,32	92,44	90,80	92,54	92,99
Privada	6,68	7,56	9,20	7,46	7,01
Semipública	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: Ministerio de Educación. Departamento de Estadística.

Cuadro C2**Costa Rica. Población de 2 a 5 años matriculada en educación preescolar por año según zona y nivel, 1998-2002**

Zona y nivel	1998	1999	2000	2001	2002
Total país	51500	55765	57914	92935	97921
Urbana	26894	27594	26740	40924	42377
Maternal, interactivo I y II	6689	6862	7054	11662	13757
Transición	20205	20732	19686	29262	28620
Rural	24606	28171	31174	52011	55544
Maternal, interactivo I y II	1002	1356	2052	8380	11604
Transición	23604	26815	29122	43631	43940

VALORES RELATIVOS

Urbana	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Maternal, interactivo I y II	24,87	24,87	26,38	28,50	32,46
Transición	75,13	75,13	73,62	71,50	67,54
Rural	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Maternal, interactivo I y II	4,07	4,81	6,58	16,11	20,89
Transición	95,93	95,19	93,42	83,89	79,11

Fuente: Ministerio de Educación. Departamento de Estadística.

Cuadro C3
Costa Rica. Matriculada inicial en horario diurno por año según nivel y dependencia, 1998-2002

Nivel y dependencia	1998	1999	2000	2001	2002
Todos los niveles	818389	836238	856133	871118	881305
Pública	744340	759662	777439	792003	800602
Privada	55151	57768	59625	59538	61281
Semipública	18898	18808	19069	19577	19422
Preparatoria	67325	69679	68576	72893	72560
Pública	60694	62787	61710	66478	66008
Privada	5863	6145	6186	5748	5822
Semipública	768	747	680	667	730
I y II ciclos	529637	535057	538996	538216	536104
Pública	493754	497614	500979	500621	498086
Privada	29888	31428	32071	31578	32054
Semipública	5995	6015	5946	6017	5964
III ciclo y educación diversificada	202415	212945	229449	242425	257193
Pública	171525	181310	196244	208249	221808
Privada	19226	19963	21115	21945	23238
Semipública	11664	11672	12090	12231	12147
Educación Especial	19012	18557	19112	17584	15448
Pública	18367	17951	18506	16655	14700
Privada	174	232	253	267	167
Semipública	471	374	353	662	581

Fuente: Ministerio de Educación. Departamento de Estadística.

Cuadro C4
Costa Rica. Tasa bruta de escolaridad por año según nivel y sexo, 1998-2002

Nivel y sexo	1998	1999	2000	2001	2002
Interactivo II	...	5,8	6,7	19,8	26,4
Preescolar	80,1	82,8	81,3	87,5	87,8
Hombres	79,9	83,0	81,2	...	...
Mujeres	80,2	82,5	81,4	...	...
Primaria	108,0	108,0	107,0	105,0	104,9
Hombres	108,7	108,9	109,0	...	...
Mujeres	107,2	107,0	106,7	...	...
Secundaria	60,2	61,2	64,7	62,6	65,6
Hombres	57,9	58,7	62,1	...	...
Mujeres	62,6	63,8	67,5	...	...

... No disponible.

Fuente: Ministerio de Educación. Departamento de Estadística.
 Estadísticas y Censos (INEC). Estimaciones y proyecciones de Población, 1970-2050

Cuadro C5
Costa Rica. Tasa neta de escolaridad por año según nivel y sexo, 1998-2002

Nivel y sexo	1998	1999	2000	2001	2002
Interactivo II	...	5,7	6,5	19,8	26,1
Preescolar	79,3	82,1	80,6	86,9	86,9
Hombres	79,2	82,3	80,4	...	...
Mujeres	79,6	81,8	80,7	...	...
Primaria	92,6	91,8	91,4	99,2	99,2
Hombres	92,7	92,0	93,1	...	...
Mujeres	92,5	91,6	91,1	...	...
Secundaria	47,4	49,0	52,4	56,7	58,7
Hombres	45,2	46,7	50,1	...	...
Mujeres	49,6	51,3	54,9	...	...

... No disponible.

Fuente: Ministerio de Educación. Departamento de Estadística.
 Estadísticas y Censos (INEC). Estimaciones y proyecciones de Población 1970-2050

Cuadro C7
Costa Rica. Tasa de repitencia en la educación regular por año según ciclo, zona y dependencia, 1998-2002

Ciclo, zona y dependencia	1998	1999	2000	2001	2002
I y II ciclos	10,1	9,5	8,2	8,4	7,6
Pública	10,7	10,1	8,8	8,9	8,1
Privada	1,8	1,6	1,6	1,6	1,1
Semipública	1,1	0,7	0,8	0,8	1,0
<i>Urbana</i>	...	...	...	<u>6,9</u>	<u>6,3</u>
Pública	...	...	...	7,8	7,2
Privada	...	...	...	1,3	1,0
Semipública	...	...	...	0,5	0,6
<i>Rural</i>	...	...	...	<u>9,3</u>	<u>8,3</u>
Pública	...	...	...	9,5	8,5
Privada	...	...	...	2,5	1,5
Semipública	...	...	...	3,9	6,2
III ciclo, educ. diver. diurna	11,4	10,5	8,8	9,2	10,2
Pública	12,8	11,8	9,8	10,2	11,4
Privada	2,7	3,0	2,7	2,9	2,6
Semipública	4,6	4,0	3,4	2,7	3,8
<i>Urbana</i>	...	...	...	<u>9,6</u>	<u>10,5</u>
Pública	...	...	...	11,1	12,1
Privada	...	...	...	2,6	2,4
Semipública	...	...	...	2,0	3,1
<i>Rural</i>	...	...	...	<u>8,3</u>	<u>9,8</u>
Pública	...	...	...	8,7	10,3
Privada	...	...	...	4,1	3,2
Semipública	...	...	...	4,5	5,5

... No disponible.

Fuente: Ministerio de Educación. Departamento de Estadística.

Cuadro C8
Costa Rica. Porcentaje de aprobación no definitiva por año según nivel
y sexo, 1998-2002

Ciclo y sexo	1998	1999	2000	2001	2002
I y II ciclos	79,9	83,3	84,9	85,0	85,0
Hombres	77,7	81,3	83,0	83,2	83,1
Mujeres	82,1	85,3	87,0	87,0	87,1
<i>I ciclo</i>	<u>82,1</u>	<u>84,5</u>	<u>85,1</u>	<u>85,8</u>	<u>85,7</u>
Hombres	82,3	...	83,2	84,1	83,8
Mujeres	80,3	...	81,4	87,7	87,6
<i>II ciclo</i>	<u>76,9</u>	<u>81,8</u>	<u>84,7</u>	<u>84,4</u>	<u>84,7</u>
Hombres	74,6	...	74,9	82,7	82,9
Mujeres	79,3	...	80,2	86,4	86,7
III ciclo, educ. diver. diurna	52,5	56,6	57,7	54,9	54,6
Hombres	43,1	53,0	53,7	51,7	51,2
Mujeres	63,8	59,8	60,9	57,7	57,7
<i>III ciclo diurna</i>	<u>49,5</u>	<u>55,1</u>	<u>55,5</u>	<u>53,6</u>	<u>53,1</u>
Hombres	45,8	...	46,8	50,6	50,0
Mujeres	53,0	...	53,9	56,4	56,0
<i>Educ. diversificada diurna</i>	<u>59,9</u>	<u>62,1</u>	<u>63,4</u>	<u>62,1</u>	<u>61,4</u>
Hombres	57,5	...	59,0	59,7	58,8
Mujeres	61,9	...	62,8	64,1	63,8

... No disponible.

Fuente: Ministerio de Educación. Departamento de Estadística.

Cuadro C9
Costa Rica. Porcentaje de aprobación no definitiva en la educación regular por año
según ciclo, zona y dependencia, 1998-2002

Ciclo, zona y dependencia	1998	1999	2000	2001	2002
I y II ciclos	79,9	83,3	84,9	85,0	85,0
Pública	78,8	82,5	84,3	84,3	84,3
Privada	94,0	94,1	94,3	94,9	95,0
Semipública	91,0	94,0	93,4	93,1	93,9
<i>Urbana</i>	...	...	...	<u>86,5</u>	<u>86,8</u>
Pública	...	...	...	85,1	85,4
Privada	...	...	...	94,8	95,2
Semipública	...	...	...	93,9	94,1
<i>Rural</i>	...	...	...	<u>84,1</u>	<u>84,0</u>
Pública	...	...	...	83,8	83,7
Privada	...	...	...	95,4	94,4
Semipública	...	...	...	96,8	91,7
III ciclo, educ. diver. diurna	52,5	57,1	57,7	54,9	54,6
Pública	48,9	54,4	54,7	51,7	51,4
Privada	74,1	73,7	76,0	74,4	74,0
Semipública	66,1	67,8	73,3	68,4	72,0
<i>Urbana</i>	...	...	...	<u>54,5</u>	<u>53,4</u>
Pública	...	...	...	50,5	49,2
Privada	...	...	...	74,1	73,3
Semipública	...	...	...	68,1	71,9
<i>Rural</i>	...	...	...	<u>55,5</u>	<u>56,7</u>
Pública	...	...	...	53,6	54,8
Privada	...	...	...	75,6	76,8
Semipública	...	...	...	69,2	72,5

... No disponible.

Fuente: Ministerio de Educación. Departamento de Estadística.

Cuadro C10
Costa Rica. Porcentaje de aprobación definitiva en la educación regular por año
según ciclo y dependencia, 1998-2002

Ciclo y dependencia	1998	1999	2000	2001	2002
I y II ciclos	88,3	90,2	90,6	90,9	...
Pública	87,6	89,7	90,1	90,4	...
Privada	97,5	97,5	97,7	98,0	...
Semipública	97,4	98,3	97,9	97,9	...
III ciclo, educ. diver. diurna	77,2	83,4	82,7	82,2	...
Pública	74,1	81,7	80,9	80,5	...
Privada	91,5	93,3	92,9	92,5	...
Semipública	88,2	91,9	91,7	90,4	...

... No disponible.

Fuente: Ministerio de Educación. Departamento de Estadística.

Cuadro C11
Costa Rica. Alumnos extranjeros en educación regular por país de procedencia
según año, 1998-2002

País	1998	1999	2000	2001	2002
Total	40944	42631
Nicaragua	33678	33964
el Salvador	481	581
Colombia	1230	2118
EE. UU.	1349	1377
Panamá	734	919
Otros países	3472	3672

... No disponible.

Fuente: Ministerio de Educación. Departamento de Estadística.

ANEXO ECONOMÍA



Cuadro D1
Costa Rica. Distribución de la población según nivel de pobreza y grupos de edad por año, 1998-2002

Nivel de pobreza y edad	1998	1999	2000	2001	2002
Población total	3340909	3412613	3810187	3906742	3997883
0 a 4	330080	341162	355039	351176	352619
5 a 6	137627	148161	153788	156373	154585
7 a 12	460750	475778	510959	518600	520206
13 a 17	354018	365684	426635	435896	439196
18 a 24	412183	427433	497214	511081	533057
25 y +	1646251	1654395	1866552	1933616	1998220
No pobres	2182530	2206296	2523910	2440279	2509597
0 a 4	208050	209400	223074	216559	214716
5 a 6	86767	88970	91673	91869	91717
7 a 12	277340	282303	313498	298922	300340
13 a 17	220577	230099	271331	263008	265222
18 a 24	289204	300313	350100	338774	350950
25 y +	1100592	1095211	1274234	1231147	1286652
No satisface necesidades	454426	468985	523596	509771	545633
0 a 4	62357	64406	60885	61187	60753
5 a 6	24423	27255	30597	28580	25340
7 a 12	84114	89361	93745	95463	101304
13 a 17	54078	54522	67083	66009	73286
18 a 24	39405	41222	48159	45439	50671
25 y +	190049	192219	222767	213093	234279
Extrema pobreza	164774	217415	232504	213757	225541
0 a 4	21717	31625	29623	26052	28124
5 a 6	8188	14227	13577	12401	13962
7 a 12	35278	45663	49928	43581	44117
13 a 17	21358	25823	31639	27984	28247
18 a 24	10243	15121	17780	15999	19004
25 y +	67990	84956	89957	87740	92087
Otros (1)	539179	519917	530177	742935	717112
0 a 4	37956	35731	41457	47378	49026
5 a 6	18249	17709	17581	23523	23566
7 a 12	64018	58451	53788	80634	74445
13 a 17	58005	55240	56582	78895	72441
18 a 24	73331	70777	81175	110869	112432
25 y +	287620	282009	279594	401636	385202

NOTA(1): Incluye los casos clasificados como "No aplica" e "Ignorado".

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

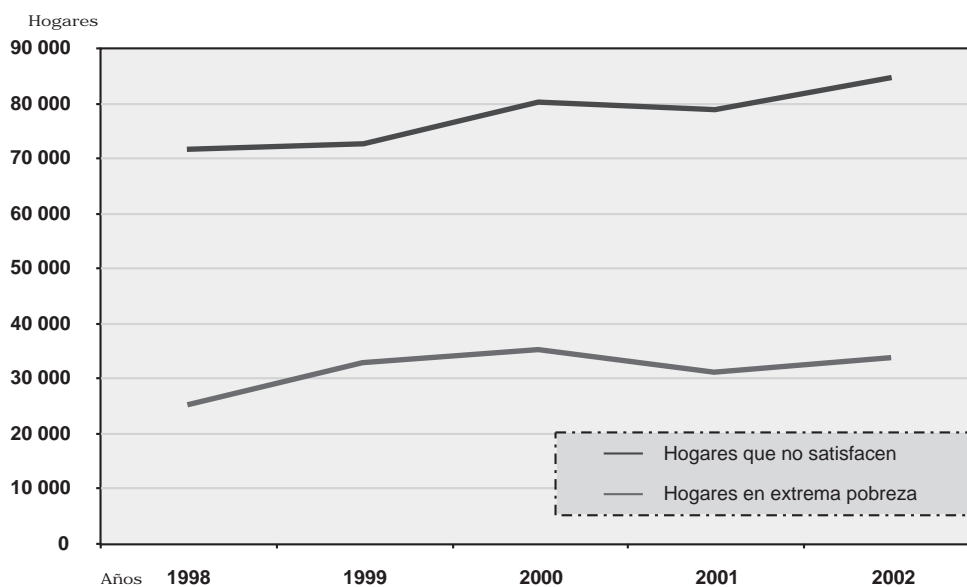
Encuestas de Hogares 1998-2002. Datos en línea. www@inec.go.cr o <http://ccp.ucr.ac.cr/encuestas>.

Cuadro D2**Costa Rica. Características básicas de los hogares de personas menores de 18 años que viven en algún grado de pobreza por año, 1998-2002**

Características	1998	1999	2000	2001	2002
Hogares que no satisfacen necesidades básicas	71428	72337	79900	78640	84198
Tamaño medio del hogar	5,9	6,4	6,0	6,0	5,8
Sexo del jefe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombres	80,5	74,5	76,8	75,2	76,7
Mujeres	19,5	25,5	23,2	24,8	23,3
Educación del(la) jefe(a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primaria inc. o menos	38,4	37,0	33,6	34,2	33,5
Primaria completa	39,5	43,0	43,0	42,5	40,8
Secundaria inc.	11,9	12,5	16,0	15,4	17,4
Secundaria completa	7,1	5,8	5,5	6,2	5,7
Universitaria algún año	3,1	1,7	1,9	1,8	2,6
Hogares en extrema pobreza	24778	32681	34838	30565	33349
Tamaño medio del hogar	6,2	6,2	6,4	6,5	6,2
Sexo del jefe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombres	62,4	60,1	62,9	60,3	66,5
Mujeres	37,6	39,9	37,1	39,7	33,5
Educación del(la) jefe(a)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primaria inc. o menos	47,8	47,9	47,2	49,3	54,4
Primaria completa	40,1	35,5	38,1	35,7	33,3
Secundaria inc.	8,3	10,3	10,5	11,0	7,4
Secundaria completa	3,0	5,1	4,2	2,6	3,6
Universitaria algún año	0,8	1,1	0,0	1,4	1,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
Encuestas de Hogares 1998-2002.
Datos en línea. www@inec.go.cr o <http://ccp.ucr.ac.cr/encuestas>.

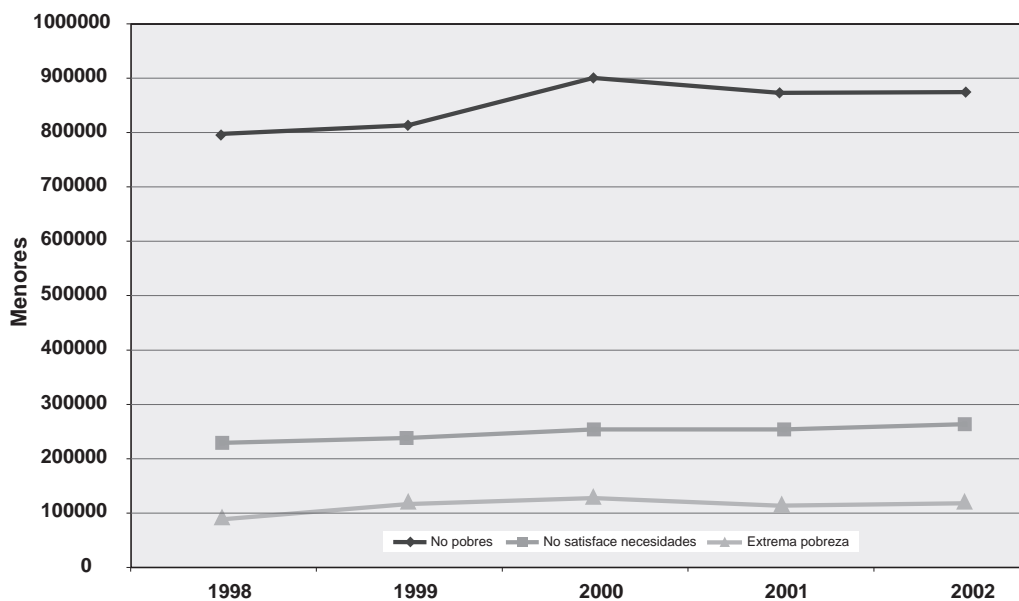
Gráfico D1
Costa Rica. Hogares con personas menores de 18 años que vive en algún grado de pobreza por año, 1998-2002



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

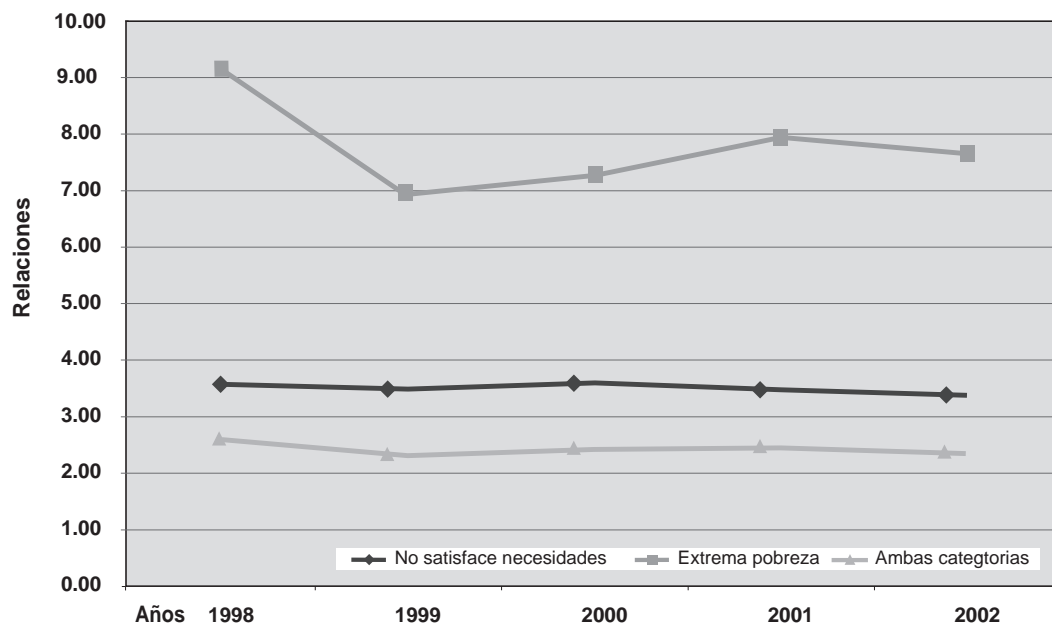
Encuestas de Hogares 1998-2002. Datos en línea. www@inec.go.cr o <http://ccp.ucr.ac.cr/encuestas>.

Gráfico D2.
Costa Rica. Personas menores de 18 años que resultan no pobres, en pobreza extrema o que no satisfacen necesidades por año, 1998-2002



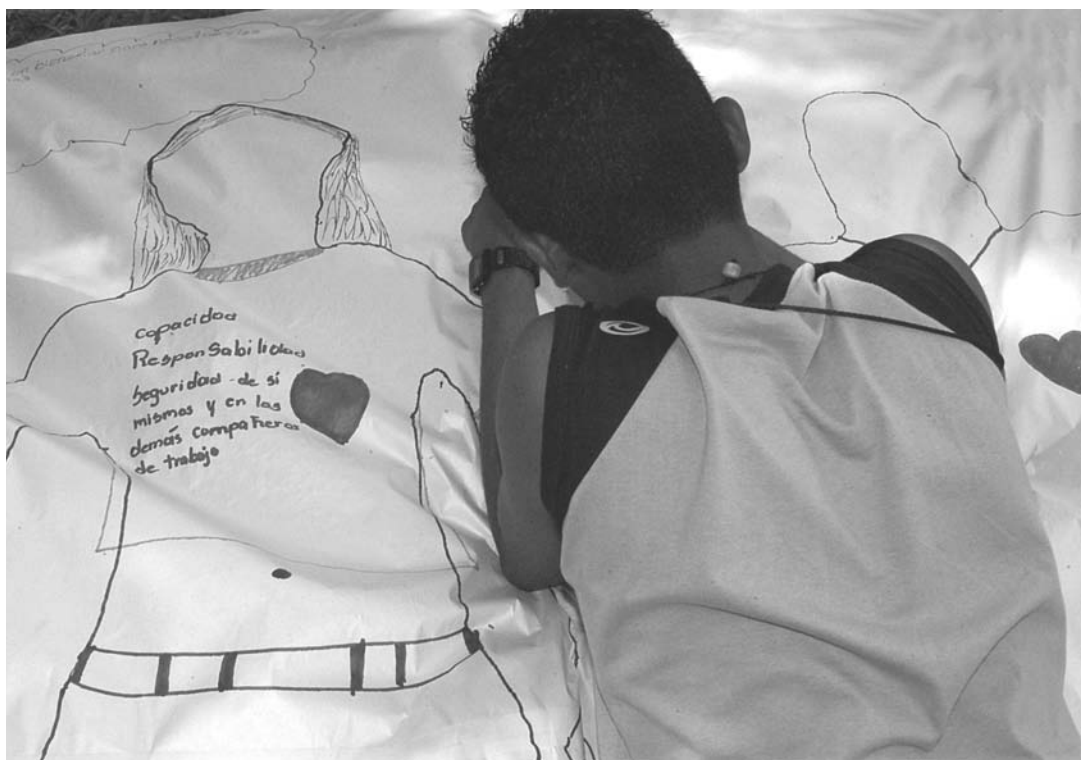
FUENTE: INEC-CCP. Encuestas de Hogares y propósitos Múltiples. Datos en línea.

Gráfico D3.
Costa Rica. Relación de personas menores de 18 años no pobres respecto a los que no satisfacen necesidades, los que se encuentran en extrema pobreza o respecto a ambos, 1998-2002



FUENTE: INEC-CCP. Encuestas de Hogares y propósitos Múltiples. Datos en línea.

ANEXO TRABAJO INFANTIL



Cuadro E1
Costa Rica. Población Total y Población Económicamente activa (PEA) y tasas de participación según grupos de edad, 2002

EDADES	Población total	Total de PEA	Ocupados	Desocupados	tasa de participación (en %)
5 a 9	411 353	13 110	13 110	0	3,2
10 a 14	428 875	37 041	36 119	922	8,6
15 a 17	273 759	76 926	64 294	12 632	28,1
18 y +	2 522 768	1 602 848	1 509 691	93 157	63,5
Total	1 113 987	127 077	113 523	13 554	11,4

Fuente: INEC- OIT- MTSS. Encuesta de Trabajo infantil y Adolescencia en Costa Rica. 2003.

Cuadro E2
Costa Rica. Características personales de personas menores de 5 a 17 años
en la PEA por grupos de edad, 2002

Características	EADADES			
	5 a 9	10 a 14	15 a 17	Total
Total	(13 110)	(37 041)	(76 926)	(127 077)
<u>Sexo</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>
Varones	66,8	76,4	69,9	71,5
Mujeres	33,2	23,6	30,1	28,5
<u>Etnia</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>
Indígena	2,1	1,5	1,4	1,5
Negro	0,0	0,3	1,0	0,7
Mulato	2,6	6,5	6,2	5,9
Chino	0,0	0,0	0,2	0,1
Otro	95,3	91,7	90,4	91,3
Ignorado	0,0	0,0	0,8	0,5
<u>Asistencia a la educación</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>
Kínder	11,6	0,0	0,0	1,2
Escuela	80,2	54,4	1,9	25,3
Colegio	0,0	17,8	27,3	21,7
Universidad	0,0	0,0	1,0	0,6
Enseñanza Especial	0,0	0,2	0,0	0,0
Otra	0,0	0,0	5,8	3,5
No asiste	8,3	27,7	64,1	47,7
<u>Aseguramiento</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>
Sí	74,9	81,8	76,9	78,1
No	25,1	18,2	23,1	21,9

Fuente: INEC- OIT- MTSS. Encuesta de Trabajo infantil y Adolescencia en Costa Rica. 2003.

Cuadro E3
Costa Rica. Personas de 5 a 17 años según nivel de pobreza y participación en la PEA, 2002

Participación y nivel de pobreza	EDADES			
	5 a 9	10 a 14	15 a 17	Total
<u>Total</u>	<u>411353</u>	<u>428875</u>	<u>273759</u>	<u>1113987</u>
Servicios domésticos y pensiones (No aplica)	7 391	6 701	2 585	16 677
Extrema pobreza	36823	31 991	17 512	86 326
No satisface las necesidades	77309	80 953	41 668	199 930
No pobres	238266	253 059	165 954	657 279
Ignorado	51564	56 171	46 040	153 775
<u>Participación en la PEA</u>	<u>13 110</u>	<u>37 041</u>	<u>76 926</u>	<u>127 077</u>
Servicios domésticos y pensiones (No aplica)	154	412	543	1 109
Extrema pobreza	2823	5 351	6 307	14 481
No satisface las necesidades	2428	8 932	12 123	23 483
No pobres	6056	17 961	44 748	68 765
Ignorado	1649	4 385	13 205	19 239
<u>No participa en la PEA</u>	<u>398 243</u>	<u>391 834</u>	<u>196 833</u>	<u>986 910</u>
Servicios domésticos y pensiones (No aplica)	7 237	6 289	2 042	15 568
Extrema pobreza	34000	26 640	11 205	71 845
No satisface las necesidades	74881	72 021	29 545	176 447
No pobres	232210	235 098	121 206	588 514
Ignorado	49915	51 786	32 835	134 536

Fuente: INEC- OIT- MTSS. Encuesta de Trabajo infantil y Adolescencia en Costa Rica, 2003.

Cuadro E4

Costa Rica. Personas de 5 a 17 años por edad según participación en la PEA y asistencia en la educación formal, 2002

Participación y asistencia	EIDADES			Total
	5 a 9	10 a 14	15 a 17	
Total de Personas	(411353)	(428875)	(273759)	(1113987)
<i>Total</i>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>
Asiste a la educación	87,3	92,8	68,6	84,8
No asiste	12,7	7,2	31,4	15,2
Participa en le PEA	(13110)	(37041)	(76926)	(127077)
<i>Total</i>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>
Asiste a la educación	97,7	72,3	35,9	52,3
No asiste	8,3	27,7	64,1	47,7
No participa en le PEA	(398243)	(391834)	(196833)	(986910)
<i>Total</i>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>
Asiste a la educación	87,2	94,8	81,3	89,0
No asiste	12,8	5,2	18,7	11,0

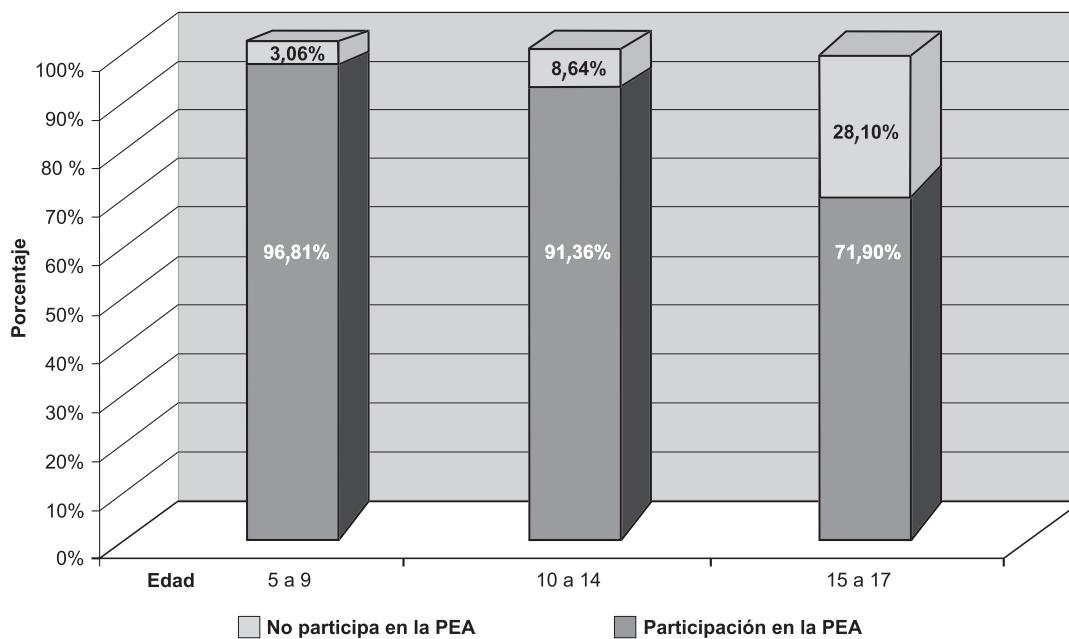
Fuente: INEC- OIT- MTSS. Encuesta de Trabajo infantil y Adolescencia en Costa Rica. 2003.

Cuadro E5
Costa Rica. Personas de 5 a 17 años por situación educativa según participación en actividades económicas, grupos de edad y sexo, 2002

Edad, sexo y zona	total de personas	% Deserción	% cursa sin rezago	% cursa con rezago	total que cursan
Ocupados					
Total	112 036	44,1	48,3	51,7	100,0
Edades					
5 a 9	12 429	3,3	89,3	10,7	100,0
10 a 14	36 119	26,0	54,6	45,4	100,0
15 a 17	63 488	62,5	29,5	70,5	100,0
Sexo					
Hombres	81 548	47,1	48,3	51,7	100,0
Mujeres	30 488	36,3	48,3	51,7	100,0
Económicamente inactivos					
Total	941 866	6,9	73,4	16,6	100,0
Edades					
5 a 9	356 676	2,7	94,7	5,3	100,0
10 a 14	390 557	5,1	72,2	27,8	100,0
15 a 17	1 946 333	18,2	52,4	47,6	100,0
Sexo					
Hombres	461 547	4,9	71,4	28,6	100,0
Mujeres	480 319	8,7	75,2	24,8	100,0

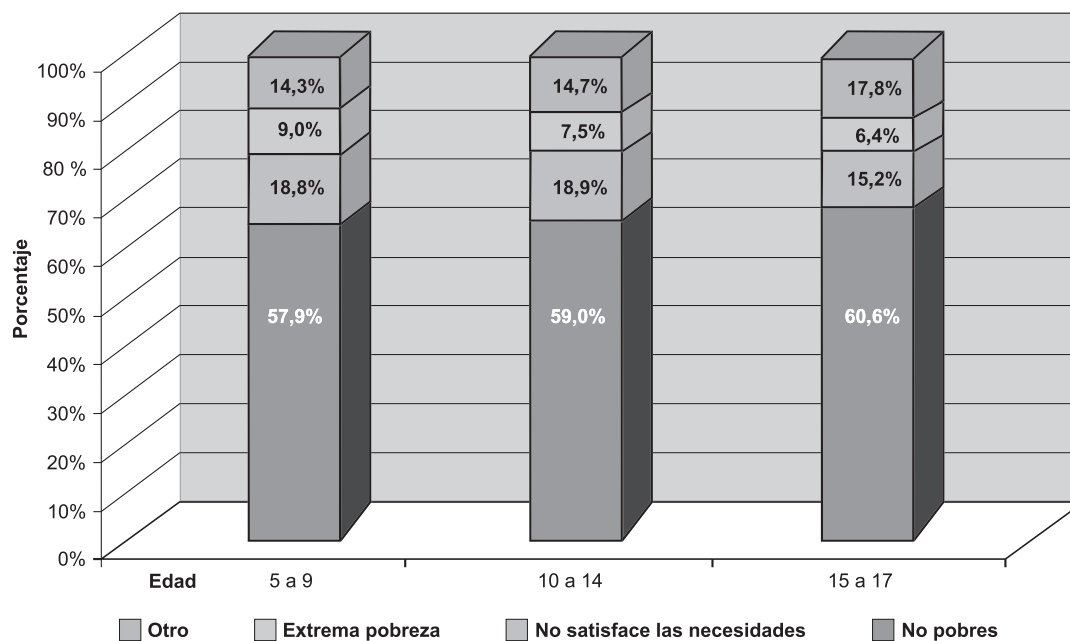
Fuente: INEC- OIT- MTSS. Encuesta de Trabajo infantil y Adolescencia en Costa Rica. 2003.

Gráfico E1
Distribución relativa de la población de 5 a 17 años según participación en la PEA, 2002



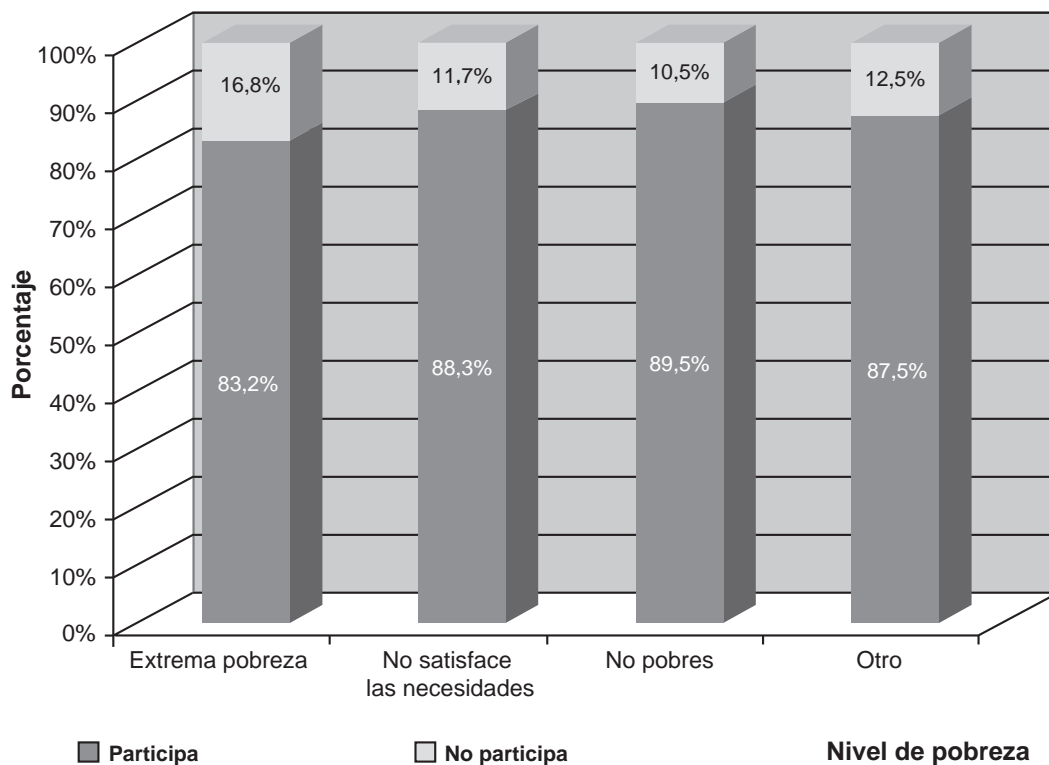
Fuente: INEC-OIT-MTSS. Encuesta de trabajo infantil y adolescente en Costa Rica, 2002.

Gráfico E2
Distribución relativa de la población de 5 a 17 años según nivel de pobreza, 2002



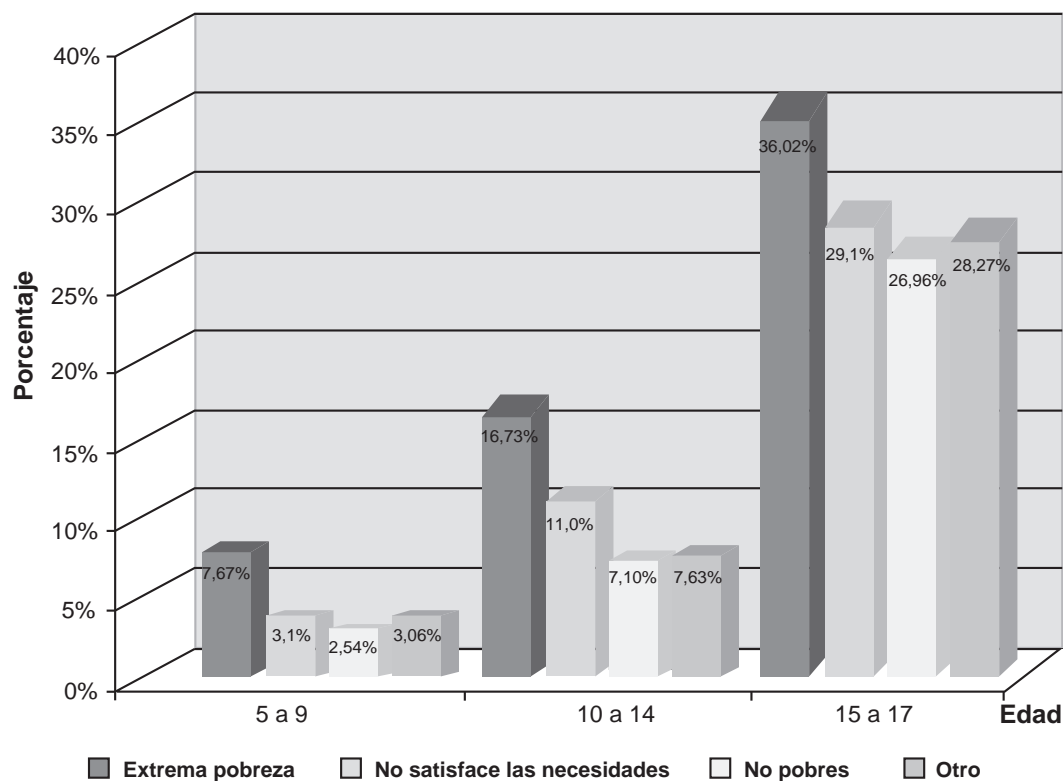
Fuente: INEC-OIT-MTSS. Encuesta de trabajo infantil y adolescente en Costa Rica, 2002.

Gráfico E3
Costa Rica, distribución de población de 5 a 17 años por nivel de pobreza y participación en la PEA, 2002



Fuente: INEC-OIT-MTSS. Encuesta de trabajo infantil y adolescente en Costa Rica, 2002.

Gráfico E4
Costa Rica. Proporción de población de 5 a 17 años que participa en la PEA por edad y nivel de pobreza, 2002



Fuente: INEC-OIT-MTSS. Encuesta de trabajo infantil y adolescente en Costa Rica, 2002.

Situación Demográfica	
Tasa bruta de natalidad	Se calcula como el cociente de los nacimientos ocurridos durante el año y la población a mitad del año.
Tasa bruta de mortalidad	Se calcula como el cociente de las defunciones ocurridas durante el año y la población a mitad del año.
Tasa de mortalidad infantil	Se calcula dividiendo el número de defunciones en niños menores de un año, por el total de nacimientos de ese año.
Situación en Salud	
Tasa de mortalidad fetal	<p>Defunción fetal: muerte de un producto de la concepción antes de su expulsión completa del cuerpo de la madre, independientemente de la duración del embarazo. Indica la defunción la circunstancia de que el feto no respira ni da otra señal de vida, tal como palpitations voluntarias. La definición no hace referencia a la edad gestacional, de manera que cualquier desaparición de todo signo de vida antes del claustro materno se clasifica como defunciones.</p> <p>La tasa de mortalidad fetal: se calcula como el cociente del número de defunciones o muertes fetales ocurridas durante el año divididas por la suma de nacimientos más defunciones fetales del año.</p>
Situación en Educación	
Tasa bruta de escolaridad	Se calcula como el cociente de la población matriculada al inicio del año en cada nivel y la población estimada que tiene la edad para cursar el ciclo o nivel correspondiente.
Tasa neta de escolaridad	Se calcula como el cociente de la población matriculada en cada nivel que tiene la edad para cursar el ciclo o el nivel y la población estimada que tiene la edad para cursar el ciclo o nivel correspondiente.
Tasa de repitencia en la educación regular	Se calcula como el total de estudiantes que repiten el curso o nivel dividido por la matrícula inicial del año anterior.
Tasa de exclusión en la educación regular	Se calcula como el total de los estudiantes que dejaron sus estudios antes de la conclusión del ciclo lectivo dividido por la matrícula inicial de cada año.

Bibliografía general

- Araya, Sandra (2001), *La equidad de género desde la representación social de las formadoras y los formadores del profesorado de segunda enseñanza*. Universidad de Costa Rica. Tesis doctoral.
- Ariza Marina y de Oliveira, Orlandina (1997), "Formación y dinámica familiar en México, Centroamérica y el Caribe". En *Ibero-Amerikanisches Archiv Zeitschrift für Sozialwissenschaften und Geschichte*. Año 23 (1). Berlín.
- Ariagada, Irma (2002), "Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas" *Revista de la CEPAL*, 77, agosto.
- _____ (2001), "Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas". *Serie Políticas Sociales* 57. CEPAL, diciembre.
- Artavia y et. Al. (2002), *Proceso de promoción para la conformación y capacitación de comités tutelares*. Tesis de grado. Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa (1967), Ley N° 3859: *Ley de Desarrollo de la Comunidad*. San José, Costa Rica.
- Carro, Carmen y otras (2003), *Derechos de la niñez y de la adolescencia: un compromiso que interroga*. Fundación PROCAL. San José, Costa Rica.
- Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA) (2003), *Femicidios ocurridos en cuatro años de debate*. CEFEMINA. San José, Costa Rica, mimeo.
- Chapp, M. (1989), *Juventud urbana y exclusión social*. Argentina. Humánitas.
- Comisión Económica para América Latina (2001), *Panorama Social de América Latina (2000-2001)*. Santiago, Chile.
- _____ (1997), *La brecha de la equidad*. Santiago, Chile.
- Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia CNNA (2003), *Política Pública para VIF/ASE contra personas menores de edad*. San José, Costa Rica.
- _____ (2003), *Propuesta de Directrices del CNNA*. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa - Área de servicios sociales (2003), *Sobre Resultado del Estudio del Presupuesto Ordinario par el Año 2003 del PANI*. San José: Contraloría General de la República.
- _____ (2003), *Sobre Adquisición de un Sistema de Información para el Área*

Financiero-Contable del PANI. San José: Contraloría General de la República.

_____ (2002) División de Fiscalización Operativa y Evaluativa - Área de servicios sociales, *Sobre Seguimiento Disposiciones Giradas el PANI y Revisión de Liquidación Presupuestaria Al 31 de Diciembre del 2002*. San José.: Contraloría General de la República.

_____ (1991), *Estudio sobre la Cuenta Económica Consolidada*. San José, Costa Rica: Dirección General de Estudios Económicos. Mimeografiado.

Cordero, Allen (1998), *Cuando las mujeres mandan*. San José, Costa Rica: FLACSO.

De los Ríos (1988), *Pobreza, necesidades básicas y estrategias de sobrevivencia familiar*. CELADE. San José, Costa Rica. Tesis de maestría.

De Souza, Marcelo (2000) *A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina*. Texto para discussão, N.º 699, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Defensoría de los Habitantes de la República (1999), *Informe Anual de labores*. San José, Costa Rica.

_____ (2000), *Informe Anual de labores*. San José, Costa Rica.

Espíndola, E. (1997), "Anexo metodológico. Hogares, y Familias según tipo y ciclo de vida". En Arraigada, I. *Políticas Sociales, Familia y Trabajo en la América de Fin de Siglo*. Serie Políticas Sociales 21. CEPAL.

Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2002), *Séptimo Informe*. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.

Fauné, María Angélica (1995), *Mujeres y familias centroamericanas. Principales problemas y tendencias*. Tomo III. San José, Costa Rica: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ferreira, G. (1994), *La mujer maltratada. Un estudio sobre las mujeres víctimas de violencia doméstica*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana.

Filgueira, Fernando y Juan Andrés Moraes (2001), "Contextos y estrategias de las reformas institucionales en la seguridad social, la educación y la salud en Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 12/2001.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Universidad de Costa Rica (UCR-UNICEF) (2002), *III Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. Inversión Social: nuestro compromiso con el futuro*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica y UNICEF.

_____ (2001), *II Estado de derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*.

- San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica y UNICEF.
- _____ (2000), *I Estado de derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica y UNICEF.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otras (2000), *Manual de capacitación para Comités Tutelares*. San José, Costa Rica.
- Graham, Carol y Moses Naim (1997), *The Political Economy of Institutional Reform in Latin America*. Versión en prensa.
- Graham, Carol (1994) *Safety Nets, Politics and the Poor: Transitions in Market Economies*. Versión en prensa.
- Giddens, Anthony (1998), *La transformación de la intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*. Madrid, España: Cátedra.
- Gil, Rosalía (2003), *Acciones realizadas por el Consejo de la Niñez y la Adolescencia*. CNNA. San José, Costa Rica.
- Gittens, D. (1993), *The Family In Question*. London: University Press.
- Gomáriz, Enrique (2001), "Las familias centroamericanas ante el cambio de siglo". En Vega, I. y Cordero, A. (ed.) *Realidad familiar en Costa Rica. Aportes y desafíos desde las Ciencias Sociales*. San José: FLACSO- Sede Costa Rica –UNICEF– Instituto de Investigaciones Psicológicas de la Universidad de Costa Rica.
- Güendel, Ludwig (2003), *De la protección vertical a la protección integral: el tránsito hacia una universalización real*. San José: UNICEF.
- _____ (2002), "Políticas públicas y derechos humanos" En: *Revista de Ciencias Sociales* 97: 105- 125 (III).
- _____ (2001), "Tesis sobre el derecho a la convivencia familiar y el proceso de integración social". En Vega, I. y Cordero, A. *Realidad Familiar en Costa Rica. Aportes y desafíos desde las Ciencias Sociales*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Gutiérrez, M. (2002), *Exploración de datos censales sobre la pobreza, aproximada según necesidades básicas insatisfechas (NBI), en la Costa Rica actual*. Mimeo.
- Hall, Peter (1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State", in *Comparative Politics*, vol 25, 3, 275-296.
- Howlett, Michael y M. Ramesh (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) (2003), "La familia

costarricense de cara al nuevo milenio". En *Pulso de Opinión* N° 31 Instituto de Estudios Sociales en Población. Universidad Nacional, octubre.

_____ (2002), "La población costarricense de la Gran Área Metropolitana frente a la violencia metropolitana contra la mujer y la equidad entre los géneros". En *Pulso de Opinión* N.º 7 Universidad Nacional, julio.

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) (1985), Costa Rica: *Los programas estatales de carácter social y su impacto en la distribución del ingreso familiar*. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Mimeografiado.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2003), *Estadísticas demográficas*. San José, Costa Rica.

_____ (2003), *Informe Nacional de los Resultados de la Encuesta de Trabajo Infantil y Adolescente en Costa Rica*. OIT-IPEC-SIMPOC, San José, Costa Rica.

_____ (2002), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San José, Costa Rica.

_____ (2002), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Julio 2002* (Principales resultados). INEC. San José, Costa Rica, Diciembre.

_____ (2002), *Encuesta del trabajo infantil y adolescente en Costa Rica*. Módulo de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Costa Rica.

_____ (2000), *IX Censo de Población. Características Sociales y Demográficas*. San José, Costa Rica.

_____ (1984), *Censo de Población*. San José, Costa Rica.

Instituto Nacional de Estadística y Censos, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (2003), *Estudio a Profundidad del Trabajo Infantil y Adolescente y la Educación en Costa Rica*. OIT-IPEC-SIMPOC, San José, Costa Rica.

Instituto Nacional de las Mujeres. INAMU (2003), "Las representaciones en torno a la violencia". En *Boletín Informativo* (2)

Jelin, Elizabeth (1998), *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires, Editorial Fondo de Cultura Económica.

_____ (1994a), "Familia: crisis y después..." En Wainerman C. (comp.). *Vivir en familia*. Argentina: UNICEF/LOSADA.

_____ (1994b), "Relaciones intrafamiliares en América Latina". En *Familia y*

- Futuro. Un programa regional en América Latina y el Caribe.* Santiago. Chile, CEPAL-UNICEF, pp. 37-55.
- Kühlman, S. (1994), *Diseño y aplicación de una tipología de hogares costarricenses: 1984, 1990, 1992.* Costa Rica. Tesis para optar al grado de licenciatura en Estadística.
- March, James G., and Johan P. Olsen (1986) "Garbage Can Models of Decisionmaking in Organizations." *In March and Wessinger-Baylon, Ambiguity and Command.*
- Martínez, Juliana y Carmelo Mesa-Lago (2003), *Reformas inconclusas: pensiones y salud en Costa Rica.* Friedrich Ebert: San José.
- Martínez, Juliana (2000), "Poder y alternativas: la disponibilidad de agendas internacionales en las reformas de la salud en Costa Rica, 1988-1998". *Anuario Centroamericano de Estudios Sociales*, número 25. Universidad de Costa Rica
- Mills, M. (1997), *Is the Institution of the Family in a state of crisis?* [www.sspp.net/archive/papers/1\(1\)mills1.htm](http://www.sspp.net/archive/papers/1(1)mills1.htm).
- Ministerio de Hacienda, Sección estadísticas, análisis e ingresos (STAP, 1996). *Metodología empleada para la preparación de la consolidación del sector público.* San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) (2002), Ministro Danilo Chaverri, carta del 28 de junio del 2002 a la Presidenta Ejecutiva del PANI.
- Ministerio de Educación (2002), *Plan Educativo 2002-2006*, Estadísticas educativas.
- Monge, Guillermo (2000), *La experiencia de UNICEF en programación con enfoque de derechos: el caso de Costa Rica.* San José: UNICEF. Dirección Regional para América Latina.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT-IPEC) (2002), *El Trabajo Infantil y Adolescente Doméstico en Costa Rica.* OIT-IPEC. San José, Costa Rica.
- Patronato Nacional de la Infancia (2003 a), Informe Anual, 2002. *Evaluación de proyectos, Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia.* Área de Prevención y Promoción, PANI. San José, Costa Rica.
- _____ (2003 b), *Propuesta plan de trabajo 2003.* Área de Prevención y Promoción, PANI. San José, Costa Rica.
- _____ (2003 c), *Talleres regionales, Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia.* Área de Prevención y Promoción, PANI. San José, Costa Rica.
- _____ (2003 d), *Principales disposiciones legales sobre niñez y adolescencia*

en Costa Rica. San José, Costa Rica.

_____ (2003), *Proyecto de Reforma Institucional: I Parte - Diagnóstico Institucional.* San José.: Universidad de Costa Rica.

_____ (2003), *Propuesta de Reforma Institucional: II Parte -Propuesta.* San José: Universidad de Costa Rica.

_____ (2003), *Propuesta de Reforma Institucional: Estrategias.* San José.: Universidad de Costa Rica.

_____ (2003), *Propuesta de Reforma Institucional.* Presentación Power Point. San José.: Universidad de Costa Rica.

_____ (2002 a), *Informe: Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia. Cuatro años de labor. Área de Prevención y Promoción, PANI.* San José, Costa Rica.

_____ (2002 b), *Informe Anual: Evaluación de proyectos, Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, año 2001. Área de Prevención y Promoción, PANI.* San José, Costa Rica.

_____ (2001-2002), *Documentos internos de trabajo.* San Carlos, Alajuela, Costa Rica.

_____ (1998), *Por nuestros niños y niñas: pasado, presente y futuro.* San José: PANI.

Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2002), *Propuesta Reforma Institucional del PANI y del Fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección Integral.* San José. 19 págs.

_____ (2001), *Memoria y Sistematización Seminario Taller "Experiencias Nacionales e Internacionales del Proceso de Rectoría."* San José: PANI/UNICEF.

Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2001), *Bases para la Reforma Institucional del PANI.* San José: PANI/PNUD/UNICEF.

Periódico La Nación. "*Conflictos que matan*"; 29 de mayo del 2003.

Periódico La Nación. Varios números.

Picado, Marta (2003), *Los Comités Tutelares: La experiencia de Upala.* Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Picado, Marta y Solís, Sandra (2001), *Juntas de protección de la niñez y la*

- adolescencia e identificación de la mejores prácticas de rectoría*. Informe de Consultoría. Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Piedra, Nancy (2003), *Amor y desamor: relaciones de poder en las parejas en tiempos de cambio*. Borrador de Tesis de Doctorado, El Colegio de México. México.
- PROHUMANA 21 (2001), *Políticas públicas de protección integral de la niñez y la adolescencia*. Cuarta versión. San José, Costa Rica.
- Presidencia de la República, Junta de Notables (2002), *La Impostergable Transformación del PANI: Propuesta de la Junta de Notables*. San José: Mimeo.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998), *Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Santiago, Chile.
- Quesada, Ana Cristina (2001), *Los antecedentes y los procesos de conformación y funcionamiento de los sistemas locales de protección de la niñez y la adolescencia*. Tesis para optar al grado de licenciatura en Trabajo Social, Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Red de Organizaciones de la Zona Norte (s.f.), Documentos de trabajo. Pastoral Social de la Iglesia Católica de San Carlos, Alajuela. Costa Rica. Folletos.
- Red de Organizaciones de la Zona Norte (2002), *Resultados del taller estratégico de la Red de Organizaciones de la Zona Norte (ROZN)*. Pastoral Social de la Iglesia Católica de San Carlos, Alajuela, Costa Rica. Folleto en fotocopias.
- Retamoso, A. (2000), *Ciclo de vida familiar, patrones reproductivos y el trabajo como activo: evolución y estrategias en Uruguay*. Uruguay: Instituto Nacional de Estadística.
- Reubén, Sergio (1996), "Características de familias de los hogares costarricenses. En *Contribuciones* (28). Costa Rica: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica.
- Rodríguez, Eugenia (2001), "Las investigaciones históricas sobre la familia en Costa Rica. Hacia una historia social con perspectiva de género". En Vega, I. y Cordero, A. (ed.) *Realidad familiar en Costa Rica. Aportes y desafíos desde las Ciencias Sociales*. San José: FLACSO- Sede Costa Rica –UNICEF– Instituto de Investigaciones Psicológicas de la Universidad de Costa Rica.
- Salas, Gwendolyne (2003), *La red local del cantón central de San José en el*

desarrollo de la política de protección de derechos de la niñez y la adolescencia: sus características, posibilidades y restricciones. Tesis para optar al grado de licenciatura en Trabajo Social, Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Salles, Vannia y Tuirán, Rodolfo (1996), "Mitos y creencias sobre la vida familiar". *Revista Mexicana de Sociología*. Año LVIII, (2). México.

Sauma, Pablo (2002), *Mercado de Trabajo, distribución del ingreso y pobreza.* Ponencia al Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, Costa Rica.

Scott, Richard (1992), *Rational, Natural and Open Systems.* 2ª edición. NJ: Prentice-Hall.

Sojo, Carlos (s.f), *Familia y pobreza. Marco conceptual.* Insumo preparado para la elaboración del documento de posición de Costa Rica ante la cumbre de Río de Janeiro, mimeo.

Trejos, Juan Diego (2003), *La inversión social pública en Costa Rica.* Informe preparado para el Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica. Mimeografiado.

_____ (2002), Notas preparadas para el *Octavo informe del Estado de la Nación*, mimeo.

Universidad de Costa Rica, Rectoría, Vicerrectoría de Investigación (2002), *Estado de la Situación del PANI y Propuesta de Transformación Institucional.* San José: UCR.

_____ (2000 – 2002), Informes parciales de proyecto piloto de práctica integral, temática: "Violencia social, región Huetar Norte". Escuela de Trabajo Social, San José Costa Rica.

Vega, Isabel (1994), "Diversidad Familiar en Costa Rica. Un análisis tipológico en la Región Metropolitana". *Actualidades en Psicología* (79), Vol. 9, Universidad de Costa Rica.

_____ (1993), *Cambio social, estructura y dinámica familiar en Costa Rica.* Universidad Complutense de Madrid. Tesis doctoral.

Wilson, James (1995), *Political Organizations.* Princeton: Princeton University Press.