

INFORME PAÍS



Inversión pública social en adolescencia y juventud, 2013-2016

Costa Rica



El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en América Latina y el Caribe ha lanzado la **Iniciativa Bandera Inversión en Adolescencia y Juventud** con el objeto de movilizar voluntades, conocimientos y recursos a fin de incrementar la inversión de calidad en las personas adolescentes y jóvenes, para garantizar sus derechos en el presente y en el futuro, y sentar las bases de un verdadero desarrollo sostenible.

Como parte de esta Iniciativa regional, el UNFPA ha desarrollado una metodología de cálculo del gasto público social en adolescencia y juventud (GPSAJ) y apoya a los países en su aplicación con vistas a conocer cuánto se invierte en las personas adolescentes y jóvenes, y cuáles son las características de dicha inversión, pues se considera que este conocimiento es esencial para orientar de manera estratégica la inversión pública en juventudes.

Costa Rica: Inversión pública social en adolescencia y juventud, 2013-2016

ISBN: 978-9930-9645-2-1

© Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2018

La elaboración de este informe fue impulsada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Costa Rica, en estrecha coordinación con la Oficina Regional del UNFPA para América Latina y el Caribe, y el Viceministerio de Juventud del Ministerio de Cultura y Juventud de la República de Costa Rica.

El documento fue elaborado por los consultores Paola Omodeo Cubero y Esteban Durán Delgado para el UNFPA Costa Rica.

La supervisión técnica del estudio estuvo a cargo de Evelyn Durán Porras, Analista en Salud Reproductiva del UNFPA Costa Rica; Neus Bernabeu, Asesora Técnica Regional en Género y Juventud de la Oficina Regional del UNFPA para América Latina y el Caribe, y Caterina Colombo, Consultora Regional.

El equipo encargado de la elaboración de este documento agradece al Sr. José Francisco Pacheco, ex Viceministro de Hacienda, por el apoyo brindado durante la fase inicial del estudio, así como a la Contraloría General de la República (CGR), el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) de dicho Ministerio. También agradece el apoyo brindado por la Oficina Regional del UNFPA para América Latina y el Caribe para la realización de este estudio.

La publicación está disponible en el sitio web de la Oficina Regional del UNFPA para América Latina y el Caribe <lac.unfpa.org>. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que se presentan los datos que contiene no implican por parte del UNFPA juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. Las líneas discontinuas presentadas en los mapas representan de manera aproximada fronteras respecto de las cuales puede que no haya pleno acuerdo.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o de nombres comerciales de ciertos productos no implica que el UNFPA los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las denominaciones de productos patentados llevan letra inicial mayúscula.

El UNFPA ha adoptado todas las precauciones razonables para verificar la información que figura en la presente publicación. No obstante, el material publicado se distribuye sin garantía de ningún tipo, ni explícita ni implícita. El lector es responsable de la interpretación y el uso que haga de este material, y en ningún caso el UNFPA podrá ser considerado responsable de daño alguno causado por su utilización.

EQUIPO DE TRABAJO

Neus Bernabeu, Asesora Técnica Regional en Género y Juventud, Oficina Regional del UNFPA para América Latina y el Caribe

Caterina Colombo, Consultora Regional

Paula Antezana Rimassa, Representante Auxiliar, UNFPA Costa Rica

Evelyn Durán Porras, Analista en Salud Reproductiva, UNFPA Costa Rica

Cristian Vargas Sandí, Asociado de Programa, UNFPA Costa Rica

Viceministerio de Juventud del Ministerio de Cultura y Juventud de la República de Costa Rica

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Fabián Ardón

EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO

Mariana Enghel

332 Fondo de Población de Naciones Unidas, UNFPA
C843i Inversión pública social en adolescencia y juventud,
2013-2016 : Informe de Costa Rica / Fondo de Población
de las Naciones Unidas ; colaboración del Viceministerio
de la Juventud. -- 1a ed. -- San José, Costa Rica: Fondo de
Población de las Naciones Unidas, UNFPA, 2018.
68 p. : il. ; 27 x 21 cm.

ISBN 978-9930-9645-2-1

1. COSTA RICA - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
2. COSTA RICA - INVERSIÓN PÚBLICA Y SOCIAL.
I. Costa Rica, Viceministerio de la Juventud. II. Título.

| Índice |

Lista de siglas y acrónimos	10
Prólogo	11
Introducción	13
1 Situación de las personas jóvenes en Costa Rica	15
1.1 Fuentes de información oficiales sobre la situación de las personas jóvenes	15
1.2 Las personas jóvenes representan cerca del 40% de la población del país	16
1.3 La generación más educada de la historia del país	18
1.4 Desafíos de la inserción sociolaboral	22
1.5 Personas jóvenes que no están empleadas y no cursan estudios ni reciben capacitación..	23
1.6 Violencia y criminalidad.....	25
1.7 Desafíos en materia del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos	26
2 Marco normativo e institucional relativo a las personas jóvenes.....	28
2.1 Persona joven	28
2.2 Sistema Nacional de Juventud	28
2.3 Política Pública de la Persona Joven 2014-2019	30
2.4 Legislación vinculante adicional	30
2.5 Enfoque de juventudes	32
3 Características de la política presupuestaria en Costa Rica.....	33
3.1 Consideraciones sobre el Presupuesto Nacional en Costa Rica	35
4 Aspectos metodológicos	36
4.1 Criterios de clasificación del gasto	36
4.2 Implementación del estudio sobre la IPSAJ en Costa Rica.....	40

| Índice |

5 Principales resultados	47
5.1 La IPSAJ como porcentaje del PIB.....	50
5.2 Distribución de la IPSAJ por clase y categoría de la inversión	51
5.3 Distribución de la IPSAJ por grupo de edad	54
5.4 Distribución de la IPSAJ por sexo	58
5.5 Distribución de la IPSAJ por clase de la inversión, categoría de la inversión y sexo	59
5.6 Distribución de la IPSAJ per cápita.....	60
6 Conclusiones	62
6.1 Sobre el cálculo de la IPSAJ	62
6.2 Distribución de la IPSAJ.....	62
6.3 Educación: el principal rubro de la IPSAJ	63
6.4 Diferencias de la distribución de la IPSAJ por grupo de edad	64
6.5 Recomendaciones generales	64
Bibliografía	65

| Índice |

Cuadros

Cuadro 1	Probabilidad de completar la secundaria básica y la secundaria superior (en porcentajes) en Costa Rica, 2005-2015	21
Cuadro 2	Tasa de mortalidad de la población joven según las principales causas de muerte en ese grupo de edad (por cada 100.000 habitantes) en Costa Rica, 2015.....	25
Cuadro 3	Personas jóvenes que actualmente mantienen una relación de pareja, según sexo (en número de personas y en porcentajes) en Costa Rica, 2013	26
Cuadro 4	Distribución del gasto (en porcentajes) en Costa Rica, 2014.....	35
Cuadro 5	Caracterización de las fuentes de información consultadas para el cálculo de la inversión pública social en juventud en Costa Rica	44

Diagramas

Diagrama 1	Recaudación y ejecución del Presupuesto Nacional de Costa Rica.....	33
------------	---------------------------------------------------------------------	----

Gráficos

Gráfico 1	Pirámide poblacional (en miles de personas) en Costa Rica, 2017	17
Gráfico 2	Distribución de la población joven por sexo (en porcentajes) en Costa Rica, 2017.....	18
Gráfico 3	Población de 17 a 21 años que completó la secundaria (probabilidad media nacional en porcentajes) en Costa Rica, 1987-2011.....	19
Gráfico 4	Índice de desigualdad relativo a la consecución de la secundaria completa en Costa Rica, 1987-2011.....	20
Gráfico 5	Condición de empleo de la población joven por sexo y grupo de edad (en porcentajes) en Costa Rica, 2018	22
Gráfico 6	Inversión pública social total e inversión pública social en instituciones priorizadas (en millones de colones) en Costa Rica, 2013-2016.....	47
Gráfico 7	Inversión pública social en instituciones priorizadas e inversión pública social en personas jóvenes (en millones de colones) en Costa Rica, 2013-2016.....	48
Gráfico 8	Evolución de la inversión pública social en personas jóvenes (en millones de colones) en Costa Rica, 2013-2016.....	49

Gráfico 9	Inversión pública social en personas jóvenes respecto del PIB (en porcentajes) en Costa Rica, 2013-2016	50
Gráfico 10	Distribución de la inversión pública social en personas jóvenes por clase de la inversión (en porcentajes) en Costa Rica, 2013-2016.....	51
Gráfico 11	Evolución de la inversión pública social en personas jóvenes por clase de la inversión (en millones de colones) en Costa Rica, 2013-2016	52
Gráfico 12	Evolución de la inversión pública social en personas jóvenes por categoría de la inversión (en millones de colones) en Costa Rica, 2013-2016	53
Gráfico 13	Inversión pública social en personas jóvenes específica en educación per cápita, por grupo de edad (en miles de colones) en Costa Rica, 2013-2016	54
Gráfico 14	Inversión pública social en personas jóvenes específica en asistencia social per cápita, por grupo de edad (en miles de colones) en Costa Rica, 2013-2016	55
Gráfico 15	Inversión pública social en personas jóvenes ampliada per cápita, por grupo de edad y categoría de la inversión (en miles de colones) en Costa Rica, 2013-2016.....	56
Gráfico 16	Inversión pública social en personas jóvenes en bienes públicos per cápita, por grupo de edad y categoría de la inversión (en miles de colones) en Costa Rica, 2013-2016.....	57
Gráfico 17	Inversión pública social en personas jóvenes per cápita por sexo (en miles de colones) en Costa Rica, 2013-2016.....	58
Gráfico 18	Inversión pública social en personas jóvenes por clase de la inversión y sexo (en millones de colones) en Costa Rica, 2013-2016	59
Gráfico 19	Inversión pública social en personas jóvenes per cápita (en miles de colones) en Costa Rica, 2013-2016	60
Gráfico 20	Inversión pública social en personas jóvenes per cápita por grupo de edad (en miles de colones) en Costa Rica, 2013-2016.....	61
Mapa		
Mapa 1	Población joven que no estudia ni trabaja (en porcentajes) en Costa Rica, 2011.....	24

Lista de siglas y acrónimos

CONARE	Consejo Nacional de Rectores
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPSAJ	Inversión pública social en adolescencia y juventud
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIB	Producto interno bruto
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana

| Prólogo |

Según lo establecido en la Ley General de la Persona Joven de Costa Rica, Ley 8261 sancionada el día 2 de mayo de 2002, las personas jóvenes son aquellas que tienen entre 12 y 35 años. Al establecer este amplio rango para definir la adolescencia y la juventud, el mayor de América Latina y el Caribe, Costa Rica asume importantes retos y oportunidades en materia de políticas públicas y acciones estratégicas.

Las personas jóvenes representan alrededor del 39% de la población total y uno de sus principales rasgos es la diversidad, lo que conlleva tanto oportunidades como retos. El país está a las puertas de agotar el bono demográfico sin haberlo aprovechado en su totalidad, motivo por el cual visibilizar la situación de este importante grupo y poner énfasis en la importancia de invertir en su desarrollo desde un enfoque que privilegie la igualdad constituyen una necesidad incuestionable en el país. Así, es preciso realizar esfuerzos para garantizar que las instituciones incluyan en sus programas y proyectos acciones dirigidas a este grupo etario, adecuadas a la etapa del curso de la vida que las personas jóvenes transitan.

En este informe sobre la inversión pública social en adolescencia y juventud (IPSAJ) se presenta una descripción de los recursos que el país destina a brindar respuestas a las necesidades sociales de esta población, ya sea de manera específica (directa), o como parte de la provisión de servicios universales. Además, en este trabajo se examina cuáles son los ámbitos más relevantes de la inversión nacional y se identifican áreas que podrían requerir una mayor inversión.

Este proceso de análisis se enmarca en la iniciativa promovida por la Oficina Regional del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para América Latina y el Caribe, que ha impulsado el desarrollo de estudios similares en varios países de la región.

El análisis que se presenta en este documento fue realizado por un equipo consultor que contó con el acompañamiento de la oficina del UNFPA en Costa Rica y de la Oficina Regional de UNFPA para América Latina y el Caribe, así como con el liderazgo político del Viceministerio de Juventud del Ministerio de Cultura y Juventud de la República de Costa Rica.

Paula Antezana Rimassa
Representante Auxiliar
Fondo de Población de las Naciones Unidas

Margareth Solano Sánchez
Viceministra de Juventud
Ministerio de Cultura y Juventud

| Introducción |

Este informe constituye el primer esfuerzo por cuantificar y visibilizar la inversión pública social en adolescencia y juventud (IPSAJ) del Estado costarricense. Gracias a la iniciativa de la Oficina Regional del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para América Latina y el Caribe, y al apoyo del Viceministerio de Juventud de la República de Costa Rica y de la oficina del UNFPA en Costa Rica, se espera brindar al Estado y a otros actores sociales relevantes evidencia de calidad sobre los alcances de la inversión pública dirigida a mejorar y sostener el desarrollo y el bienestar de las personas jóvenes.

En este documento se utiliza la noción de inversión en lugar de la de gasto, debido a que estos conceptos se refieren a paradigmas diferenciados de la acción del Estado. Se considera que la noción de inversión es una categoría que se corresponde con los enfoques de las juventudes y del desarrollo humano, los cuales nutren el marco normativo y la política pública relativos al segmento poblacional conformado por las personas de 12 a 35 años, y colocan en el centro de la acción pública a la ciudadanía joven. De este modo, se considera que la inversión tiene un claro impacto que va más allá del acto administrativo del “desembolso” de dinero, en cuanto esta repercute en el desarrollo económico y social del país a través del mejoramiento de la calidad de vida de la población. Así, la noción de inversión se separa de las nociones de gasto social proclives a ser interpretadas desde lo asistencial, y recupera su carácter central en términos de desarrollo.

De esta manera, la inversión pública en las juventudes se instituye como uno de los indicadores clave de las oportunidades de incrementar el bienestar y la justicia social en el país, en cuanto afecta de manera directa la calidad de vida del 38,6% de la población (INEC, 2017). Esta inversión se concibe como la praxis institucional de los paradigmas estatales acerca de las personas jóvenes, sus necesidades y sus oportunidades. Un análisis en profundidad puede proveer evidencia que permita valorar en qué medida esta práctica institucional se corresponde con la realidad actual de las juventudes, e impulsar las transformaciones necesarias para garantizar el máximo desarrollo social posible.

La metodología utilizada para el cálculo de la inversión se aplicó y validó en Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay en el período comprendido desde finales de 2015 hasta agosto de 2016, bajo el liderazgo de los organismos nacionales de juventud y con el apoyo de las oficinas de país del UNFPA.

En lo que se refiere al análisis sobre Costa Rica en particular, cabe señalar que se realizaron algunas adecuaciones de la metodología en consideración a las especificidades y la distribución de la inversión pública social en el país, así como a la disponibilidad de información sobre esta inversión, las cuales se explican en detalle en el cuarto apartado de este informe.

Una de las primeras acciones realizadas en el país para el adecuado desarrollo del estudio fue la presentación de sus objetivos ante diversas instancias políticas, como la Junta Directiva del Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven y el Consejo Presidencial Social, las cuales, por su carácter estratégico, declararon el estudio de interés institucional.

En lo que se refiere a la estructura de este informe, el documento consta de seis apartados que abarcan aspectos descriptivos, metodológicos y analíticos. En el primer apartado se describe de manera general a la población joven que reside en el país; se establecen las proporciones correspondientes a los grupos poblacionales considerados en el análisis, y se delinea el contexto socioeconómico en que se desenvuelven. En el segundo apartado se describe el marco normativo e institucional vigente creado para atender las necesidades de la población adolescente y joven, con un énfasis especial en el examen de una serie de leyes y políticas específicas vigentes. En la tercera sección se examina la política presupuestaria del país, así como la distribución de las instituciones estatales según sus características presupuestarias. En la cuarta sección se detalla la metodología específica adoptada para el cálculo de la inversión social en personas jóvenes, y se incluye información relativa a la desagregación, las fuentes, los distribuidores y las clasificaciones de los datos. En el quinto apartado se describen y analizan los resultados obtenidos respecto de la inversión social en juventudes durante el período examinado. Finalmente, en la sexta sección se presentan las conclusiones y las recomendaciones, y se mencionan también las limitaciones del estudio.

1

Situación de las personas jóvenes en Costa Rica

1.1 | Fuentes de información oficiales sobre la situación de las personas jóvenes

En este apartado se presenta un resumen de los datos oficiales existentes sobre la situación de las personas jóvenes en Costa Rica. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) es la institución oficial encargada de recopilar, de manera periódica, la información necesaria para la toma de decisiones que requieren de un conocimiento científico y objetivo sobre los indicadores socioeconómicos y demográficos. Para ello, realiza censos, encuestas y estudios especializados. A fin de elaborar este informe se han considerado los siguientes:

- i. El X Censo Nacional de Población 2011.
- ii. La Encuesta Nacional de Hogares. Esta Encuesta, de alcance nacional y periodicidad anual, mide el nivel de bienestar de la población a partir de la caracterización del ingreso económico y su distribución, y contempla también indicadores de empleo, vivienda y acceso a servicios públicos. En este informe se han considerado los resultados correspondientes a la Encuesta Nacional de Hogares de 2017.
- iii. La Encuesta Continua de Empleo. Esta Encuesta, de alcance nacional y periodicidad trimestral, indaga sobre características demográficas, educativas y de aseguramiento, y también incluye indicadores de empleo, desempleo e ingresos. En este informe se han considerado los resultados de la Encuesta Continua de Empleo correspondientes al último trimestre del año 2017.

Para la realización de este informe también se consultaron datos brindados por las siguientes instancias especializadas, dedicadas al análisis continuo y de coyuntura de la situación nacional:

- i. El Programa Estado de la Nación y el Programa Estado de la Educación, de alcance nacional y periodicidad anual, que tienen por objeto realizar un análisis profundo de la situación nacional a partir de los datos oficiales del INEC y de otras fuentes oficiales relevantes, con vistas a identificar las prioridades de los distintos sectores sociales en materia de atención.
- i. La Encuesta Nacional de Juventudes, de alcance nacional y periodicidad quinquenal, que es realizada por el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven, y cuya finalidad es conocer la realidad de las personas de 15 a 35 años y promover el desarrollo de respuestas a sus principales preocupaciones por medio de las políticas públicas.
- i. La Encuesta Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva, de alcance nacional y periodicidad quinquenal, que es coordinada por el Ministerio de Salud y cuyo objetivo es conocer la realidad de las personas de 15 a 35 años y promover el desarrollo de respuestas a sus principales preocupaciones por medio de las políticas públicas.

La síntesis que se presenta a continuación no pretende ser exhaustiva, sino que tiene como finalidad analizar la dinámica de la IPSAJ a la luz de los retos y los desafíos que actualmente enfrenta la población joven. A su vez, sirve como insumo para la identificación de buenas prácticas, pero también de vacíos, brechas y desafíos en lo que se refiere al direccionamiento de los recursos orientados a promover el bienestar de las personas jóvenes.

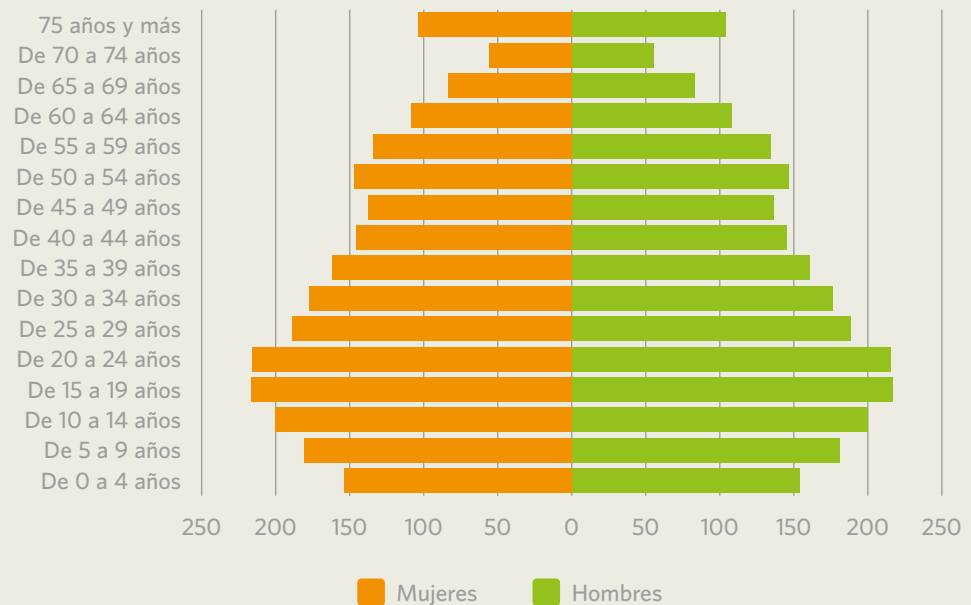
1.2 | Las personas jóvenes representan cerca del 40% de la población del país

En 2017, la población de Costa Rica alcanzó un total de 4.946.700 personas y el promedio de edad fue de 34,7 años. El país tendrá rápidamente una población de 5 millones de personas, lo cual supone enormes retos en términos de la sostenibilidad del proyecto social y económico. También enfrenta un nuevo desafío: un bono demográfico que ha comenzado a perder valor desde el año 2010 y que se agotará en el año 2022, sin haber sido totalmente aprovechado (Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2017). Tal como se analizará en los siguientes apartados, un logro educativo progresivo pero aún insuficiente, así como la imposibilidad de reducir la desigualdad y la pobreza de manera significativa, amenazan la calidad de vida de la población del país en las décadas venideras.

Los cambios de las dinámicas demográficas han sido influenciados por la promoción de políticas educativas dirigidas a mejorar la cobertura y la calidad del sistema educativo, así como por la implementación de políticas de salud vinculadas con la calidad y la cobertura de los servicios de salud reproductiva, y por la provisión del servicio médico universal por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social. Estas condiciones han impactado sustancialmente en la tasa de natalidad, la esperanza de vida al nacer y la calidad de vida a lo largo del curso vital.

Después del último auge demográfico ocurrido en la década de 1980, el crecimiento de la población menor de 25 años comenzó a desacelerarse a partir del año 2007 (Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2017). Por lo tanto, la composición demográfica actual está concentrada en las personas de 15 a 34 años, y la población tiende al envejecimiento.

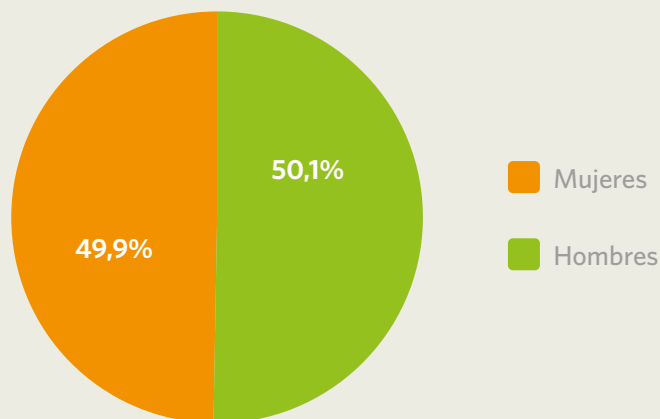
GRÁFICO 1
PIRÁMIDE POBLACIONAL (EN MILES DE PERSONAS) EN COSTA RICA, 2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares 2017, San José, 2017.

Al día de hoy, y según datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2017 (INEC, 2017), la población de entre 12 y 35 años representa el 38,6% de la población total del país. De ese porcentaje, un 50,1% son hombres y un 49,9% son mujeres; además, el 30% reside en zonas rurales, mientras que un 70% vive en zonas urbanas.

GRÁFICO 2
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN JOVEN POR SEXO (EN PORCENTAJES) EN COSTA RICA, 2017



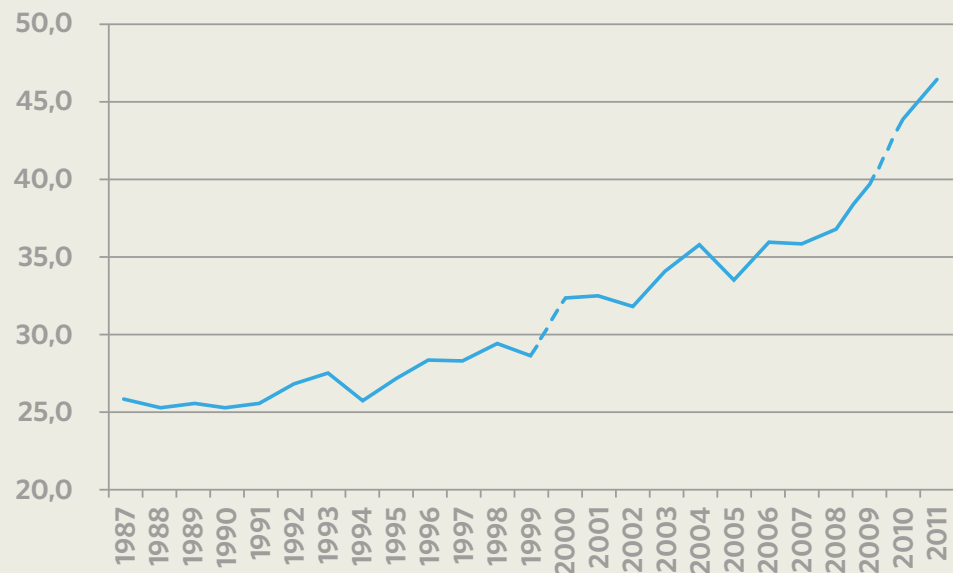
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares. Julio 2017. Resultados generales, San José, octubre de 2017.

En cuanto a la composición de la población joven por nacionalidad, según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 2017, solamente el 8,7% de las personas consultadas son extranjeras (INEC, 2017).

1.3 | La generación más educada de la historia del país

En 2017, el promedio de años de escolaridad correspondiente a la población total de Costa Rica fue de 9,2 años, cifra que representa un aumento de 2 años con respecto al promedio registrado en 1990 (Programa Estado de la Nación, 2017a). Las brechas en la distribución de las oportunidades educativas han disminuido en el último decenio, aunque los principales obstáculos para el ejercicio del derecho a la educación siguen siendo el nivel socioeconómico del hogar y el lugar de residencia (véase Trejos y Murillo, 2012). Según datos disponibles, el logro educativo de las personas de 17 a 21 años en materia de educación secundaria ha aumentado al menos un 20% en el período comprendido entre 1987 y 2011.

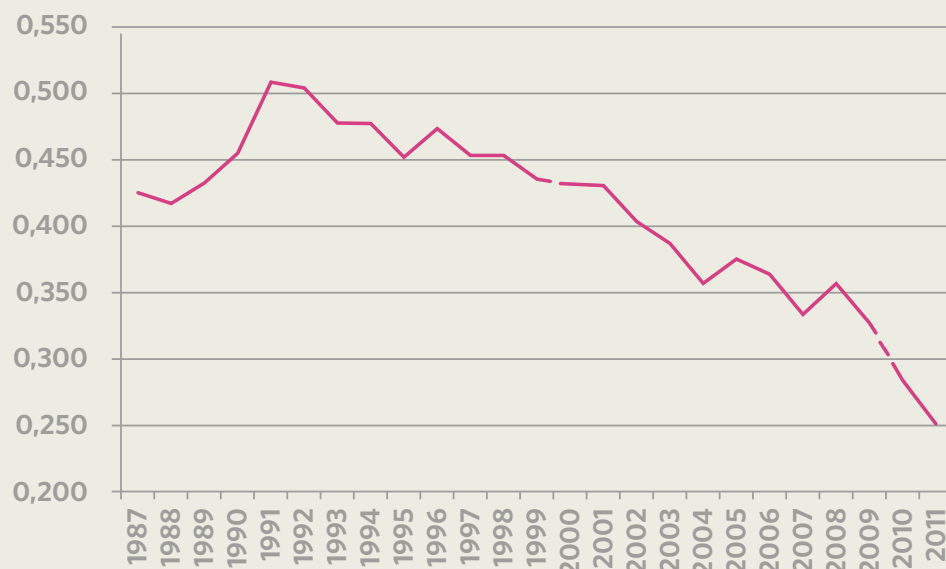
GRÁFICO 3
POBLACIÓN DE 17 A 21 AÑOS QUE COMPLETÓ LA SECUNDARIA (PROBABILIDAD MEDIA NACIONAL EN PORCENTAJES) EN COSTA RICA, 1987-2011



Fuente: J. D. Trejos y D. Murillo, Cuarto Informe Estado de la Educación. Informe final. El índice de oportunidades educativas. Un indicador resumen de la equidad en educación, San José, Programa Estado de la Nación/Programa Estado de la Educación/Consejo Nacional de Rectores (CONARE), 2012, página 23.

Esta mejora ha ido acompañada de un descenso de las condiciones de desigualdad en materia educativa, entendidas como el conjunto de las condiciones que afectan negativamente la consecución de la educación secundaria (Trejos y Murillo, 2012). En dicho logro incide de manera significativa el nivel educativo de las personas encargadas de la crianza y el cuidado de niñas y niños, variable que aporta aproximadamente un 70% del peso estadístico de la desigualdad.

GRÁFICO 4
ÍNDICE DE DESIGUALDAD RELATIVO A LA CONSECUCCIÓN DE LA SECUNDARIA COMPLETA EN COSTA RICA, 1987-2011



Fuente: J. D. Trejos y D. Murillo, Cuarto Informe Estado de la Educación. Informe final. El índice de oportunidades educativas. Un indicador resumen de la equidad en educación, San José, Programa Estado de la Nación/Programa Estado de la Educación/Consejo Nacional de Rectores (CONARE), 2012, página 32.

Nota: El índice de desigualdad se estimó a partir de las probabilidades de logro.

Ambas condiciones, el mejoramiento de las oportunidades y la disminución de la desigualdad, han tenido un efecto sustancial en el índice de consecución de la secundaria completa (Programa Estado de la Nación, 2017b). En 2015, la probabilidad de finalizar la educación secundaria había mejorado aproximadamente 16 puntos porcentuales respecto del porcentaje registrado por ese mismo indicador diez años atrás.

CUADRO 1
PROBABILIDAD DE COMPLETAR LA SECUNDARIA BÁSICA Y LA SECUNDARIA SUPERIOR (EN PORCENTAJES) EN COSTA RICA, 2005-2015

Actividad	2005	2010	2015
Probabilidad de completar la secundaria básica	41,0	49,2	56,1
Probabilidad de completar la secundaria superior	33,6	45,0	49,3

Fuente: Programa Estado de la Nación, Sexto Informe Estado de la Educación, San José, Programa Estado de la Nación/Consejo Nacional de Rectores (CONARE), 2017.

Sin embargo, de cara a los desafíos que el país enfrenta en materia de desarrollo económico y social, la academia, a través del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y del Programa Estado de la Nación, y el gobierno, a través del Ministerio de Educación Pública y de diversas entidades internacionales —en particular, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)—, se preguntan si este avance será suficiente para impulsar el desarrollo que el país requiere. A manera de ejemplo cabe mencionar que la matrícula correspondiente a personas de 15 a 19 años en Costa Rica ronda el 50,7%, proporción un 20,0% inferior al promedio de los países pertenecientes a la OCDE, y hasta un 40,0% inferior al promedio de los países que encabezan la lista (Programa Estado de la Nación, 2017b).

La tasa neta de matriculación en educación secundaria alcanza el 73,3% (Programa Estado de la Nación, 2017b). Aunque dicha tasa representa una mejora sostenida de más de un 20% respecto de la tasa registrada en el año 2000, dista mucho del nivel de permanencia observado en los países que presentan un alto nivel de logro educativo, superior al 90,0% según datos de la OCDE (2013). Tal como recomienda el Programa Estado de la Educación, para enfrentar este desafío es necesario profundizar las acciones orientadas al logro de dos metas: i) la mejora de la calidad de la experiencia educativa en todos los centros del país, tanto en lo que se refiere a la dimensión académica como a la convivencia, y ii) la distribución equitativa de las oportunidades educativas, a fin de facilitar la participación de las personas jóvenes en las aulas.

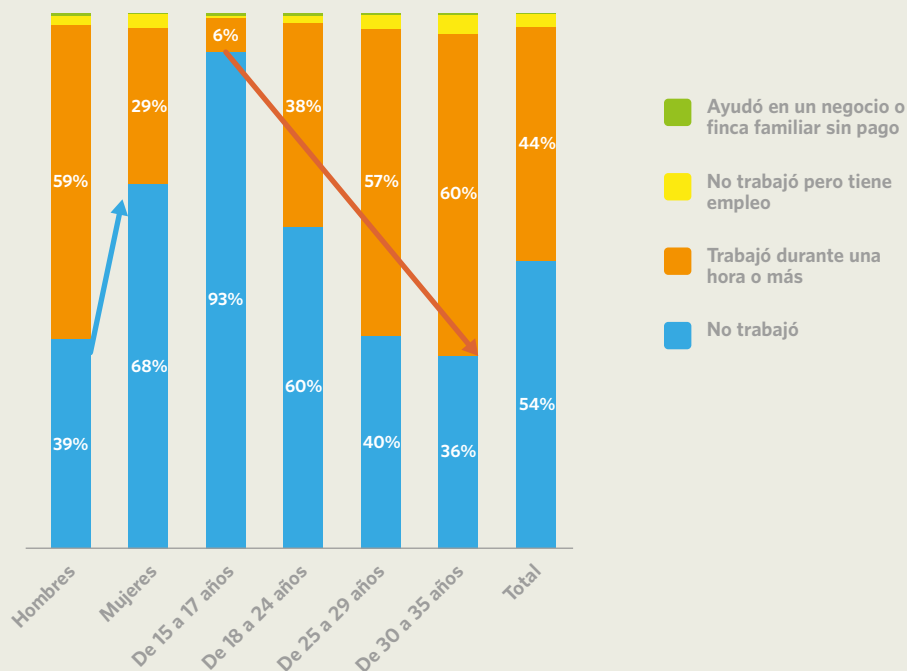
En el ámbito de la educación superior, la tasa de participación asciende apenas a un 28,2% (Programa Estado de la Nación, 2017b). Es decir, menos de un tercio de la población joven posee algún nivel de especialización técnica o profesional para enfrentar los retos de un mercado laboral cada vez más competitivo. En consecuencia, las posibilidades de inserción y permanencia en un trabajo de las que disponen las personas jóvenes que cuentan con una baja calificación resultan cada vez más limitadas (Programa Estado de la Nación, 2017b).

De acuerdo con los datos de la Tercera Encuesta Nacional de Juventudes 2018, los principales motivos para no estudiar que señalan las personas jóvenes son los siguientes: i) en primer lugar, que están trabajando o buscando empleo; ii) en segundo lugar, el embarazo o el cuidado de hijas o hijos (esta razón ocupa el primer lugar entre las mujeres), y iii) en tercer lugar, la falta de posibilidades económicas. Ello evidencia los desencuentros relativos a la transición del estudio al trabajo, y la existencia de brechas de acceso asociadas a la condición de género y la condición socioeconómica.

1.4 | Desafíos de la inserción sociolaboral

De acuerdo con datos de la Tercera Encuesta Nacional de Juventudes 2018, el 46,0% de la población de entre 15 y 35 años está empleada. Tal como se discutió en el apartado anterior, debe considerarse el porcentaje de población joven que solamente estudia (segmento de 15 a 17 años). La proporción de población joven empleada cambia a partir de los 18 años y asciende a un 64% en el grupo de 30 a 35 años.

GRÁFICO 5
CONDICIÓN DE EMPLEO DE LA POBLACIÓN JOVEN POR SEXO Y GRUPO DE EDAD (EN PORCENTAJES)
EN COSTA RICA, 2018



Fuente: Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven, *Tercera Encuesta Nacional de Juventudes*, San José, en prensa.

Nota: Los datos presentados corresponden a la población de 15 a 35 años.

El examen más detallado de los datos relativos a las personas desocupadas que manifiestan estar en busca de empleo permite observar que dichas personas se dedican, en orden de importancia, a los oficios domésticos (34%) y a estudiar (48%). El análisis de estos datos desagregados por sexo permite confirmar que la condición de género es uno de los principales factores que configuran la brecha de acceso al mercado laboral.

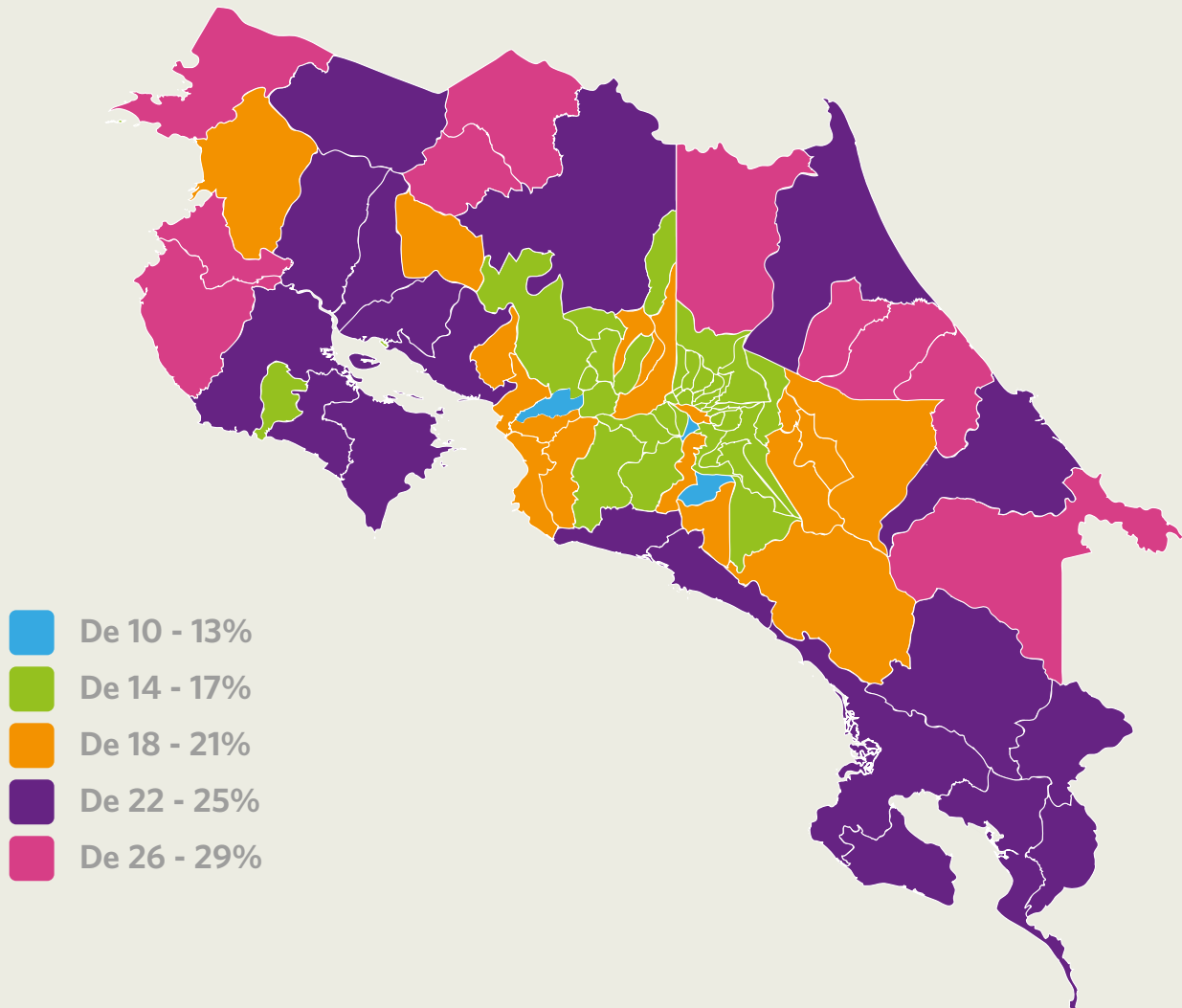
1.5 | Personas jóvenes que no están empleadas y no cursan estudios ni reciben capacitación

Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1 de cada 6 personas de 15 a 24 años no está empleada y no cursa estudios ni recibe capacitación (OIT, 2013). Si los datos se analizan de forma desagregada por sexo, se observa que el 23,7% de las mujeres se encuentran en esa condición, mientras que, entre los hombres, el porcentaje desciende al 11,7%. Según datos del Programa Estado de la Nación (2017a), el 29% de esa población está en la búsqueda de nuevas oportunidades laborales y el 35% se dedica al trabajo doméstico y las tareas de cuidado. De acuerdo con un informe elaborado por el Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2016), los principales predictores de quienes no estudian ni trabajan consisten en ser mujer y estar en una relación de pareja. Es importante notar que la proporción aumenta con la edad, pues el porcentaje de mujeres del grupo de 20 a 24 años que se encuentran en esa condición es un 11% mayor que el porcentaje correspondiente al grupo de 15 a 19 años (INEC, 2017; véanse también Rogers, 2016, y Salazar Murillo, 2017).

En cuanto al logro educativo, las personas jóvenes que no están empleadas y no cursan estudios ni reciben capacitación no alcanzan el nivel de la educación general básica, equivalente al noveno año de la secundaria; el 52% no puede cubrir sus necesidades básicas, y el 49% carece de seguridad social (véase Programa Estado de la Nación, 2015a). Además, en correspondencia con otros indicadores de pobreza y exclusión, ese segmento de la población tiene una mayor representación relativa en las zonas rurales de Guanacaste, Alajuela, Heredia y Limón —entre un 26% y un 29%, según datos del INEC presentados en un informe de la Contraloría General de la República (CGR, 2014)—.

MAPA 1

POBLACIÓN JOVEN QUE NO ESTUDIA NI TRABAJA (EN PORCENTAJES) EN COSTA RICA, 2011



Fuente: Contraloría General de la República (CGR), Informe de la auditoría sobre las acciones de política pública respecto a la población joven que ni estudia ni trabaja, San José, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización de Servicios Sociales, 10 de diciembre de 2014, página 13.

1.6 | Violencia y criminalidad

En lo que se refiere a la violencia, la criminalidad y la justicia, los datos permiten identificar un agravamiento de la situación de las personas jóvenes. En el período comprendido entre 2005 y 2011, el número de homicidios por año cometidos por menores de edad se duplicó, al pasar de 22 a 45 (Costa Rica, Poder Judicial, 2012). En 2013, 11.330 personas menores de edad fueron procesadas, cifra que equivale aproximadamente al 3% de la población penal. Al menos tres cuartas partes de esas personas menores participaron del Programa de Justicia Restaurativa, para cumplir sanciones alternativas.

En lo que respecta a la mortalidad y la violencia, en 2015 los accidentes de tránsito; los homicidios y las lesiones infligidas intencionalmente por otra persona; los suicidios, y las lesiones autoinfligidas constituyeron las principales causas de muerte entre la población adolescente de 15 a 24 años, tal como se muestra en el cuadro 2.

CUADRO 2
TASA DE MORTALIDAD DE LA POBLACIÓN JOVEN SEGÚN LAS PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE EN ESE GRUPO DE EDAD (POR CADA 100.000 HABITANTES) EN COSTA RICA, 2015

Actividad	2005
Accidentes de tránsito	16,1
Homicidios y lesiones infligidas intencionalmente por otra persona	15,4
Suicidios y lesiones autoinfligidas	5,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), "Estadísticas demográficas. Defunciones generales" y "Estadísticas demográficas. 2011-2050. Proyecciones nacionales. Población total por años calendario, según sexo y grupos quinquenales de edades" [en línea] <http://www.inec.go.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion> [fecha de consulta: 17 de julio de 2018].

Nota: Los datos presentados corresponden a la población de 15 a 24 años.

Por otra parte, llama la atención el siguiente dato: 1 de cada 10 estudiantes (10,2%) de 13 a 15 años pensó seriamente en suicidarse durante el año 2013, según datos de la Segunda Encuesta Nacional de Juventudes (CPJ, 2013), lo que constituye una alarma en materia de salud mental que debe ser atendida con urgencia. Finalmente, 1 de cada 5 adolescentes y jóvenes estudiantes (19,0%) de 13 a 15 años declaró haber sido víctima de acoso escolar al menos una vez en el último mes.

1.7 | Desafíos en materia del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos

La población joven del país, en su mayoría, es sexualmente activa, vive en pareja, y tiene pocos hijos o hijas (CPJ, en prensa). Sin embargo, los segmentos de edad más jóvenes, y en particular las mujeres, enfrentan condiciones de desigualdad en lo que respecta al acceso a información oportuna y de calidad sobre sus derechos sexuales y reproductivos, así como sobre la debida protección en casos de violencia.

La edad promedio de inicio de las relaciones sexuales asciende a 15,2 años entre las mujeres y a 14,8 años entre los hombres. Sin embargo, un porcentaje nada despreciable del 12,8% de las mujeres de 15 a 24 años declaran haber iniciado su vida sexual antes de los 15 años, lo que podría constituir un delito si la persona fuera menor de 13 años, o si se dieran algunas de las siguientes condiciones: que la persona menor de edad tuviera 13 o 14 años y la persona adulta fuese 5 años mayor, o más; o que la persona menor de edad tuviese entre 15 y 17 años y la persona adulta fuese 7 años mayor, o más (relaciones impropias). Por otra parte, el 12,7% de las mujeres que tuvieron su primera relación sexual entre los 15 y los 19 años mantuvieron esa relación con un hombre al menos 10 años mayor (Costa Rica, Ministerio de Salud, 2016).

CUADRO 3
PERSONAS JÓVENES QUE ACTUALMENTE MANTIENEN UNA RELACIÓN DE PAREJA, SEGÚN SEXO (EN NÚMERO DE PERSONAS Y EN PORCENTAJES) EN COSTA RICA, 2013

	Hombres		Mujeres		Total	
	Número de personas	Porcentajes	Número de personas	Porcentajes	Número de personas	Porcentajes
Mantiene una relación de pareja	450.411	25,5	589.617	33,4	1.040.059	59,0
No mantiene una relación de pareja	409.589	23,2	307.936	17,5	717.524	40,7
No sabe o no responde	5.121	0,3	373	0,0	5.494	0,3
Total	865.151	49,1	897.926	50,9	1.763.077	100,0

Fuente: Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven (CPJ), *Segunda Encuesta Nacional de Juventudes*, San José, 2013, página 66.
Nota: Los datos presentados corresponden a la población de 15 a 35 años.

En cuanto a los tipos de unión, según los resultados de la Segunda Encuesta Nacional de Juventud (CPJ, 2013) un 61% de las mujeres y un 57% de los hombres declararon estar casados o en unión libre. El 63% de las adolescentes de entre 15 y 17 años señalaron que sus parejas son mayores de edad, lo cual, en el caso de las personas menores de edad, podría constituir una relación impropia. Cabe aclarar que, desde el 13 de enero de 2017, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 9406 de Fortalecimiento de la Protección Legal de las Niñas y las Adolescentes Mujeres ante Situaciones de Violencia de Género asociadas a Relaciones Abusivas, el matrimonio o la unión entre personas mayores y personas adolescentes están legalmente prohibidos.

En el contexto de una relación impropia, es altamente probable que tenga lugar la maternidad precoz. Según datos censales, el 11,1% de las mujeres adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años ya son madres (INEC, 2011). La distribución de este indicador por quintil de ingreso socioeconómico es desigual: la tasa específica de fecundidad en la adolescencia correspondiente a las adolescentes del primer quintil socioeconómico es 6 veces mayor que la correspondiente a las adolescentes del cuarto quintil. Además, la proporción de mujeres de 15 a 19 años que ya son madres es 3 veces mayor entre las adolescentes con baja escolaridad respecto de aquellas que cuentan con un nivel de escolaridad alto (25,3% y 7,7%, respectivamente).

En cuanto a la salud ginecoobstétrica de las mujeres de 15 a 24 años, los resultados del Censo 2011 permiten observar que un 11,4% de las madres no recibieron controles prenatales adecuados durante su embarazo, mientras que un 2,6% de ellas no fueron asistidas por personal de salud cualificado durante el parto, lo que evidencia los retos pendientes en materia de la cobertura del sistema de salud (INEC, 2011).

A manera de conclusión cabe señalar que la superación de las desigualdades y de las condiciones que causan la exclusión demanda una acción estatal articulada y efectiva. De este modo, el análisis de la IPSAJ permitirá examinar con un nivel de detalle hasta ahora no alcanzado las implicaciones reales del actual esquema de inversión. La identificación de brechas, de redundancias y de fortalezas puede ser de utilidad para informar la toma de decisiones orientadas a la atención de los desafíos más apremiantes que enfrentan las personas jóvenes: la criminalidad y la inseguridad; la violencia de género; la brecha educativa y tecnológica; la convivencia pacífica; la discriminación, y otras problemáticas urgentes.

2

Marco normativo e institucional relativo a las personas jóvenes

2.1 | Persona joven

En Costa Rica, la Ley General de la Persona Joven, Ley 8261 del 29 de mayo de 2002, establece que las personas jóvenes son aquellas “cuyas edades queden comprendidas entre los doce y treinta y cinco años, llámense adolescentes, jóvenes o adultos jóvenes”. Además, reconoce su particularidad y heterogeneidad como grupo etario. En lo que respecta al grupo etario de 12 a 17 años, esta Ley comparte competencias y ámbitos de protección con la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada el 26 de enero de 1990, y con el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 7739, aprobado el 6 de febrero de 1998.

De manera complementaria, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, ratificada por Costa Rica mediante la Ley 8612 del 1 de noviembre de 2007, establece que, en el país, las personas jóvenes son aquellas comprendidas por el rango de edad establecido en la Ley General de la Persona Joven, dado que prima la norma que determina el mayor ámbito de protección en materia de derechos humanos. Todas las personas jóvenes son sujetos y titulares de derechos, sin distinción por causa de la raza; el color; la nacionalidad; la pertenencia nacional, étnica o cultural; el sexo; la orientación sexual; la lengua; la religión; las opiniones; la condición social; las aptitudes físicas o discapacidades; el lugar de residencia; los recursos económicos, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (OIJ, 2008).

Este amplio rango hace compleja la operatividad y la aplicación de la Ley y de la Convención, pues comprende a grupos de edad que se encuentran en condiciones muy diversas: desde personas que están terminando la escuela primaria hasta personas que posiblemente ya sean profesionales, y tengan un empleo y una familia constituida. A su vez, esa amplitud brinda la oportunidad de atender las necesidades específicas de diferentes grupos etarios, sin exclusión alguna.

2.2 | Sistema Nacional de Juventud

La mencionada Ley General de la Persona Joven, Ley 8261 de 2002, crea el Sistema Nacional de Juventud, al que define como el “conjunto de instituciones públicas y privadas,

organizaciones no gubernamentales y entidades civiles cuyo objetivo sea propiciar el cumplimiento de los derechos [de] las personas jóvenes” (Costa Rica, Asamblea Legislativa, 2002). Según lo establecido en dicha norma, el Sistema se compone de los siguientes organismos: i) el Viceministerio de Juventud; ii) el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven, creado en el artículo 11 de la citada Ley; iii) los Comités Cantonales de la Persona Joven, y iv) la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven, creada en el artículo 22 de la misma Ley. Así, el Sistema Nacional de Juventud, de acuerdo con lo establecido en la Ley 8261, es, a nivel nacional, el órgano rector en materia de juventud.

La función principal del Viceministerio de Juventud es la rectoría política en la materia, que comprende la divulgación, la ejecución, la articulación y la coordinación de las acciones requeridas para implementar la política pública en materia de juventud, así como el uso eficiente de los recursos públicos vinculados con las diversas instituciones del Gobierno Central.

Por otra parte, el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven tiene a su cargo la rectoría técnica, es decir que, a través de su estructura administrativa, procura que las políticas públicas dirigidas a las personas jóvenes sean integrales y se implementen de manera transversal en todo el entramado institucional.

Los Comités Cantonales de la Persona Joven son comisiones municipales integradas por personas de entre 12 y 35 años, que tienen la responsabilidad de replicar a nivel local la Política Pública de la Persona Joven, a través de fondos transferidos por el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven. Estos Comités también tienen representación en la Asamblea Nacional de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven.

Finalmente, la Asamblea Nacional de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven es, a nivel latinoamericano, uno de los pocos espacios que otorgan total autonomía a las personas jóvenes que se desempeñan como representantes de los intereses de diversos grupos en todo el país, entre ellos, organizaciones no gubernamentales, minorías étnicas, grupos religiosos, partidos políticos, y universidades públicas y privadas. Dicha Asamblea tiene como principal responsabilidad discutir y aprobar la Política Pública de la Persona Joven, que se define cada cinco años y cuyo acatamiento es obligatorio para el Estado costarricense. De este modo, son las propias personas jóvenes quienes definen qué rumbo debe tomar el país en materia de políticas de juventud.

2.3 | Política Pública de la Persona Joven 2014-2019

La Política Pública de la Persona Joven es el instrumento que articula la acción estatal en materia de población joven en Costa Rica. Su formulación y coordinación es responsabilidad del Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven, en cumplimiento del mandato legal establecido en la Ley General de la Persona Joven. A su vez, el Consejo debe garantizar, como parte del proceso de formulación de dicha Política, la participación activa de las personas jóvenes que, en la Asamblea Nacional de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven, se desempeñan como representantes de los intereses de diversos grupos e instituciones, quienes, además de constituir la instancia encargada de aprobar la Política, deben procurar que se contemplen los intereses y las necesidades de los sectores que representan.

La Política tiene como objetivo atender los desafíos más urgentes que enfrentan las personas jóvenes y vigilar el cumplimiento de sus garantías y derechos inherentes. Para ello se nutre de la evidencia más reciente sobre la situación de las personas jóvenes, recabada mediante la Encuesta Nacional de Juventudes o encuestas especializadas, o bien de la información estadística generada de manera periódica por el INEC. También contempla los lineamientos de todas las políticas públicas existentes que impactan en la población joven del país, con el fin de generar sinergias en la puesta en práctica de programas, proyectos o servicios (CPI, 2015).

La estructura y los contenidos de la Política vigente responden de manera directa a lo señalado en la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. En dicha Política se establecen 112 acciones estratégicas dirigidas al cumplimiento de los derechos fundamentales allí reconocidos. Su Plan de Acción comprende ocho ejes de trabajo (educación, participación, trabajo, vivienda, cultura, ambiente, prevención de la violencia y salud), respecto de los cuales define las acciones específicas a ser realizadas, los resultados esperados y las instituciones encargadas de alcanzarlos.

2.4 | Legislación vinculante adicional

Además de la normativa específica en materia de juventudes, el ordenamiento jurídico del país cuenta con un conjunto de normas relativas a la protección y la defensa de los derechos de las personas jóvenes. Este cuerpo incluye la Constitución Política de la República de Costa Rica, tratados y convenciones internacionales, y normas específicas.

A continuación se mencionan algunas de las más relevantes:

- Constitución Política de la República de Costa Rica
- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Ley 8612, Aprobación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
- Ley 8261, Ley General de la Persona Joven del 2 de mayo de 2002, sus reformas y su reglamento, emitido por el Decreto Ejecutivo 30622-C
- Ley 7739, Código de la Niñez y la Adolescencia, del 6 de febrero de 1998
- Ley 9406 de Fortalecimiento de la Protección Legal de las Niñas y las Adolescentes Mujeres ante Situaciones de Violencia de Género asociadas a Relaciones Abusivas
- Ley 8718, Autorización para el Cambio de Nombre de la Junta de Protección Social y Establecimiento de la Distribución de Rentas de las Loterías Nacionales
- Ley 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad
- Ley 9051, Creación de las Casas Cantonales de la Juventud
- Código Municipal, Ley 7794 del 30 de abril de 1998 y sus reformas
- Ley 9151, Acceso de Vivienda para las Personas Jóvenes
- Ley 8934, Protección de la Niñez y la Adolescencia frente al Contenido Nocivo de Internet y otros Medios Electrónicos
- Ley 7735, Ley General de Protección a la Madre Adolescente (modificada a partir de la Ley 8312)
- Ley 8688, Creación del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar
- Ley 2160, Ley Fundamental de Educación
- Ley 7576, Ley de Justicia Penal Juvenil
- Ley 8460, Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles
- Ley 7771, Ley General sobre el VIH-SIDA
- Ley 8101, Ley de Paternidad Responsable
- Ley 8898, Ley del Día Nacional de la Juventud Costarricense

Es importante destacar que, por interpretación jurisprudencial de la Sala Constitucional de Costa Rica, las normas internacionales de derechos humanos “tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino, que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución” (Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 1997).

2.5 | Enfoque de juventudes

En la normativa de Costa Rica en materia de juventudes, así como en su marco institucional, se define a las personas jóvenes como sujetos integrales de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, y como protagonistas de su propio desarrollo. Además, se reconoce como principio fundamental la importancia de responder de manera específica a la singularidad y la especificidad de las características, las inquietudes, las expresiones y las necesidades individuales y sociales de las personas jóvenes que habitan en el país.

El enfoque de juventudes (CPJ, 2015) constituye un conjunto de orientaciones para el ejercicio de la acción política y de la práctica institucional vinculadas con la realidad de las personas jóvenes. En primer lugar, confiere un valor destacado a la participación de las juventudes desde una perspectiva de ciudadanía plena. Segundo, concibe a la población joven como un capital humano y social de valor, capaz de transformar y contribuir significativamente a su propio desarrollo y al de sus comunidades. Tercero, contempla la identificación de distintos grupos sociales, de condiciones diversas, a lo largo y ancho del país, para incluirlos a través de la implementación de acciones correspondientes a sus realidades culturales y contextuales. En cuarto lugar, desde este enfoque se plantean pautas para promover el diálogo respetuoso entre generaciones. Las concepciones adultocéntricas promueven el establecimiento de relaciones de poder asimétricas entre las personas, y especialmente contribuyen a instalar la hegemonía de las personas adultas respecto de las personas adolescentes, aduciendo que las primeras poseen mayor experiencia y más conocimiento que las segundas. Esto se traduce en prácticas sociales que sustentan la representación de las personas jóvenes como modelos inacabados y, por lo tanto, incapaces de ser agentes de su propio desarrollo.

Por ello, el enfoque de juventudes reconoce que cada grupo etario presenta especificidades en lo que se refiere a su desarrollo, sus derechos específicos, sus necesidades y sus intereses, que deben identificarse en su singularidad, sin que ello signifique la anulación, la imposición o la exclusión de ningún grupo. En consonancia con lo anterior, se promueve el diálogo intergeneracional entre las personas jóvenes y las personas adultas a fin de lograr consensos sobre diversos temas, metodologías, programas y acciones (CPJ, 2015).

Por último, el enfoque de juventudes también comprende una perspectiva etaria. Las personas jóvenes se encuentran en un período del ciclo de vida en que se producen importantes cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales, que varían según las sociedades, las culturas, las etnias, las clases sociales y el sexo. Por lo tanto, "juventudes", en plural, es la manera más acertada de visibilizar la pluralidad de experiencias del ser joven en Costa Rica, y dicha diversidad debe reflejarse en acciones públicas que tengan un alto nivel de especificidad y especialización.

3

Características de la política presupuestaria en Costa Rica

La institución rectora en materia presupuestaria es el Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica. Es la institución encargada de elaborar el Presupuesto Nacional, que es el instrumento financiero que regula la política de distribución y gasto de los recursos públicos. En lo que se refiere a su dimensión social, el Ministerio prioriza los rubros de inversión pública en educación, salud, seguridad, ciencia, tecnología, pensiones y pago de deuda, entre otros. Recoge, así, las prioridades de los 18 ministerios del Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes de la República, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica, Ministerio de Hacienda, 2014).

El Presupuesto Nacional, en el que se expresa la política económica y social del gobierno, depende de las políticas de recaudación para implementarse. En el diagrama 1 se representa de manera sencilla la política de recaudación e implementación del presupuesto.

DIAGRAMA 1
RECAUDACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL DE COSTA RICA



Fuente: Costa Rica, Ministerio de Hacienda, El Presupuesto Nacional de Costa Rica, San José, Ministerio de Hacienda/Fomento de las Capacidades en Evaluación en Centroamérica (FOCEVAL)/Cooperación Alemana, 2014, página 9.

El ciclo presupuestario de 2017 fue regulado por la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2017, Ley 9411 del 30 de noviembre de 2016, y por la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley 8131 del 18 de septiembre de 2001. El ciclo se compone de las siguientes fases:

- i. **Formulación:** cada institución, en su nivel operativo, debe elaborar su propuesta presupuestaria de acuerdo con sus planes a medio y a largo plazo. Dicha formulación debe responder al Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, con el fin de garantizar el logro de las prioridades programáticas y estratégicas del gobierno. La Dirección General de Presupuesto Nacional recibe las propuestas de gasto, y las ajusta de acuerdo con los ingresos y las prioridades.

- ii. **Aprobación:** esta fase comprende el análisis y la discusión del Presupuesto por parte de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Es importante aclarar que las instituciones del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo, con sus respectivos ministerios, y el Tribunal Supremo de Elecciones, por un lado, y los entes descentralizados (instituciones autónomas y semiautónomas, empresas públicas estatales, empresas públicas no estatales, entes públicos no estatales y entes administradores de fondos públicos), por el otro, están sujetos a instancias de aprobación diferentes:
- Gobierno Central: la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2017, Ley 9411 del 30 de noviembre de 2016, fue aprobada por la Asamblea Legislativa de acuerdo con lo establecido en el artículo 128 de la Constitución Política. La Ley dispone que se discuta el presupuesto, debidamente dictaminado por la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa, hasta el 27 de noviembre de cada año, en un primer debate, y hasta el 29 de noviembre de cada año, en un segundo debate, para su aprobación.
 - Entes descentralizados: los presupuestos son aprobados por la Contraloría General de la República, de acuerdo con lo establecido en el artículo 184 de la Constitución Política, que le atribuye la responsabilidad de fiscalizar la ejecución y la liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de las instituciones autónomas y las municipalidades.
- iii. **Ejecución:** el período de ejecución del Presupuesto es de un año. Se inicia el 1 de enero de cada año y finaliza el 31 de diciembre de ese mismo año. El régimen económico financiero de todas las instituciones, tanto centrales como descentralizadas, está normado por la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley 8131 del 18 de septiembre de 2001.
- iv. **Evaluación:** el Gobierno Central elabora dos informes: i) un informe semestral que abarca hasta el 30 de junio del ejercicio económico evaluado, dirigido a jefes institucionales y a la Comisión Permanente Especial de la Asamblea Legislativa para el Control del Ingreso y del Gasto Públicos, y ii) un informe anual que abarca hasta el 31 de diciembre del ejercicio económico evaluado, dirigido a jefes institucionales, la Contraloría General de la República y la Comisión Permanente Especial de la Asamblea Legislativa para el Control del Ingreso y del Gasto Públicos. En lo que respecta a los entes descentralizados, se elaboran informes que abarcan hasta el 31 de diciembre, dirigidos a los jefes institucionales y a la Contraloría General de la República.

3.1 | Consideraciones sobre el Presupuesto Nacional en Costa Rica

Los ingresos corrientes registraron un lento decrecimiento durante los últimos años, atribuido al insuficiente crecimiento económico y al escaso aumento de la recaudación de impuestos (Programa Estado de la Nación, 2017a; Costa Rica, Ministerio de Hacienda, 2014). Esto se tradujo en un déficit fiscal que en 2016 ascendió a un 5,2% del PIB. Para cubrir el faltante presupuestario, el Gobierno de Costa Rica implementó políticas de colocación de títulos valores y préstamos externos.

La distribución del gasto aproximada correspondiente al período 2013-2016 fue la siguiente: i) remuneraciones, 31,3%; ii) transferencias corrientes al sector público y otros rubros, 19,9%; iii) amortizaciones, 17,4%; iv) intereses, 11,6%; v) transferencias corrientes al sector privado, 10,4%; vi) gastos de capital, 5,5%, y vii) bienes y servicios, 3,7%.

Esta distribución está sujeta a condiciones de rigidez presupuestaria (Costa Rica, Ministerio de Hacienda, 2014), es decir que existen gastos que, por lo dispuesto en la Constitución o en leyes específicas, tienen un destino particular que no puede ser modificado total o parcialmente, a menos que se realice una reforma de la normativa. El gasto en educación, el gasto electoral, el gasto del Poder Judicial, las remuneraciones de funcionarios y funcionarios del gobierno, el pago de la deuda y el pago de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional constituyen algunos ejemplos de egresos rígidos. En el cuadro 4 se describe la distribución del gasto, según el Ministerio de Hacienda (Costa Rica, Ministerio de Hacienda, 2014).

CUADRO 4
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO (EN PORCENTAJES) EN COSTA RICA, 2014

Gasto presupuestado total	100,0
Mandatos constitucionales y legales	69,0
Servicio de la deuda	14,1
Otros	16,9

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Estudios económicos de la OCDE: Costa Rica. Visión general, 2016, página 21.

La categoría “otros” mencionada en el cuadro 4 comprende las adquisiciones de bienes y servicios, los gastos de capital, las transferencias a entidades “desconcentradas” y salarios que no son del sector educativo ni del Poder Judicial.

En cuanto a la distribución del gasto por rubro, un 50,0% del gasto corresponde a servicios sociales; un 26,3%, a servicios públicos generales; un 17,4%, a transacciones no asociadas a funciones, y un 6,2%, a funciones de servicios económicos.

En lo que se refiere a la IPSAJ, como se apreciará con mayor detalle en el quinto apartado de este informe, dicha inversión se distribuye principalmente entre los rubros servicios sociales y servicios públicos generales. La estimación de la IPSAJ con respecto al PIB se realizó con base en la información recolectada.

4 Aspectos metodológicos

El presente estudio se realizó con base en los lineamientos del Manual Metodológico para la Cuantificación del Gasto Público dirigido a la Adolescencia y Juventud en los Países de América Latina (Colombo, 2016). A fin de calcular la IPSAJ se requiere un análisis detallado y desagregado de la ejecución presupuestaria del país con el objetivo de identificar los propósitos y la población objetivo de los distintos programas o proyectos. La metodología permite visualizar qué tan directo es el impacto que tiene un determinado rubro de la inversión pública social sobre las personas adolescentes y jóvenes (inversión específica, indirecta, ampliada y en bienes públicos) y a qué se destina (educación, salud y trabajo, entre otras categorías).

Esta sección se divide en dos grandes apartados. En primer lugar, se presentan los criterios técnicos utilizados para la cuantificación de la IPSAJ, con base en lo establecido en el Manual Metodológico citado (Colombo, 2016). En segundo lugar, se describe el proceso de levantamiento, sistematización y análisis de la información, realizado para examinar el caso de Costa Rica.

4.1 | Criterios de clasificación del gasto

4.1.1 Clasificación por clase

Mediante la clasificación de la inversión por clase se busca determinar cuán directo es el impacto que tiene un determinado rubro de la inversión pública en juventudes. La metodología considera las siguientes clases o tipos de inversión:

- i. **Inversión específica:** corresponde a iniciativas y programas dirigidos específicamente a las personas jóvenes (por ejemplo, los programas de educación media, terciaria y universitaria, y los programas de primer empleo).
- ii. **Inversión indirecta:** corresponde a la proporción de la inversión pública que beneficia a las personas jóvenes por medio de iniciativas y programas dirigidos a la familia u otros agentes, que consideren como criterio de inclusión el tener hijos, hijas o familiares jóvenes (por ejemplo, las transferencias condicionadas de ingresos a las familias y las asignaciones familiares).
- iii. **Inversión ampliada:** es la proporción del gasto que se dirige a las personas jóvenes por medio de programas e iniciativas que benefician a un grupo poblacional más amplio (por ejemplo, los programas orientados a la prevención de enfermedades y riesgos específicos, los programas de planificación familiar y las pensiones por discapacidad).

iv. Inversión en bienes públicos: se define como la proporción del gasto en bienes públicos dirigida a las personas jóvenes y no incluida en las restantes clases (por ejemplo, la inversión en cultura, y en ciencia y tecnología).

A partir de estos criterios, el universo de estudio se dividió en dos grandes grupos, según el grupo etario en que se busca incidir por medio de los diferentes diseños de las políticas públicas. De este modo, el grupo I quedó conformado por los programas diseñados con la finalidad de incidir en las personas jóvenes, ya sea directamente o mediante el establecimiento de la presencia de personas jóvenes como una condición para acceder a esos programas. Este grupo comprende la inversión específica y la inversión indirecta. El grupo II quedó conformado por los programas diseñados con el objetivo de favorecer a grupos más amplios de la población, con probable impacto en las personas jóvenes. Este grupo comprende la inversión ampliada y la inversión en bienes públicos.

4.1.2 Clasificación por categoría

Por otra parte, con base en la metodología de referencia se clasificó la IPSAJ según el área temática contemplada en cada caso. Las categorías que se consideraron son las siguientes:

- i. Salud:** abarca todas aquellas acciones orientadas a asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad, tanto a través de la atención pública como por medio de los seguros de salud. Así, el gasto en salud comprende el gasto en cuidados asistenciales; programas materno-infantiles; programas de prevención de enfermedades y riesgos específicos; vacunas pediátricas; sanidad escolar; medicamentos; atención ambulatoria e internación; cirugías reconstructivas e implantes; prevención del embarazo en la adolescencia, del VIH y de otras infecciones de transmisión sexual; educación integral de la sexualidad, y estadísticas sanitarias, entre otras acciones.
- ii. Educación:** comprende el conjunto de las acciones estatales destinadas a la educación (incluidos todos los niveles de educación formal y la enseñanza brindada en establecimientos asistenciales o educacionales especiales). De este modo, el gasto en educación incluye, entre otros, el gasto en educación formal (primaria, secundaria y terciaria); los programas y servicios especialmente dirigidos a asistir a las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan; las acciones de formación profesional, y las pasantías y becas formuladas con objetivos de inserción social.

- iii. **Cultura:** comprende el gasto dirigido al desarrollo de manifestaciones intelectuales, espectáculos públicos culturales, bibliotecas, museos y lugares históricos, así como las acciones orientadas a brindar recreación y esparcimiento a la población.
- iv. **Asistencia social:** comprende las acciones inherentes a brindar protección y ayuda directa a las personas que requieren asistencia, mediante aportes tanto en efectivo como en especie, y aquellas acciones cuyo objeto es la reeducación y la resocialización del individuo. En esta categoría se incluyen los aportes a instituciones que tienen fines sociales, con el objeto de dotarlas de los medios necesarios para impulsar sus actividades orientadas al desarrollo social. En otros términos, comprende los programas y los subsidios dirigidos a mejorar las condiciones de vida de las personas jóvenes, como los de apoyo alimentario, vivienda, apoyo escolar o jardín de infantes para hijas e hijos, y las transferencias de ingresos o los subsidios a familias con hijas e hijos jóvenes, como algunos programas de fomento del empleo que establecen, para participar del programa, el requisito de tener hijos de ese grupo etario, entre otros.
- v. **Ciencia y técnica:** incluye programas relativos a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones. Comprende la investigación y el desarrollo, la transferencia de tecnología, la educación de posgrado para la formación de investigadores, y la promoción de actividades científicas y técnicas.
- vi. **Trabajo:** comprende las acciones relativas a la administración de asuntos y servicios laborales generales; la gestión de programas dirigidos a facilitar la movilidad en el empleo, y a reducir la discriminación y el desempleo; el fomento del empleo entre los grupos vulnerables, y las prestaciones de la protección social. En esta categoría se incluyen, entre otros, los programas de capacitación laboral para jóvenes, las pasantías y los programas de primer empleo.
- vii. **Vivienda:** comprende las acciones relativas a la promoción del desarrollo habitacional con el fin de posibilitar, a quienes integran la comunidad, el acceso a unidades de vivienda. En esta categoría se incluyen, por ejemplo, los programas de vivienda social, los créditos para familias de bajos ingresos y los créditos dirigidos a promover el acceso de las personas jóvenes a su primera vivienda. Cabe mencionar que, para las personas jóvenes, el ingreso al mercado de trabajo y el acceso a la vivienda tienen una incidencia destacada en la continuidad de sus estudios y en la trayectoria de emancipación del hogar parental, por lo que esta categoría tiene una particular importancia.

- viii. Agua potable y alcantarillado:** comprende las acciones relativas a la ingeniería sanitaria, la provisión de agua potable y alcantarillado, y el sistema de eliminación de excretas. En esta categoría, por lo general, se incluye la inversión en bienes públicos que, por su naturaleza, incide en todas las franjas etarias.
- ix. Otros servicios urbanos:** comprende la prestación de servicios destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local en ciudades y pueblos. En esta categoría se incluyen los programas inherentes a servicios urbanos tales como parques, mercados, y alumbrado y limpieza urbana, entre otros. Al igual que la anterior, esta categoría suele estar compuesta por inversiones que inciden en todas las franjas etarias.

4.1.3 Definición de los distribuidores de la IPSAJ

En el Manual Metodológico se definen los distribuidores como coeficientes estadísticos, que pueden tomar valores entre 0 y 1, construidos con el fin de estimar la proporción de inversión indirecta, inversión ampliada e inversión en bienes públicos que corresponde a las personas jóvenes en el caso de los programas cuya población destinataria no es específicamente la población joven (Colombo, 2016). Según lo establecido en dicho Manual, existen algunas alternativas para determinar los distribuidores, algunas de las cuales se mencionan a continuación:

- i. Trabajar con una base de datos del programa que contenga el detalle de las personas participantes, a fin de identificar con precisión la cantidad de personas jóvenes incluidas en dicho programa.
- ii. Construir indicadores, con base en la información disponible, para calcular la inversión dirigida a las personas jóvenes, como, por ejemplo: i) la proporción de personas jóvenes con cobertura de un determinado servicio público (agua potable o desagües cloacales, entre otros), o ii) el porcentaje de personas jóvenes en la población total (para estimar la inversión en bienes públicos) (Colombo, 2016).

Los distribuidores, a su vez, se clasifican por categoría según su calidad:

- i. **A:** Los programas cuyos indicadores reciben esta evaluación son aquellos respecto de los cuales se tiene información relevante —proporcionada por la unidad ejecutora o la jurisdicción— sobre la cantidad de jóvenes que participan de tales programas.
- ii. **B:** Los programas cuyos indicadores están estrechamente vinculados con los objetivos del programa, o cuyos indicadores se basan en las personas participantes de un programa que entrega bienes o servicios no homogéneos, reciben esta evaluación.
- iii. **C:** Los programas cuyos indicadores tienen escaso vínculo con los objetivos del programa reciben esta evaluación. Se trata de programas que no constituyen bienes públicos, pero que, por falta de información, en general deben ser distribuidos según el porcentaje de población joven en la población total.
- iv. **BP:** Esta evaluación corresponde a los bienes públicos puros, que son distribuidos mediante un indicador universal; es decir, según la proporción de personas jóvenes dentro de la población total (Colombo, 2016).

A continuación se describen en detalle las especificidades relativas al desarrollo del estudio sobre la IPSAJ en Costa Rica.

4.2 | Implementación del estudio sobre la IPSAJ en Costa Rica

En el caso de Costa Rica, se calculó la IPSAJ correspondiente al período comprendido entre 2013 y 2016. La consideración de este período de análisis permite la comparación de los resultados con los alcanzados en el marco de los estudios realizados en otros países de América Latina y el Caribe, cuyos períodos de estudio se extienden de 2010 a 2016.

4.2.1 Fases del estudio

El proceso de investigación se dividió en cuatro fases específicas: i) la consulta a diversas instituciones sobre sus programas y sobre los detalles de los programas relacionados con las personas jóvenes; ii) la consulta de sistemas de información presupuestaria del Estado; iii) la elaboración de un archivo de Excel con la información sobre la IPSAJ, en que se consideraron los detalles requeridos, y iv) la elaboración del informe y su validación.

Fase 1. Consulta a instituciones sobre sus programas, en general, y sobre los programas relacionados con las personas jóvenes, en particular

La estrategia inicial de recolección de datos para el estudio consistió en la consulta directa a instituciones que desarrollan programas o brindan servicios, directos o indirectos, dirigidos a las personas jóvenes. A tal fin se consideraron todas las instituciones del Gobierno Central (ministerios) y los entes descentralizados (instituciones autónomas y semiautónomas u otros entes descentralizados). Específicamente se contemplaron las siguientes instituciones: i) aquellas cuya razón de ser es la inversión en la población, en particular en programas sociales; ii) aquellas respecto de las que se sabe, con certeza, que están desarrollando programas con fines sociales, y iii) aquellas cuya tarea no contempla el desarrollo de programas del ámbito social, pero cuya confirmación formal a este respecto fue requerida.

La metodología empleada para llevar a cabo esta consulta constó de las siguientes actividades: i) la indagación sobre programas y proyectos específicos en las páginas web de las instituciones definidas en el párrafo anterior, con el fin de identificar programas, proyectos o servicios dirigidos de manera directa o indirecta a las personas jóvenes; ii) la identificación de puntos focales en cada una de las instituciones seleccionadas, para facilitar el proceso de distribución y llenado del formulario de consulta elaborado para la realización del estudio; iii) el envío del formulario de consulta por correo electrónico al punto focal establecido por las autoridades institucionales, y la solicitud de respuesta por ese mismo medio, y iv) el contacto vía telefónica con los puntos focales para realizar el debido seguimiento en los casos en que el formulario completo no fue recibido una vez cumplido el plazo establecido para la recepción de la respuesta.

A continuación se detalla la muestra final de las instituciones seleccionadas:

1. Ministerio de Agricultura y Ganadería
 - Consejo Nacional de Clubes 4S
 - Ministerio de Agricultura y Ganadería
2. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
3. Ministerio de Comercio Exterior
4. Ministerio de Cultura y Juventud
 - Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven
5. Ministerio del Deporte
6. Ministerio de Economía, Industria y Comercio
7. Ministerio de Educación Pública
8. Ministerio de Gobernación y Policía
 - Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
9. Ministerio de Hacienda
10. Ministerio de Justicia y Paz
11. Ministerio de Ambiente y Energía
 - Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad
 - Sistema Nacional de Áreas de Conservación
 - Secretaría Técnica Nacional Ambiental
12. Ministerio de la Presidencia
 - Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano
13. Ministerio de Obras Públicas y Transportes
 - Consejo de Seguridad Vial
 - Consejo de Transporte Público
 - Consejo Nacional de Concesiones
 - Consejo Nacional de Vialidad
14. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
15. Ministerio de Salud
16. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
 - Dirección Nacional de Empleo
 - Dirección de Economía Social Solidaria
17. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
18. Presidencia de la República
 - Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
 - Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
 - Dirección General de Servicio Civil
19. Ministerio de Seguridad Pública
20. Caja Costarricense de Seguro Social
21. Consejo Nacional de Producción
22. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
23. Instituto Costarricense de Electricidad
24. Instituto Costarricense de Ferrocarriles
25. Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
26. Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
27. Instituto Costarricense de Turismo
28. Instituto de Desarrollo Rural
29. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
30. Instituto Mixto de Ayuda Social
31. Instituto Nacional de Aprendizaje
32. Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
33. Instituto Nacional de las Mujeres
34. Instituto Nacional de Seguros
35. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
36. Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
37. Patronato Nacional de Ciegos
38. Patronato Nacional de la Infancia
39. Junta de Protección Social
40. Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
41. Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
42. Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur
43. Programa Integral de Mercadeo Agropecuario
44. Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
45. Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
46. Refinadora Costarricense de Petróleo
47. Sistema Nacional de Radio y Televisión

Debido al poco tiempo del que disponían las personas consultadas en la época en que se desarrolló el estudio (noviembre y diciembre de 2017), tanto para completar el formulario como para reunirse con el equipo de trabajo a fin de discutir la metodología, la tasa de respuesta de las instituciones contactadas fue baja. En consecuencia, el equipo de trabajo, junto con el UNFPA Costa Rica y el Viceministerio de Juventud, consideraron pertinente reducir el número de instituciones consultadas. El criterio principal establecido para realizar la nueva selección fue la relevancia, es decir, se buscó dar prioridad a aquellas instituciones encargadas de implementar programas dirigidos de manera específica a las personas jóvenes. Así, en las siguientes fases del proyecto se trabajó con las instituciones que se mencionan a continuación:

1. Consejo Nacional de Clubes 4S
2. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
3. Ministerio de Cultura y Juventud
4. Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven
5. Ministerio de Economía, Industria y Comercio
6. Ministerio de Educación Pública
7. Ministerio de Justicia y Paz
8. Ministerio de Salud
9. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
10. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
11. Caja Costarricense de Seguro Social
12. Instituto de Desarrollo Rural
13. Instituto Mixto de Ayuda Social
14. Instituto Nacional de Aprendizaje
15. Instituto Nacional de las Mujeres
16. Patronato Nacional de la Infancia
17. Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
18. Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
19. Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
20. Banco Hipotecario de la Vivienda

Fase 2. Consulta de sistemas de información centralizados

A fin de completar la información que no se recabó durante el proceso de consulta, con el apoyo técnico-institucional del Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República, y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, se logró acceder a los sistemas informativos de presupuesto de las instituciones del Gobierno Central y de los entes descentralizados. La información brindada por cada uno de los sistemas consultados presentaba diferentes niveles de calidad y de desagregación. Por lo tanto, fue necesario estudiar en detalle sus características con el objetivo de seleccionar las fuentes más confiables a los fines del estudio. Los sistemas consultados se mencionan en el cuadro 5.

CUADRO 5
CARACTERIZACIÓN DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS PARA EL CÁLCULO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN JUVENTUD EN COSTA RICA

Institución en que se alberga el sistema	Características de los datos
Informes de clasificación funcional, Ministerio de Hacienda	<p>Información de los presupuestos de las instituciones del Gobierno Central.</p> <p>No se especifican las transferencias corrientes entre instituciones, por lo que existe el riesgo de duplicación de datos.</p>
Sistema Integrado de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), Contraloría General de la República	<p>Información de los presupuestos de instituciones autónomas y entes descentralizados.</p> <p>La información se presenta desagregada por programa.</p> <p>Solo incluye los presupuestos aprobados, pero no los presupuestos ejecutados.</p> <p>No se especifican las transferencias corrientes entre instituciones, por lo que existe el riesgo de duplicación de datos.</p>
Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), Ministerio de Hacienda	<p>Información de ejecución presupuestaria consolidada por institución, relativa a todas las instituciones del Gobierno Central, las instituciones autónomas y los entes descentralizados.</p> <p>La información no se presenta desagregada por programa.</p> <p>Dado que las transferencias entre instituciones se eliminaron, no existe el riesgo de duplicación de datos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

El nivel más alto de desagregación de los datos correspondió a los informes de gasto del Gobierno Central del Ministerio de Hacienda, y a los informes del Sistema Integrado de Información sobre Planes y Presupuestos de la Contraloría General de la República, en lo que respecta al resto del sector público. Sin embargo, dichos sistemas presentaban problemas en materia de calidad de la información, entre los que destacan los siguientes: el riesgo de duplicidad en los rubros de transferencias corrientes entre instituciones, y, en el caso de la Contraloría, la falta de información sobre los presupuestos ejecutados por muchas de las instituciones seleccionadas.

Por esta razón, el cálculo final de la IPSAJ se basó en la información provista por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la cual fue considerada la fuente más confiable debido a que esta instancia cuenta con la información consolidada del gasto público por institución, por lo que se elimina el riesgo de duplicación de los datos debido a las transferencias corrientes. Por otra parte, en cuanto al nivel de desagregación de los datos, la Secretaría Técnica solo cuenta con datos sobre el gasto público a nivel institucional y no por programa. Por lo tanto, la clasificación de la IPSAJ se realizó con base en la naturaleza de la institución. Los criterios de clasificación por institución pueden consultarse en el anexo de este informe¹.

4.2.2 Sistematización de la IPSAJ

Con la información derivada del sistema de información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria se construyó una base de datos de la IPSAJ correspondiente a cada año de estudio, en cuya elaboración se contemplaron los siguientes pasos:

- i. Se incluyó la información relativa a cada programa y cada partida identificados, con el mayor nivel de desagregación posible.
- ii. De acuerdo con lo establecido en el Manual Metodológico desarrollado por el UNFPA (Colombo, 2016), cada programa o partida se incluyó en una fila de la base de datos, considerándose la siguiente información: i) nombre del programa o proyecto; ii) finalidad y función; iii) breve descripción de su objetivo; iv) clase a la que fue imputado; v) inversión total del programa o proyecto; vi) distribuidor total utilizado para el rango de 12 a 35 años, desagregado por subgrupo de edad, en caso de corresponder (de 12 a 14, de 15 a 17, de 18 a 24, de 25 a 29, y de 30 a 35 años), y, por último, vii) inversión total del programa dirigido a adolescentes y jóvenes del rango de 12 a 35 años, y desagregada por subgrupo de edad, en caso de corresponder.
- iii. Cada programa o partida se vinculó con el año de ejecución, siempre dentro del período considerado en este estudio, a saber, 2013-2016.
- iv. De acuerdo con lo establecido en el Manual Metodológico (Colombo, 2016), se incluyó también el detalle de la población objetivo y de la población participante de cada programa.

¹ El anexo referido puede consultarse en el sitio web del UNFPA Costa Rica [en línea] <https://costarica.unfpa.org/es/inversion-publica-social-en-adolescencia-y-juventud-2013-2016>

Una vez que se consolidó la base de datos en formato de Excel, se sistematizó la información a partir de la herramienta que permite crear tablas dinámicas, con el objetivo de contar con distintas clasificaciones de la información, con base en su desagregación según diferentes características. Las clasificaciones que se han incluido en este análisis son las siguientes: i) datos de IPSAJ desagregados por clase o tipo de la inversión; ii) datos de IPSAJ desagregados por categoría de la inversión; iii) datos de IPSAJ desagregados por clase y categoría de la inversión simultáneamente, y iv) datos de IPSAJ desagregados por clase y categoría de la inversión y por subgrupo de edad simultáneamente.

Es importante mencionar que, como resultado de la utilización de esa herramienta, las posibilidades de análisis aumentan, y los datos podrán ser actualizados y generados con mayor facilidad por las instituciones interesadas.

4.2.3 Experiencias destacadas de inversión

Como parte del presente estudio se consideró oportuno seleccionar y describir con mayor nivel de detalle tres experiencias destacadas de IPSAJ que permitan ejemplificar acciones exitosas de inversión en las personas jóvenes. A tal fin, se procedió de la siguiente manera: i) se realizó la preselección de las experiencias candidatas a ser parte de esta sección, a partir del análisis detallado de los programas y proyectos caracterizados en la base de datos; ii) se revisaron documentos relacionados con las experiencias seleccionadas, y iii) se realizaron entrevistas a personas clave en las instituciones responsables del desarrollo de las experiencias seleccionadas.

De conformidad con el criterio técnico del Viceministerio de Juventud y del UNFPA Costa Rica, se seleccionaron tres ámbitos de inversión, y dentro de esos ámbitos, a su vez, se seleccionaron las experiencias destacadas. Los ámbitos de inversión contemplados son la educación, el empleo y la salud. Un análisis más detallado de las experiencias seleccionadas, según los lineamientos del enfoque de juventudes, puede consultarse en el anexo de este informe². En el análisis de cada experiencia se contemplan el alcance de la inversión, su distribución geográfica, la visibilización o invisibilización de grupos específicos, la penetración y el acceso, y los principales resultados reportados hasta la fecha. También se examina la relación entre los objetivos planteados, el monto de la inversión, la estrategia institucional definida para su implementación y su alcance.

² El anexo referido puede consultarse en el sitio web del UNFPA Costa Rica [en línea]
<https://costarica.unfpa.org/es/inversion-publica-social-en-adolescencia-y-juventud-2013-2016>

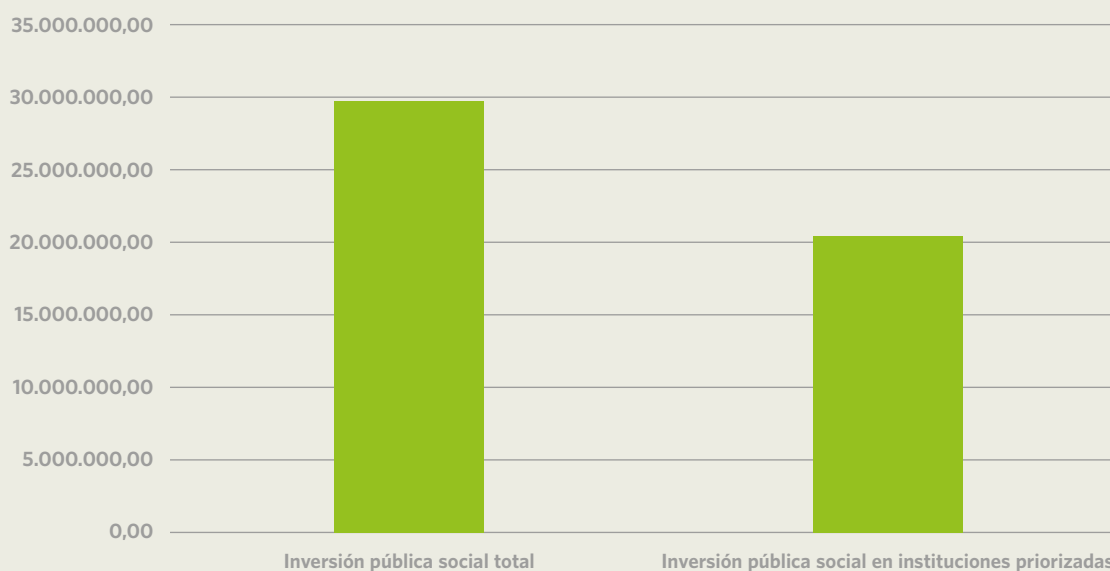
5 Principales resultados

En esta sección se presentan los resultados generales del estudio sobre la IPSAJ realizada en Costa Rica en el período 2013-2016. En el anexo puede consultarse la base de datos que contiene los resultados en los que se basa la información presentada en este apartado³.

Se examina primero la IPSAJ global y su representación porcentual respecto del PIB, y luego se analiza su comportamiento por clase de la inversión, categoría de la inversión, grupo de edad y sexo.

En primer lugar, es importante aclarar que el cálculo de la IPSAJ que se presenta en este estudio se realizó a partir de una muestra del total de las instituciones incluidas en el sector de la inversión pública social. Esa muestra abarca el 68,6% de la inversión pública social total durante el período comprendido entre 2013 y 2016.

GRÁFICO 6
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL TOTAL E INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN INSTITUCIONES PRIORIZADAS (EN MILLONES DE COLONES)
EN COSTA RICA, 2013-2016

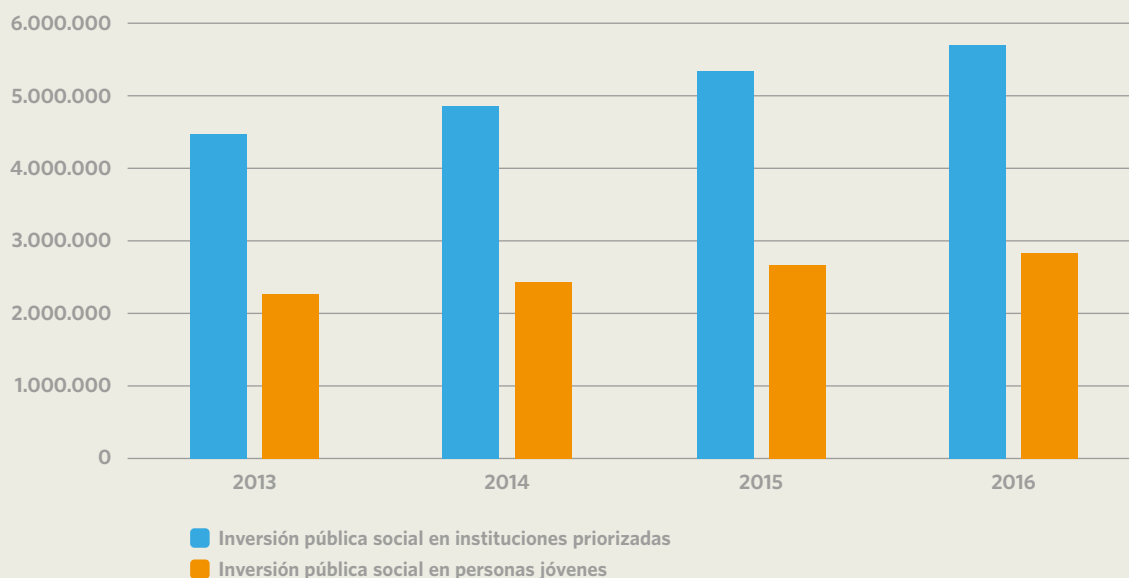


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, 2013-2016.

³ El anexo referido puede consultarse en el sitio web del UNFPA Costa Rica [en línea] <https://costarica.unfpa.org/es/inversion-publica-social-en-adolescencia-y-juventud-2013-2016>

Ahora bien, la IPSAJ calculada representa un 49,9% del total de la inversión pública social en las instituciones del sector social priorizadas. Tal como puede observarse en el gráfico 7, dicha proporción se mantuvo constante en el período 2013-2016, con una tendencia claramente creciente.

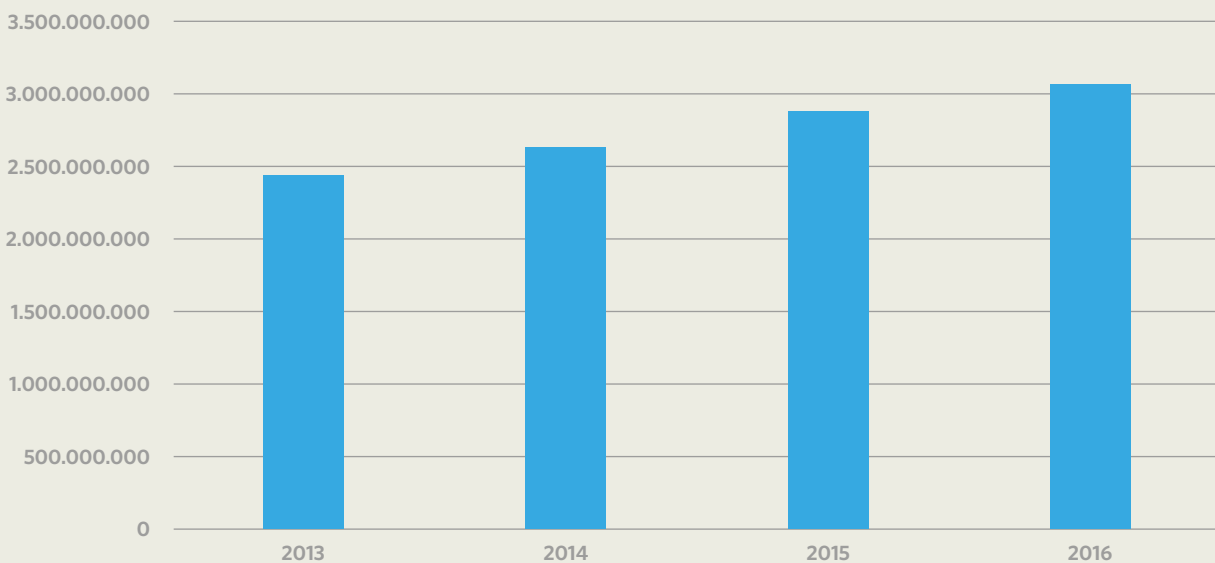
GRÁFICO 7
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN INSTITUCIONES PRIORIZADAS E INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN PERSONAS JÓVENES (EN MILLONES DE COLONES) EN COSTA RICA, 2013-2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, 2013-2016.

La IPSAJ total correspondiente al período 2013-2016 calculada en este estudio es de 11.043 millones de colones (exactamente, 11.043.268.107 colones). Durante el período analizado la IPSAJ mostró un sostenido crecimiento, y abarcó un rango que se extiende desde los 2.449 millones de colones hasta los 3.066 millones de colones por año. Específicamente, la tasa de crecimiento de la IPSAJ, entendida como la variación porcentual interanual, fue del 7,71% en 2014, del 9,54% en 2015 y del 6,11% en 2016 (véase el gráfico 8).

GRÁFICO 8
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN PERSONAS JÓVENES (EN MILLONES DE COLONES) EN COSTA RICA, 2013-2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, 2013-2016.

La tendencia creciente de la IPSAJ se registró en el contexto de un proceso de rápido deterioro fiscal en el país. Según datos de la OCDE, el déficit fiscal anual ha superado el 5% casi cada año desde 2010 (OCDE, 2016), y la deuda pública muestra un crecimiento sostenido. En este contexto, que ha suscitado un intenso debate público en medio de la implementación de fuertes medidas de contención del gasto, la IPSAJ mantiene su ritmo de crecimiento. Gran parte de este comportamiento se debe a la distribución de la inversión por categoría, en particular de aquella correspondiente al rubro de la educación, tal como se detallará más adelante.

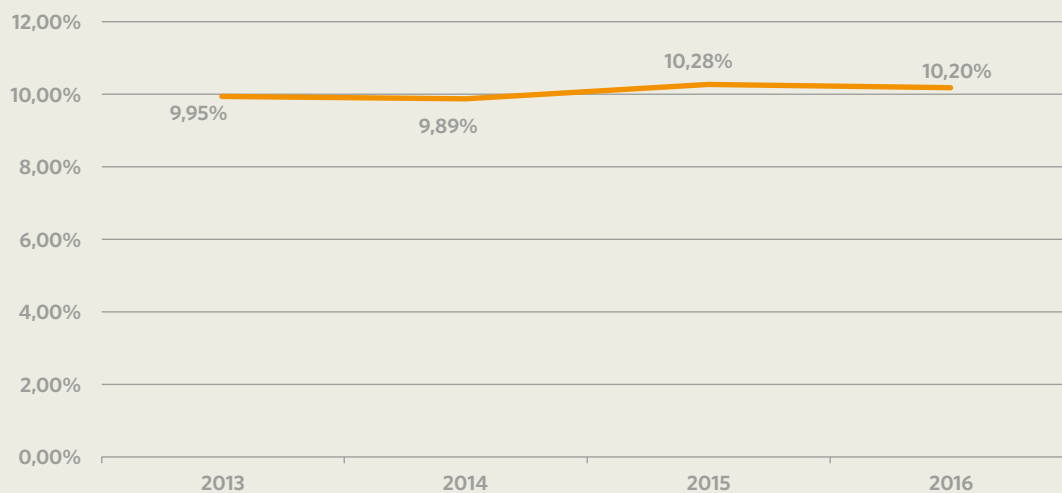
Ahora bien, dado el escenario fiscal y la inminente implementación de medidas de saneamiento fiscal más fuertes, a partir del año 2018 será importante identificar posibles cambios en la composición de la IPSAJ, así como evaluar sus efectos.

5.1 | La IPSAJ como porcentaje del PIB

Tal como se muestra a continuación, la IPSAJ calculada representó, en promedio, un 10,0% del PIB del país, y no osciló de manera significativa durante el período analizado. Este porcentaje, que expresa la proporción de la IPSAJ respecto del PIB, fue el más alto de los registrados en los países en que se calculó dicha inversión (Costa Rica, Colombia, El Salvador, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay), y se corresponde con las políticas sociales que han caracterizado a Costa Rica al menos durante las últimas cuatro décadas (véase OCDE, 2016), particularmente en las dimensiones de la seguridad social y la educación.

GRÁFICO 9

INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN PERSONAS JÓVENES RESPECTO DEL PIB (EN PORCENTAJES) EN COSTA RICA, 2013-2016

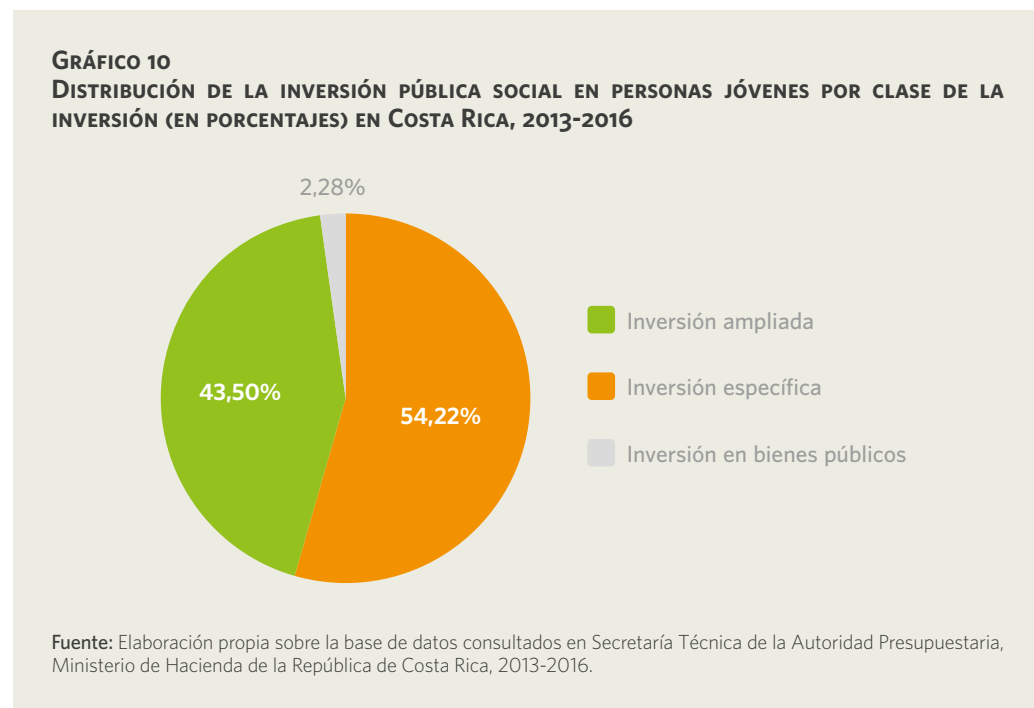


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, 2013-2016.

Debido a las características de la política presupuestaria del país anteriormente expuestas, es posible que la proporción de la IPSAJ con respecto al PIB se mantenga en el futuro, aunque podrían registrarse cambios en el comportamiento de categorías específicas como respuesta a las directrices de reducción del gasto previstas a corto y a medio plazo.

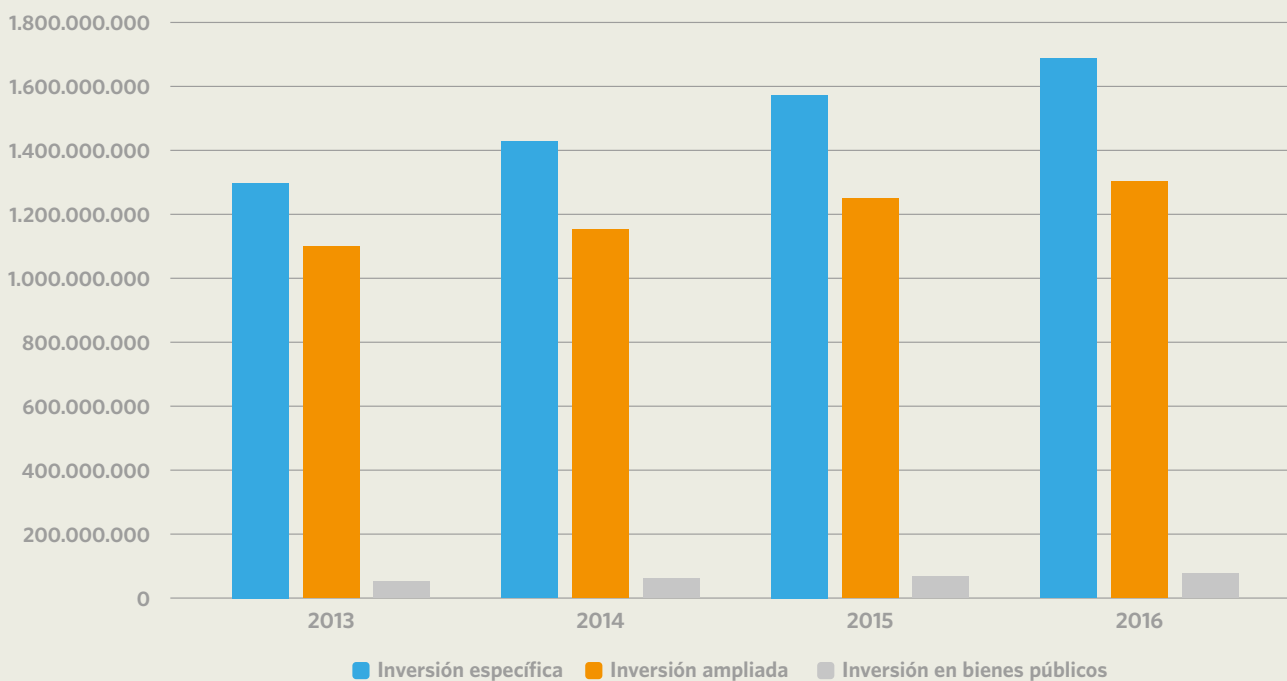
5.2 | Distribución de la IPSAJ por clase y categoría de la inversión

En lo que respecta a la distribución de la IPSAJ por clase, el 54,22% corresponde a inversión específica y el 43,50%, a inversión ampliada. La inversión específica incluye todos los programas o servicios públicos dirigidos a las personas jóvenes en los ámbitos de la educación, la asistencia social y el trabajo, y la inversión ampliada comprende los ámbitos de la salud, la asistencia social, la vivienda y el trabajo.



La evolución de la IPSAJ por clase durante el período analizado permite observar un crecimiento proporcional al crecimiento de la IPSAJ total. Es decir, no se identifica una variación significativa de los destinos de la inversión durante el período bajo estudio (por ejemplo, no se crearon nuevas instituciones, programas o proyectos que supusieran una elevada inversión), aunque sí se observa un aumento presupuestario sostenido.

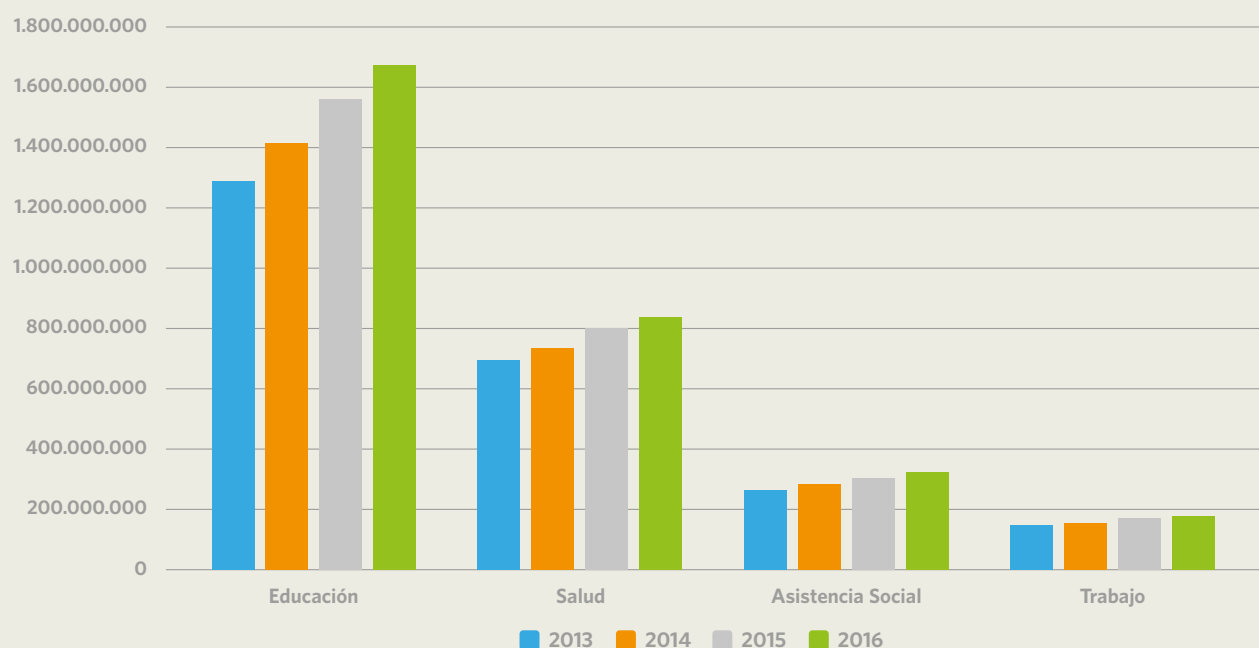
GRÁFICO 11
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN PERSONAS JÓVENES POR CLASE DE LA INVERSIÓN (EN MILLONES DE COLONES) EN COSTA RICA, 2013-2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, 2013-2016.

Por su parte, cuando los datos se desagregan por categoría se observa que los principales cuatro rubros de inversión fueron la educación, la salud, la asistencia social y el trabajo. La inversión educativa fue significativamente superior y muestra un ritmo de crecimiento mucho mayor que las demás clases consideradas.

GRÁFICO 12
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN PERSONAS JÓVENES POR CATEGORÍA DE LA INVERSIÓN (EN MILLONES DE COLONES) EN COSTA RICA, 2013-2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, 2013-2016.

Es posible afirmar, entonces, que la inversión en educación es la que más contribuye a la conformación de la IPSAJ. Al respecto, cabe señalar que, entre los grupos de edad considerados en el estudio, se incluyen las edades escolares correspondientes a la educación secundaria y la educación superior. En el período analizado, la educación representó entre el 6,8% del PIB, en 2013, y el 7,6% del PIB, en 2016. De este monto, un 80,3% se asignó a la educación preescolar, primaria, secundaria y técnica⁴, y un 19,7% se consignó a la educación superior, a través del Fondo Especial de la Educación Superior, creado para el financiamiento de las cinco universidades públicas.

En el caso de la salud, la inversión corresponde a los servicios universales de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social, incluidos los programas y servicios especializados dirigidos a la población menor de edad y las personas jóvenes. Finalmente, el rubro de la asistencia social comprende los programas y servicios a cargo del Instituto Mixto de Ayuda Social, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Nacional de las Mujeres, y el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven.

⁴ Para el cálculo de la IPSAJ se consideró solamente la proporción correspondiente a la educación secundaria, técnica y superior.

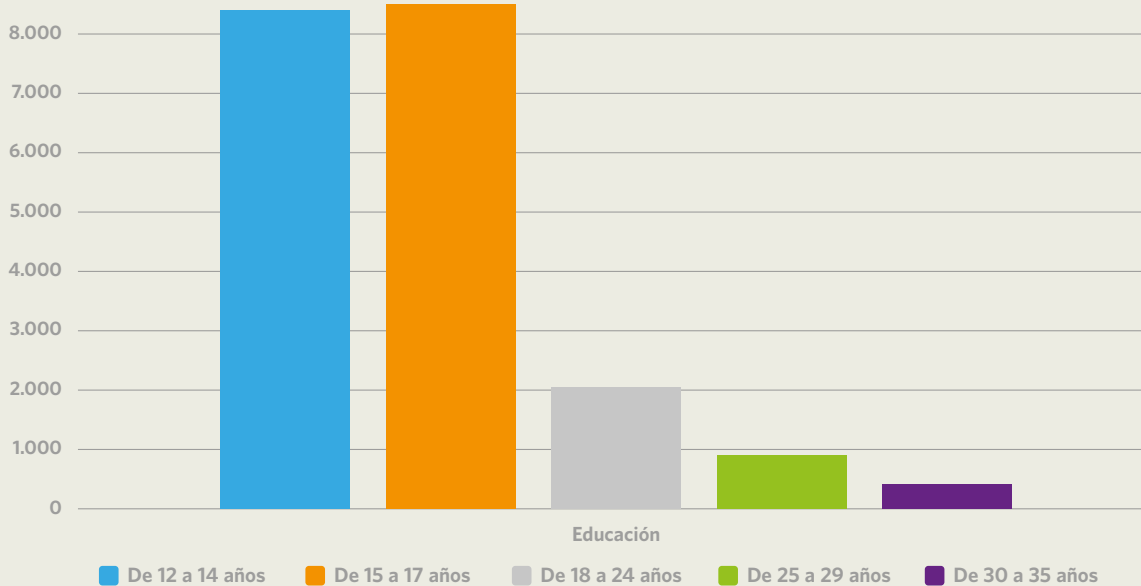
5.3 | Distribución de la IPSAJ por grupo de edad

El análisis de los datos por grupo de edad permite identificar tendencias mucho más detalladas de la IPSAJ. La inversión en educación se concentra en los grupos de edad de 12 a 17 años, se reduce en el grupo de 18 a 24 años, y decrece fuertemente entre la población de 25 a 35 años, etapa en que ya se ha superado la edad escolar. Esta tendencia es congruente con la inversión creciente en políticas de universalización de la educación secundaria, como, por ejemplo, la estrategia Yo Me Apunto, de carácter integral, cuyo objeto es procurar la permanencia o la reinserción de las estudiantes y los estudiantes en el sistema educativo público, por medio de la entrega de becas y de otras acciones para reducir la repitencia (véase Programa Estado de la Nación, 2017b).

Por otra parte, el segmento de población de 18 a 24 años, que comprende la edad correspondiente a la educación superior, conforma principalmente la matrícula de las universidades públicas y del Instituto Nacional de Aprendizaje, especializado en la formación técnica. Luego de esa edad, la inversión en alternativas de formación y especialización se reduce significativamente.

En el gráfico 13 se presenta la IPSAJ específica en educación per cápita, según su distribución promedio por grupo de edad (es decir, se presenta el promedio de la inversión educativa por persona correspondiente a cada uno de los grupos de edad considerados en el estudio).

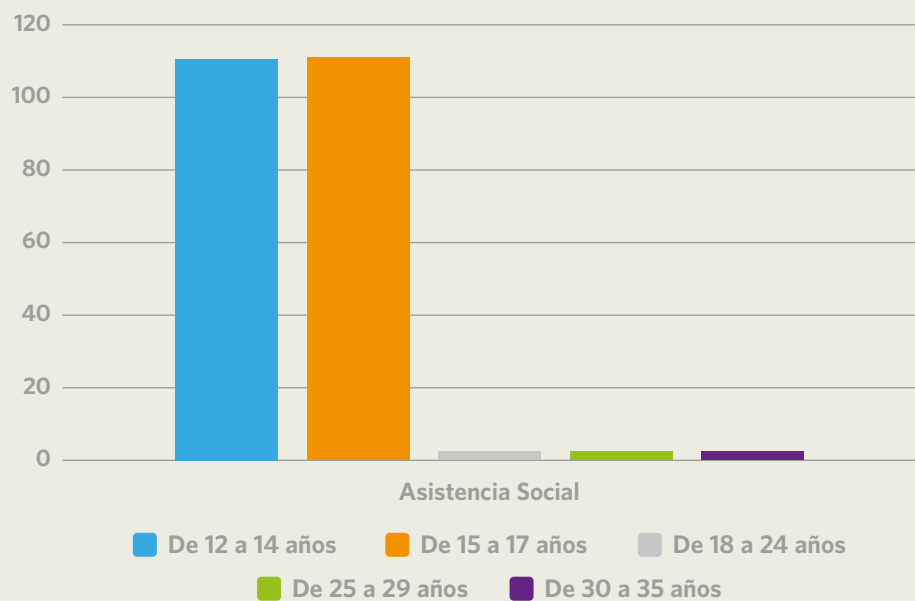
GRÁFICO 13
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN PERSONAS JÓVENES ESPECÍFICA EN EDUCACIÓN PER CÁPITA, POR GRUPO DE EDAD (EN MILES DE COLONES) EN COSTA RICA, 2013-2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, 2013-2016.

En lo que se refiere a la asistencia social, la tendencia es similar a la observada en la categoría de la educación. Cuando los datos se analizan desagregados por grupo de edad se observa que, en los primeros grupos, la inversión en asistencia social se dirige a personas jóvenes que forman parte de hogares que participan de proyectos y programas de asistencia social. A partir de los 18 años, la inversión en esta categoría disminuye de manera significativa, y se concentra, por ejemplo, en acciones de asistencia familiar disponibles para personas jóvenes que ya tienen hijas e hijos, y que han iniciado su propio proyecto de familia.

GRÁFICO 14
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN PERSONAS JÓVENES ESPECÍFICA EN ASISTENCIA SOCIAL PER CÁPITA, POR GRUPO DE EDAD (EN MILES DE COLONES) EN COSTA RICA, 2013-2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, 2013-2016.

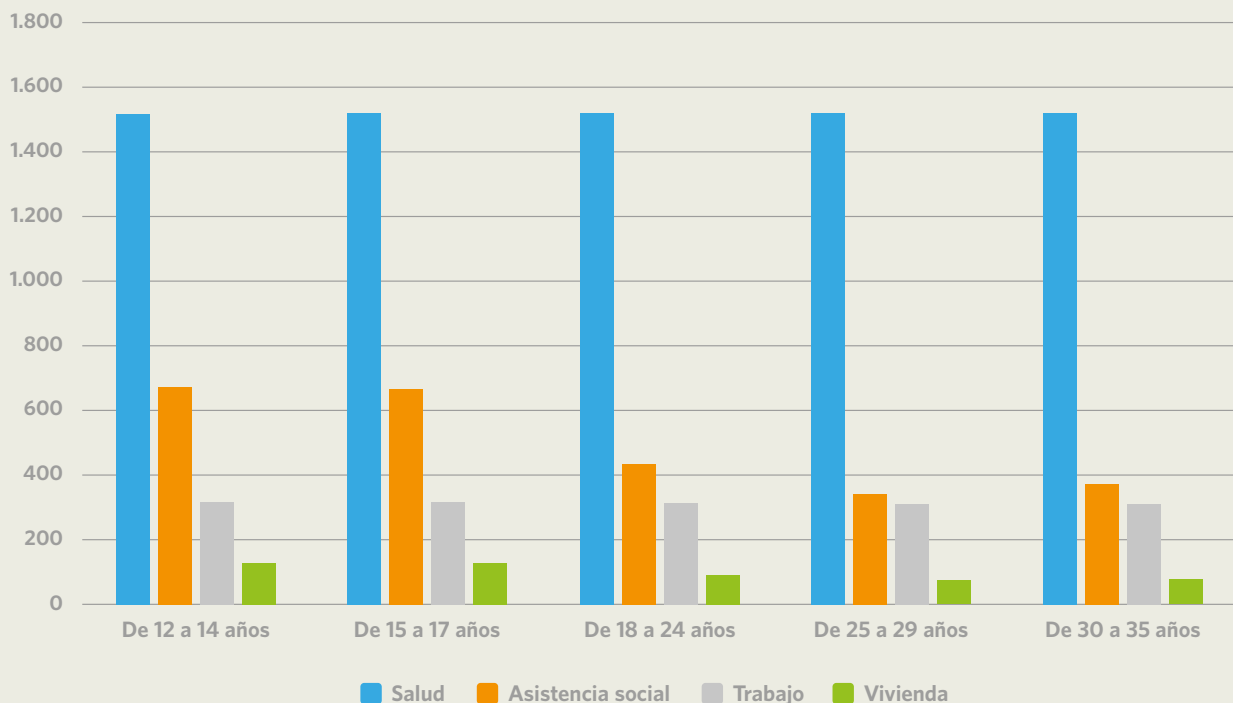
En relación con la IPSAJ ampliada, la dimensión más importante es la salud, que comprende las inversiones de programas y servicios de al menos cinco instituciones, a saber, la Caja Costarricense de Seguro Social (a su vez, el mayor inversor); el Ministerio de Salud; el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia; el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, y el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación.

La inversión en este rubro se distribuye de manera uniforme entre los grupos de edad considerados en el estudio. Un análisis más detallado podría ser de utilidad para establecer

si la inversión se orienta mayormente a la prevención o a la atención de la enfermedad, y cuáles son las condiciones de salud que se contemplan de manera prioritaria.

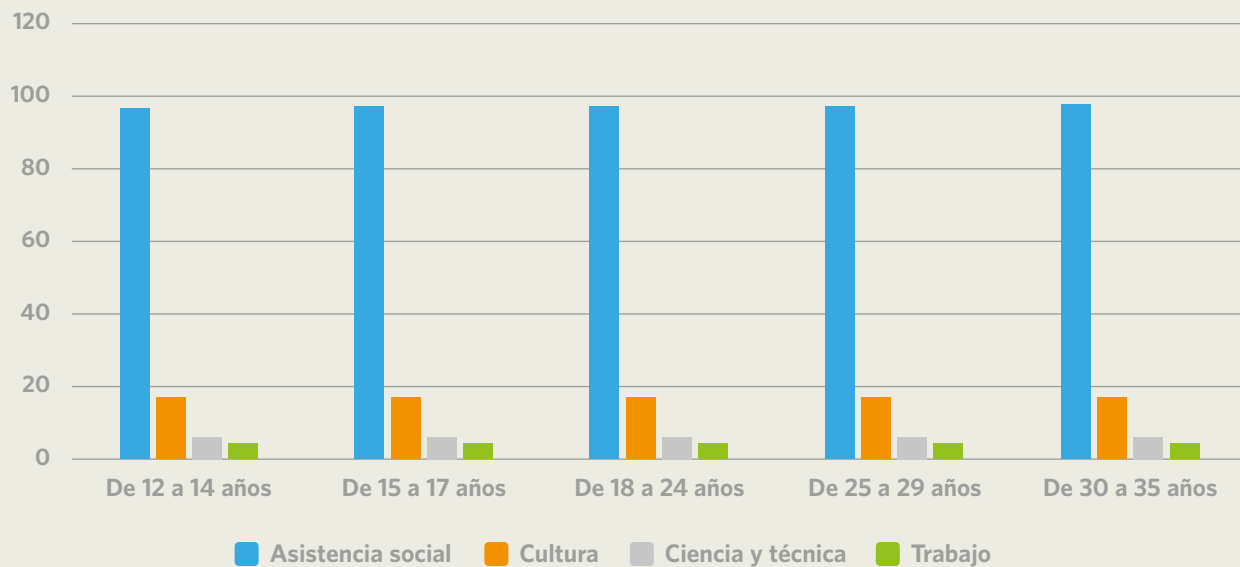
Por otra parte, el comportamiento de la inversión en los rubros trabajo y vivienda es similar, y se distribuye de manera equitativa entre los distintos grupos de edad. En lo que respecta al trabajo, se consideraron los servicios y programas de dos instituciones, a saber, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el Instituto de Desarrollo Rural. Por su parte, en lo que se refiere a la vivienda se consideraron dos instituciones: el Banco Hipotecario de la Vivienda, y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

GRÁFICO 15
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN PERSONAS JÓVENES AMPLIADA PER CÁPITA, POR GRUPO DE EDAD Y CATEGORÍA DE LA INVERSIÓN
(EN MILES DE COLONES) EN COSTA RICA, 2013-2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, 2013-2016.

Finalmente, la inversión en bienes públicos es mucho menor que la registrada en otras clases, y está representada mayormente por la inversión en asistencia social, correspondiente en su mayoría a programas preventivos y de servicio público del Ministerio de Justicia y Paz. En el caso del rubro cultura, se consideran las inversiones del Ministerio de Cultura y Juventud, que incluye el sostenimiento del Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven y el Sistema Nacional de Juventud. Finalmente, el rubro ciencia y técnica comprende la operación de programas y servicios a cargo del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.

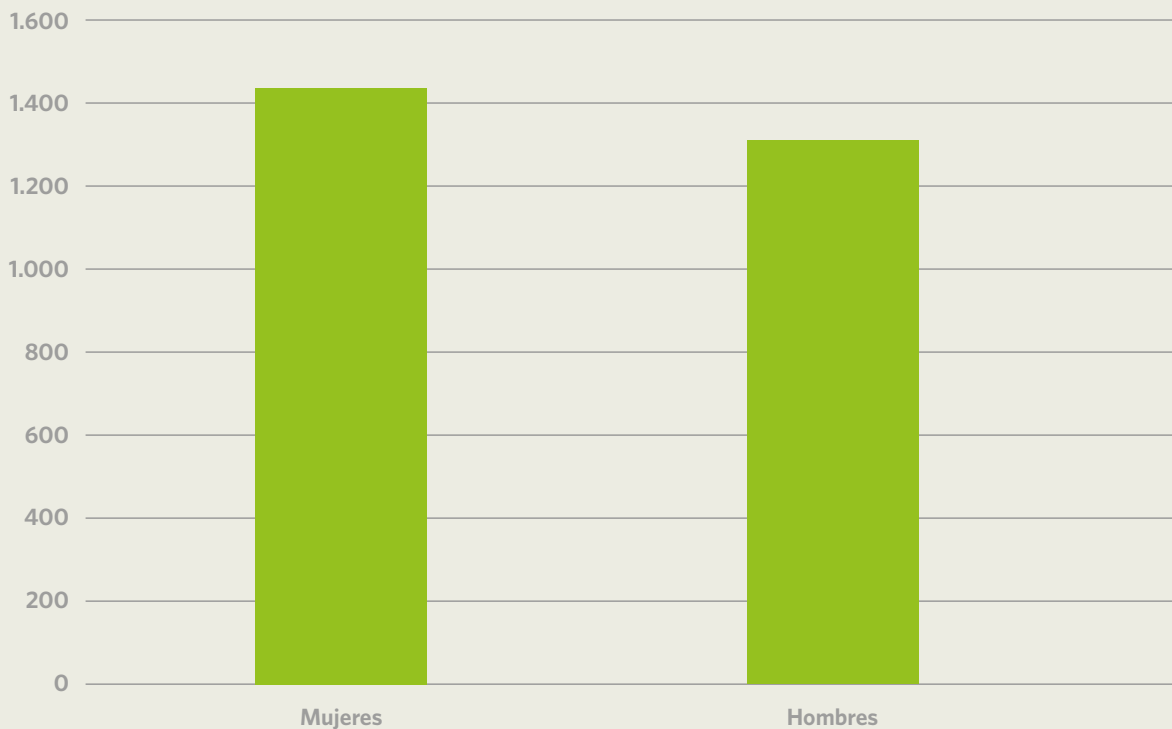
GRÁFICO 16**INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN PERSONAS JÓVENES EN BIENES PÚBLICOS PER CÁPITA, POR GRUPO DE EDAD Y CATEGORÍA DE LA INVERSIÓN (EN MILES DE COLONES) EN COSTA RICA, 2013-2016**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, 2013-2016.

5.4 | Distribución de la IPSAJ por sexo

Al analizar la información desagregada por sexo, es posible observar que, en el período de estudio, la inversión per cápita correspondiente a las mujeres jóvenes fue superior a la inversión per cápita correspondiente a los hombres jóvenes. La diferencia observada es de aproximadamente 126 millones de colones (véase el gráfico 17).

GRÁFICO 17
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN PERSONAS JÓVENES PER CÁPITA POR SEXO (EN MILES DE COLONES) EN COSTA RICA, 2013-2016

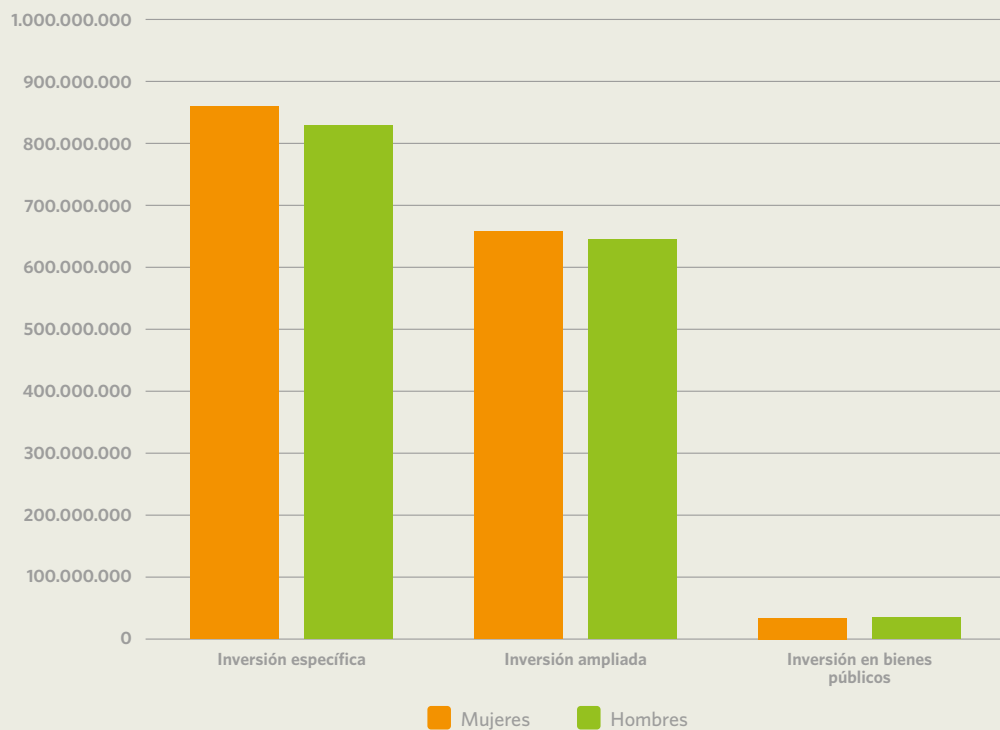


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, 2013-2016.

5.5 | Distribución de la IPSAJ por clase de la inversión, categoría de la inversión y sexo

Cuando se examina la distribución de la IPSAJ por clase o tipo de la inversión y por sexo, se observa que la inversión en mujeres y en hombres es muy similar, con una diferencia de casi 39 millones de colones a favor de las mujeres (véase el gráfico 18). En relación con la distribución de la IPSAJ por categoría y por sexo, la asistencia social y la educación son las dos áreas en que la inversión en las mujeres jóvenes es mayor que la inversión en los hombres jóvenes. La mayor diferencia corresponde a la categoría de la asistencia social, en cuyo caso la inversión en las mujeres es un 8% superior a la inversión en los hombres.

GRÁFICO 18
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN PERSONAS JÓVENES POR CLASE DE LA INVERSIÓN Y SEXO (EN MILLONES DE COLONES)
EN COSTA RICA, 2013-2016



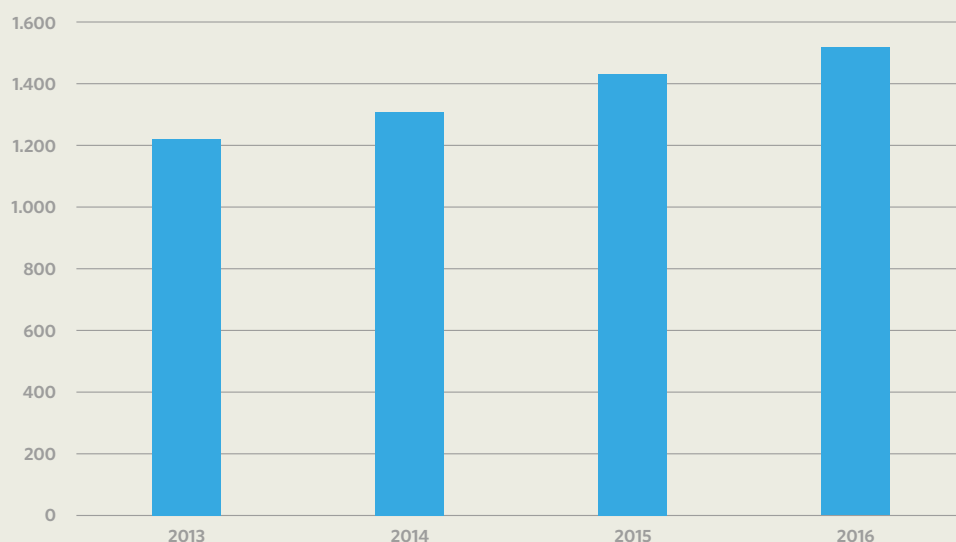
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, 2013-2016.

5.6 | Distribución de la IPSAJ per cápita

El indicador de IPSAJ per cápita puede utilizarse como referencia para monitorear las tendencias de la inversión, así como para prever los efectos derivados de la implementación o supresión de determinadas políticas públicas.

En Costa Rica, entre 2013 y 2016 la inversión per cápita anual promedio fue de 1,37 millones de colones, y dicha inversión mantuvo el ritmo de crecimiento ya observado respecto de la IPSAJ en general.

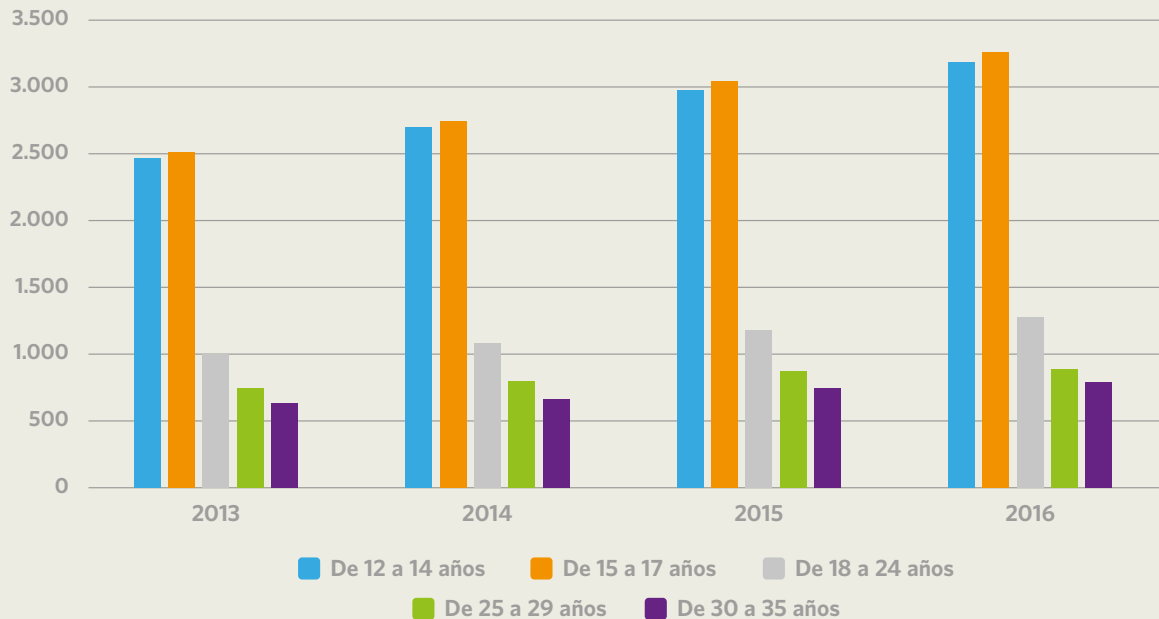
GRÁFICO 19
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN PERSONAS JÓVENES PER CÁPITA (EN MILES DE COLONES)
EN COSTA RICA, 2013-2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, 2013-2016.

Sin embargo, la distribución de la IPSAJ por grupo de edad varía de manera significativa. En promedio, una persona joven de entre 30 y 35 años percibe un 64,0% menos de inversión pública que una persona del grupo de 12 a 14 años. Si bien en la población más joven se concentran los rubros de inversión específica más robustos (la educación, por ejemplo), es importante analizar en detalle las condiciones de vida y las necesidades de las personas jóvenes de 25 a 35 años, ya sea para estimar el alcance de las brechas, o bien para contar con información detallada que permita desarrollar las mejores estrategias para la adecuada distribución de los gastos.

GRÁFICO 20
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN PERSONAS JÓVENES PER CÁPITA POR GRUPO DE EDAD (EN MILES DE COLONES) EN COSTA RICA, 2013-2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica, 2013-2016.

En síntesis, la IPSAJ en Costa Rica representó, en el período 2013-2016, aproximadamente un 10,0% del PIB; concentró las inversiones de los rubros educación, salud y asistencia social, y mantuvo su ritmo de crecimiento durante el período analizado, a pesar de haber tenido lugar en un escenario de contención del gasto.

Además, la IPSAJ se concentró mayormente en la población de 12 a 17 años, particularmente en el rubro de la educación, mientras que a la población mayor de 18 años se dirigieron en mayor medida las inversiones en materia de asistencia social, salud y trabajo.

Finalmente, la IPSAJ per cápita anual promedio es de 1,37 millones de colones, equivalentes a 2.587,64 dólares. Este monto solo es superior en el caso de Uruguay, que invierte 2.824,10 dólares per cápita. En el resto de los países, según los resultados de la estimación de la IPSAJ, la inversión per cápita no alcanza los 1.000 dólares: es de 953,26 dólares en México; de 724,59 dólares en Colombia; de 459,50 dólares en República Dominicana; de 440,64 dólares en El Salvador, y de 160,18 dólares en Paraguay.

6 Conclusiones

6.1 | Sobre el cálculo de la IPSAJ

En el caso de Costa Rica, el cálculo de la IPSAJ conllevó desafíos importantes en términos de la calidad de la información disponible. En una primera etapa de desarrollo del estudio se procuró que el informe sobre la inversión emitido por cada una de las instituciones consultadas incluyera datos que presentaran el nivel de desagregación requerido. Sin embargo, no se obtuvieron los resultados esperados, debido a la complejidad que supuso el ejercicio de recolección de la información.

Por lo tanto, fue preciso consultar los sistemas de información financiera gubernamentales. Cada una de las opciones valoradas presentó limitaciones importantes. Por ejemplo, en el caso de los entes descentralizados, la Contraloría General de la República cuenta con un sistema de información sobre los presupuestos planificados, pero este componente del sistema no incluye información sobre los presupuestos ejecutados por las instituciones. Los datos sobre los presupuestos ejecutados se recopilan en otro componente de manera más global, por lo que no es posible consolidar la información. En consecuencia, la calidad de la información es insuficiente para obtener un cálculo confiable.

La opción seleccionada para realizar el estudio, que consistió en utilizar datos provistos por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, permitió contar con información de alta calidad, pero la falta de desagregación del gasto a nivel de los programas constituyó una limitación, por lo que fue preciso estimar distribuidores a fin de establecer en cada caso el tipo de inversión, de acuerdo con la naturaleza de cada institución.

6.2 | Distribución de la IPSAJ

El universo normativo e institucional de Costa Rica favorece la inversión social elevada. El país cuenta con instituciones especializadas en la protección y la garantía de los derechos de las personas jóvenes en materia de educación, salud, asistencia social, género, deporte, y recreación y cultura, entre otras dimensiones. Existen sistemas de protección especial para personas menores de edad, personas jóvenes y mujeres, así como instrumentos creados para garantizar el cumplimiento de los derechos en los ámbitos de la educación, el bienestar social y la justicia. Muchas de las leyes que crean estas estructuras establecen la asignación de una inversión fija que debe incluirse en el presupuesto nacional o en el presupuesto institucional, lo que obliga al aparato estatal a generar los mecanismos de financiamiento necesarios.

En este contexto, se observa una tendencia creciente de la IPSAJ, a pesar del contexto de contención del gasto en que se desarrollan las finanzas del país. El factor que más influye a favor de esa tendencia es el rubro educativo. En el caso de Costa Rica, existe el compromiso constitucional de avanzar de manera paulatina a fin de que dicho rubro llegue a constituir un 8% del PIB. En los años considerados en este estudio, el porcentaje del PIB dirigido a la educación evolucionó desde un 7,01% en 2013 hasta un 7,77% en 2016, lo que impactó en el comportamiento de la IPSAJ.

Finalmente, la IPSAJ en Costa Rica es alta, si se compara con los resultados de estudios equivalentes realizados en otros países de América Latina y el Caribe. En el caso de Colombia, México, Paraguay y República Dominicana, el porcentaje de la IPSAJ respecto del PIB es inferior al 3%, mientras que en El Salvador y Uruguay es inferior al 5%. En Costa Rica dicho indicador alcanza un 10%, lo que confirma el posicionamiento del país como uno de alta inversión social.

6.3 | Educación: el principal rubro de la IPSAJ

En consonancia con lo anterior, este estudio permite demostrar que la educación es el principal rubro de la inversión en personas jóvenes, el cual, según los cálculos realizados, constituyó en Costa Rica el 53,7% de la IPSAJ correspondiente al período 2013-2016. Al considerarse los datos específicos correspondientes al año 2016, se observa que Paraguay es el país que presenta la mayor inversión en educación, la cual asciende a un 84,8%, seguido por Costa Rica y República Dominicana, donde esa inversión es del 55%, y, finalmente, por Colombia, El Salvador, México y Uruguay, cuyos porcentajes oscilan entre el 40% y el 45%.

La inversión educativa de los últimos años se ha enfocado en fortalecer la cobertura escolar y mejorar los programas de educación formal, con particular énfasis en lograr la permanencia de las alumnas y los alumnos que cursan la educación secundaria (véase Programa Estado de la Nación, 2015a y 2017b). Sin embargo, el principal desafío pendiente es la calidad educativa, cuyo desempeño se considera aún insuficiente (véase OCDE, 2016).

Otro desafío importante relativo al rubro educativo tiene que ver con la inversión en las personas mayores de 25 años. Tal como se documentó en la segunda sección de este informe, el grado de escolarización de la población costarricense es bajo, comparado con el de los países que forman parte de la OCDE (2016). Así, para contrarrestar los rezagos que afectan el logro en materia de educación secundaria y de especialización técnica, es necesario mejorar la calidad de la inversión educativa en las personas adultas jóvenes.

6.4 | Diferencias de la distribución de la IPSAJ por grupo de edad

La distribución de la IPSAJ por grupo de edad es desigual. El cálculo de la inversión per cápita permite observar que existe una diferencia promedio de hasta 2.100 dólares entre la inversión correspondiente al grupo de 12 a 14 años y la correspondiente al grupo de 30 a 35 años. En lo que se refiere a las personas adultas jóvenes, la inversión pública se enfoca particularmente en el rubro de la salud. Es recomendable analizar en mayor detalle si existen vacíos de inversión importantes que deban considerarse en el diseño de las políticas y los programas dirigidos a promover el bienestar de este segmento de edad.

En cuanto al rubro del trabajo, aunque se registra un crecimiento relativo de la inversión dirigida al grupo de población mayor de 25 años, esta categoría no constituye uno de los rubros de inversión principales, a pesar de los desafíos crecientes que enfrentan las personas jóvenes para lograr una inserción sociolaboral de calidad.

6.5 | Recomendaciones generales

El panorama general de la IPSAJ presentado en este estudio se basa en información que podría desagregarse aún más por programas, poblaciones, regiones y comunidades. A partir de los datos presentados, es recomendable dar continuidad al ejercicio de investigación realizado a fin de visibilizar todos los componentes de la IPSAJ que contribuyan a promover acciones de incidencia tanto nacionales como locales con vistas al desarrollo de la política pública.

Por otra parte, es importante garantizar que todas las instancias que componen el Sistema Nacional de Juventud se apropien, tanto en lo técnico como en lo político, de la IPSAJ como un instrumento de incidencia y de seguimiento de la condición de las personas jóvenes. Un ejercicio constante de monitoreo permitiría implementar la Política Pública de la Persona Joven con mayor eficiencia, a través de la búsqueda de mecanismos de distribución de la inversión eficientes y oportunos.

En la dimensión técnica, se reconoce la importancia de generar instrumentos de información sobre la ejecución presupuestaria mucho más precisos, que permitan el cálculo de las inversiones dirigidas a poblaciones específicas, incluidas las personas adolescentes y jóvenes. También se recomienda permitir el acceso de las entidades especializadas públicas o privadas, y de la ciudadanía en general, a los canales de consulta de información, en el marco de una perspectiva fundada en la transparencia y la rendición de cuentas.

Bibliografía

- Banco Mundial (2017). Atlas 2017 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.
- CGR (Contraloría General de la República) (2014). Informe de la auditoría sobre las acciones de política pública respecto a la población joven que ni estudia ni trabaja. San José: División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización de Servicios Sociales. 10 de diciembre.
- Colombo, C. (2016). "Manual metodológico para la cuantificación del gasto público dirigido a la adolescencia y juventud en los países de América Latina". Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- CPJ (Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven) (2015). Política Pública de la Persona Joven y su plan de acción 2014-2019. San José.
- CPJ (Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven) (2013). Segunda Encuesta Nacional de Juventudes. San José.
- CPJ (Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven) (en prensa). Tercera Encuesta Nacional de Juventudes. San José.
- Costa Rica, Asamblea Legislativa (2016). Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2017. Ley 9411. San José. 30 de noviembre.
- Costa Rica, Asamblea Legislativa (2002). Ley 8261. Ley General de la Persona Joven. San José. 2 de mayo.
- Costa Rica, Asamblea Legislativa (2001). Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Ley 8131. San José. 18 de septiembre.
- Costa Rica, Ministerio de Hacienda (2014). El Presupuesto Nacional de Costa Rica. San José: Ministerio de Hacienda/Fomento de las Capacidades en Evaluación en Centroamérica (FOCEVAL)/Cooperación Alemana.
- Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2017). Objetivos del Desarrollo Sostenible. Indicadores de seguimiento. Costa Rica. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica/Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Costa Rica, Ministerio de Salud (2016). II Encuesta Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva 2015. San José: Ministerio de Salud/Asociación Demográfica Costarricense/Centro Centroamericano de Población/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Costa Rica, Poder Judicial (2012). Informe de estado de situación y recomendaciones de la consultoría para el diagnóstico del sistema penal juvenil en Costa Rica. San José: Poder Judicial, Sub Comisión Penal Juvenil/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1997). "Voto N° 1319-97". San José. 4 de marzo.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2017). Encuesta Nacional de Hogares. Julio 2017. Resultados generales. San José. Octubre.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2015). "Estadísticas demográficas. Defunciones generales". San José.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2011). X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011. Resultados Generales Censo 2011. San José.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2016). Estudios económicos de la OCDE: Costa Rica. Visión general.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2013). Panorama de la educación 2013. Indicadores de la OCDE [en línea] <http://www.oecd.org/edu/Panorama%20de%20la%20educacion%202013.pdf>.
- OIJ (Organización Iberoamericana de la Juventud) (2008). Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. 1 de marzo.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013). Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Programa Estado de la Nación (2017a). Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José.
- Programa Estado de la Nación (2017b). Sexto Informe Estado de la Educación. San José: Programa Estado de la Nación/ Consejo Nacional de Rectores (CONARE).
- Programa Estado de la Nación (2015a). "Exclusión educativa y laboral de la población entre 15 y 24 años en Centroamérica". Serie Aportes para el Análisis del Desarrollo Humano Sostenible, N° 15. San José.
- Programa Estado de la Nación (2015b). Quinto Informe Estado de la Educación. San José: Programa Estado de la Nación/ Programa Estado de la Educación/Consejo Nacional de Rectores (CONARE).
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2016). Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2016. San José: Programa Estado de la Nación/Consejo Nacional de Rectores (CONARE) [en línea] <https://www.estadonacion.or.cr/erca2016/assets/erca-2016-web.pdf>.
- Rogers, H. (2016). "The 'nini' youth of Latin America: out of school, out of work and misunderstood". Education for Global Development. Banco Mundial [en línea] <http://blogs.worldbank.org/education/nini-youth-latin-america-out-school-out-work-and-misunderstood> [fecha de consulta: 29 de enero de 2018].
- Salazar Murillo, D. (2017). "'Ninis' en Costa Rica tienen el peor nivel académico entre países de la OCDE". El Financiero. San José. 12 de febrero [en línea] <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/ninis-en-costa-rica-tienen-el-peor-nivel-academico-entre-paises-de-la-ocde/4FGQFL3A6BBSXKYUDCX5HLXB4U/story/> [fecha de consulta: 15 de enero de 2018].
- Trejos, J. D. (2014). Quinto Informe del Estado de la Educación. La desigualdad en la distribución de la educación en Costa Rica: una mirada comparativa de los últimos 25 años. San José: Programa Estado de la Nación/Programa Estado de la Educación/Consejo Nacional de Rectores (CONARE).
- Trejos, J. D. (2010). Tercer Informe Estado de la Educación. Informe final. Indicadores sobre equidad en la educación para Costa Rica. San José: Programa Estado de la Educación/Consejo Nacional de Rectores (CONARE).
- Trejos, J. D., y D. Murillo (2012). Cuarto Informe Estado de la Educación. Informe final. El índice de oportunidades educativas. Un indicador resumen de la equidad en educación. San José: Programa Estado de la Nación/Programa Estado de la Educación/Consejo Nacional de Rectores (CONARE).
- Trejos, J. D., y M. I. Sáenz (2012). Cuarto Informe Estado de la Educación. Informe final. Desigualdades distritales en la formación y en el acervo de capital humano 2000-2011. San José: Programa Estado de la Nación/Programa Estado de la Educación/Consejo Nacional de Rectores (CONARE).



Contribuyendo a un mundo
donde cada embarazo sea deseado,
cada parto sea sin riesgos y
cada persona joven alcance
su pleno desarrollo.



Descargue este
informe y sus
respectivos anexos
leyendo el código

ISBN: 978-9930-9645-2-1



9 789930 964521