

CAPÍTULO 8

Anexo Metodológico

Introducción

Uno de los principales objetivos del *Informe Estado de la Nación* es proveer indicadores clave e información oportuna, que permita conocer el avance del país en el logro de sus aspiraciones de desarrollo humano sostenible. La preparación de este documento es un proceso colectivo, en el que cada año interviene una amplia red de instituciones e investigadores, quienes colaboran con la actualización de datos, estudios propios, aclaraciones y metodologías novedosas, entre otros. En el mismo proceso se realizan foros, talleres de consulta y conferencias, se aplican cuestionarios y se asimilan nuevas formas de recolectar información. A través de estas actividades el Informe logra sistematizar y establecer cadenas de investigación que facilitan el cumplimiento de sus objetivos, a la vez que ayudan a actualizar y mejorar las bases metodológicas para dar seguimiento al desempeño nacional.

Este Anexo da cuenta de los cambios y avances metodológicos en la investigación social, económica, política y ambiental que han sido incorporados en la presente edición del Informe y que, a través de los distintos capítulos, ponen en la mesa de discusión temas y problemáticas relevantes para el país. En la sección denominada “Aportes metodológicos” se abordan cuatro temas. El primero se refiere a un conjunto de simulaciones realizadas con el fin de conocer las posibles repercusiones de la reforma fiscal que se discute en la Asamblea Legislativa, tal como se con-

signa en el capítulo 3, “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”; a partir de las canastas de exenciones establecidas en el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria y su texto sustitutivo, este análisis permitió determinar el impacto de cada una de esas propuestas en la recaudación tributaria, la equidad social, la inflación y la pobreza. En segundo término se comentan los hallazgos de un ejercicio efectuado por el Equipo Técnico del Programa Estado de la Nación, para conocer los cambios conceptuales y metodológicos ocurridos tras la sustitución de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) por la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que comenzó a aplicarse en 2010; en este sentido, el principal esfuerzo se centró en identificar las limitaciones para realizar comparaciones entre las series estadísticas generadas por ambos instrumentos. En tercer lugar se presenta un resumen de la metodología utilizada en el capítulo 5, “Fortalecimiento de la democracia”, para analizar la congestión y la productividad en la entrada y salida de casos del Poder Judicial. El cuarto tema es una descripción del procedimiento seguido en el capítulo 3 para revisar la clasificación de las actividades productivas según tipos de economía, de acuerdo con el nuevo enfoque analítico propuesto en el Decimoquinto Informe.

Por último, en la sección “Acceso a la información” se detallan los principales vacíos o debilidades que aún persisten en la disponibilidad, regularidad y

calidad de la información, y que limitaron el alcance de la investigación sobre las diversas temáticas abordadas en las ponencias y los capítulos del Informe. Ello se hace con el propósito de estimular acciones tendientes a establecer arreglos institucionales que, en el futuro, permitan superar las deficiencias apuntadas.

Aportes metodológicos

Simulaciones tributarias

Con el fin de aportar insumos que ayuden a profundizar el estudio y la discusión sobre la reforma fiscal que actualmente se tramita en la Asamblea Legislativa, el Programa Estado de la Nación se propuso analizar las modificaciones al impuesto de ventas planteadas en el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria y su posterior texto sustitutivo, a la luz de sus efectos en la recaudación, la equidad social, la inflación y la pobreza. Para cuantificar esos impactos se realizó una serie de ejercicios de simulación (cuadro 8.1) para diversos escenarios tributarios, siguiendo la metodología que se detalla a continuación.

Como fuente de información inicial se utilizó la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) 2004, la cual permitió medir los impactos de la reforma en la recaudación y en la equidad. El primer paso fue definir un escenario base, es decir, una situación de inicio o de contraste (que no se modifica), a partir de la cual se hicieron las simulaciones. Se procedió entonces a identificar el conjunto de

CUADRO 8.1

Ejercicios de simulación sobre el impacto del impuesto de ventas en diversos escenarios

Simulación	Descripción
Primer bloque de simulaciones^{a/}	
1	Todos los bienes y servicios pagan un 13%, sin excepción alguna.
2	Se aplica un impuesto de ventas (IV) del 13% a todos los bienes y servicios, con excepción de los pertenecientes a la canasta básica alimentaria (CBA).
3	Se aplica un impuesto del 10% únicamente a los servicios relacionados con la educación. El resto se mantiene sin modificaciones.
4	Se aplica un IV del 13% a todos los servicios relacionados con la salud. El resto se mantiene igual.
5	Se aplica a todos los bienes y servicios un IV del 14%, sin excepción alguna.
6	Sin excepciones, se aplica un IV del 13% a los diez bienes y servicios en los que se reporta un mayor gasto por parte de los hogares de los deciles más altos (9 y 10). El resto queda sin modificaciones.
7	Se dejan exentos del impuesto todos los bienes y servicios de la CBA, los medicamentos y el alquiler de vivienda. A todos los servicios relacionados con educación se les aplica un 10%. El resto de bienes y servicios, sin excepción, paga un 14%. Esta es una aproximación de la reforma propuesta en la primera versión del proyecto de reforma fiscal.
8	Se exoneran de impuestos los diez principales bienes y servicios que consumen los hogares de los dos deciles de menor ingreso (1 y 2). El resto permanece sin modificaciones.
9	Se incrementa de 13% a 14% el impuesto de todos los productos gravados, el resto permanece igual.
Segundo bloque de simulaciones^{b/}	
10 a 25	Se deja exento del impuesto a cada uno de los siguientes grupos de bienes y servicios, considerados por separado:
1.	Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidos en el hogar.
2.	Bebidas alcohólicas y tabaco para consumo en el hogar.
3.	Prendas de vestir y calzado.
4.	Alquiler en vivienda, agua, electricidad, gas.
5.	Muebles y artículos para el hogar.
6.	Salud.
7.	Transporte.
8.	Comunicaciones.
9.	Recreación y cultura.
10.	Educación.
11.	Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidas fuera del hogar.
12.	Bebidas alcohólicas consumidas fuera del hogar.
13.	Bienes y servicios diversos.
14.	Servicios de alojamiento y otros.

a/ El escenario base es el dado por la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) 2004. En cada simulación se parte del escenario base.

b/ El escenario base parte del supuesto de que todos los bienes y servicios pagan un 13% de impuesto, sin excepción alguna. En cada simulación se parte del escenario base.

bienes y servicios que estarían exentos del impuesto de ventas y los que deberían pagar el tributo. A estos últimos se les incrementó el gravamen en el porcentaje deseado. Una vez que se tuvo el escenario simulado, se determinó el cambio bruto en la recaudación, contrastando su monto con la recaudación del escenario base. Posteriores análisis por deciles de ingreso per cápita de los hogares permitieron conocer si la reforma simulada tendría un comportamiento progresivo (cuando el impuesto se concentra en el grupo de mayores ingresos) o regresivo (lo contrario).

Utilizando esta técnica, en el primer bloque de simulaciones se tomó como escenario base la canasta tributaria actual y se estimó su comportamiento en un conjunto amplio de posibles escenarios. En el segundo bloque el escenario base fue una situación en la que el impuesto de ventas se mantiene en 13%, y para realizar las simulaciones se

consideraron varios grupos de bienes y servicios; en cada escenario se dejó exento uno de ellos, de tal forma que se pudiera medir el efecto marginal de grandes conjuntos de productos. Finalmente, en un tercer ejercicio se comparó la canasta tributaria propuesta en el texto sustitutivo, con una aproximación de la canasta planteada en la versión original del proyecto de ley.

Para medir el impacto en la inflación se utilizó la lista de 229 bienes y servicios que componen la canasta básica, con sus correspondientes ponderaciones y puntajes en el índice de precios al consumidor (IPC). En primera instancia se identificaron los productos exentos y los gravados. Para cada uno de estos últimos se llevó a cabo una simulación, en la cual se incrementó el valor de su respectivo índice del mes de julio de 2010 en el porcentaje que se estaba simulando, de modo tal que el ejercicio proyectara un nuevo índice de precios,

suponiendo que se hubiera aplicado la reforma. Una vez que se tuvo el índice real y el simulado, ambos a julio de 2010, se analizó el impacto bruto para cada uno de los escenarios propuestos.

Los resultados obtenidos en las simulaciones del efecto en el IPC están estrechamente vinculados con los ejercicios realizados para estimar el eventual impacto de la reforma fiscal sobre la pobreza, pues se utilizó el incremento proyectado en el IPC y se aplicó a las líneas de pobreza calculadas por el INEC (a julio del 2010). Una vez estimada la nueva línea de pobreza se recalculó el porcentaje de hogares en esa situación.

Comparabilidad entre la EHPM y la Enaho 2010

En el 2010 el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) inició un nuevo ciclo en su programa de encuestas de hogares, al sustituir las Encuestas

de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) que se realizaron durante el período 1987-2009, por la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual contiene variaciones metodológicas importantes. Ante los cambios incorporados, y considerando el uso intensivo que se le da a esta herramienta en el país, resulta esencial conocer sus implicaciones en términos de la comparabilidad de las cifras generadas por ambos instrumentos. Este es un aspecto de especial relevancia para el análisis de tendencias de largo plazo, una de las principales tareas del *Informe Estado de la Nación*.

Las características generales de la encuesta se mantienen: la cobertura sigue siendo nacional, se realiza por medio de entrevistas personales y la población objetivo son los hogares y sus miembros. El diseño muestral tampoco presenta cambios considerables: sigue siendo probabilístico, estratificado bietápico. La muestra pasó de 726 segmentos a 1.120, que corresponden a 13.440 viviendas.

Sí se dieron modificaciones sustanciales en el cuestionario básico, especialmente en la parte de empleo y desempleo: la edad inicial de la población que conforma la fuerza laboral pasó de 12 a 15 años y se trasladó la batería de preguntas antes denominadas “actividades marginales” al bloque destinado a capturar datos sobre la condición de actividad. Además se agregó un apartado exclusivo para asalariados y otro para trabajadores independientes, lo cual permite profundizar la indagación en estos temas y aporta información relevante sobre formalidad e informalidad del empleo.

En términos generales, los conceptos principales de “ocupado” y “desocupado” no sufrieron variaciones importantes, pero sí cambió su medición operativa. En el primer caso no se considera como tal a la persona que tiene más de un mes de estar ausente de su puesto de trabajo sin recibir pago, ni a los ayudantes de servicio doméstico que no son remunerados; en el segundo caso se redujo el período de búsqueda de empleo, de cinco a cuatro semanas.

Con respecto a las categorías

ocupacionales, hay cambios operativos que merecen atención. Se creó la categoría “empleador”, que en términos conceptuales sería el equivalente a la anterior denominación de “patrones o socios activos”. Para captar esta dimensión primero se indaga si el trabajo que realiza la persona es un negocio, empresa o actividad propia, y luego se aplica el módulo que corresponde. En la Enaho la inclusión de una persona en esta categoría se determina por construcción y no por deducción, como se hacía en el pasado. En cuanto a las personas que laboran “por cuenta propia”, conceptualmente siguen siendo aquellas que realizan su trabajo sin jefatura, es decir, ellas mismas son dueñas de su negocio o actividad; sin embargo, al igual que para las personas “empleadoras”, esta categoría se obtiene por combinación de las restantes preguntas del módulo respectivo. En este caso se explicita la posibilidad de contratar mano de obra asalariada de forma no continua, mientras que en la EHPM solo se admitían ayudantes sin remuneración. Operativamente se ampliaron las subcategorías “cuenta propia típico”, “cautivo” y “ocasional”.

En lo que concierne a los ingresos, la captación de los datos mejoró sustancialmente. Para los “asalariados” se hace un desglose de ingresos por trabajo, que abarca desde horas extra hasta pagos en especie, y la regularidad con que se reciben. En el caso de los “trabajadores independientes” se distingue entre pagos de tipo formal e informal, en actividades agropecuarias y de otra índole. Por su parte, los “ingresos no laborales” cubren quince rubros, incluyendo ayudas en especie al hogar. La información de los ingresos disponibles permite captar tanto el ingreso bruto de los hogares, como el neto. En la Enaho este último es el que se utiliza para calcular la pobreza, mientras en las EHPM se usaba el ingreso bruto.

Como se dijo, las muestras de las dos encuestas son probabilísticas y su diseño muestral sigue siendo prácticamente el mismo; por lo tanto, en teoría no debería haber problemas para comparar las estimaciones obtenidas, al menos por el efecto que las muestras puedan ocasionar. En cuanto al cuestionario, el nuevo

definitivamente mejora el anterior, dado que, como se comentó, introduce mayor precisión en la captura de los datos.

Hechas estas consideraciones, es conveniente valorar cuál es el aporte o grado de afectación de estos cambios en las estimaciones de los distintos indicadores que se obtienen a través de la encuestas. Lamentablemente, no se cuenta con la información necesaria para responder esta pregunta. Es por ello que el Programa Estado de la Nación se dio a la tarea de revisar las cifras básicas de empleo y desempleo, en términos proporcionales y no absolutos, con el fin de saber si, a pesar de las modificaciones, las diferencias en las proporciones no son estadísticamente importantes, en cuyo caso se podrían hacer comparaciones en términos relativos. Para esto, se realizaron pruebas estadísticas para determinar si la diferencia de proporciones entre un año y otro (EHPM 2009-Enaho 2010) son despreciables o estadísticamente significativas. Una vez realizados los ejercicios, se obtuvieron las conclusiones que se detallan en los siguientes párrafos.

En materia de empleo a nivel nacional, todas las tasas son estadísticamente diferentes, es decir, el incremento o la disminución en ellas es importante, y debe tomarse con cautela pues, como se explicó, no se tiene certeza de la magnitud de los efectos individuales de la muestra, el cuestionario y el mercado laboral. Al analizar las cifras por zona, las tasas no presentan diferencias en la urbana, a excepción de la tasa bruta de participación, y en la rural la tasa de desempleo tampoco muestra diferencias. Sobre estos casos (símbolo “=” en el cuadro 8.2), puede decirse que los efectos mencionados no son lo suficientemente fuertes para provocar incrementos o disminuciones en las tasas; en este sentido, si la mayor parte del efecto fuera explicada por el mercado laboral, este no sería tan fuerte como para afirmar que hubo un incremento o disminución en la cifra. Por regiones, las pruebas indican que en general los datos exhiben cambios significativos, a excepción de la tasa de ocupación en la región Central y la tasa de desempleo en las regiones Pacífico Central y Huetar

Norte; para las restantes regiones se recomienda no emitir criterios comparativos, por las mismas causas antes señaladas.

En cuanto a las estimaciones de pobreza, en las pruebas realizadas se determinó que los cambios en el porcentaje de hogares pobres son estadísticamente significativos. Esto era previsible, dadas las modificaciones aplicadas en la metodología para estimar las cifras: desde los cambios en el cuestionario -en el cual se incrementó considerablemente la batería de preguntas y el detalle en el registro de ingresos-, hasta las actualizaciones de los parámetros utilizados para el cálculo de la línea de pobreza. Por este motivo se recomienda no emitir conclusiones puntuales con respecto a la cifra de 2010 versus la de 2009.

La estructura de la muestra vista por sexo y grupos etarios no sufrió variaciones importantes. La distribución de hombres y mujeres se mantiene en alrededor del 50%, y por edades quinquenales no se observan distorsiones que preocupen al momento de comparar los datos. Las comparaciones de la estructura de la población por regiones muestran ligeros cambios, pero no presentan alteraciones importantes. En este sentido, cuando se haga referencia a estructuras poblacionales -preferiblemente país y regiones- se recomienda hacerlo en términos relativos y no absolutos.

Congestión y productividad judicial

En el capítulo 5, “Fortalecimiento de la democracia”, se analizan los prin-

cipales indicadores de desempeño del sistema judicial. Entre otros temas, los hallazgos del 2010 alertan sobre el constante crecimiento de los casos activos en juzgados de primera instancia, pese a los importantes esfuerzos y recursos invertidos en los últimos años. Pareciera que en el corto plazo, y sin la atención debida, esta situación podría desbordar las capacidades del Poder Judicial y complicar la gestión eficiente de sus despachos. Con la expectativa de motivar una reflexión sobre este asunto, el Informe se dio la tarea de reunir los datos históricos disponibles, para generar estadísticas de productividad y construir un escenario proyectado a cinco años. Cabe aclarar que esta es una incursión meramente exploratoria, cuyo objetivo ha sido perfilar la problemática con seriedad y rigurosidad, pero sin olvidar que este es un tema que requiere un análisis más integral.

La información parte del año 2004, con los datos oficiales obtenidos de los *Anuarios de Estadísticas Judiciales* del período 2001-2009; las cifras del 2010 son preliminares. Los insumos utilizados en este ejercicio fueron la “entrada neta¹”, los “casos activos al concluir el año”, los “casos terminados netos²” y los “jueces de primera instancia”.

El primer indicador estimado resumió los casos terminados netos por juez al finalizar cada año, es decir, la productividad promedio, un dato muy importante si se considera que los casos activos deberían tener un comportamiento muy similar al de los terminados. Bajo

este supuesto, se aplicó la productividad promedio a los casos activos, indicador que evidencia la carga actual por juez y, sobre todo, permite determinar el exceso o déficit de operadores judiciales para resolver los asuntos pendientes al concluir el año. Una vez conocido el promedio anual de casos terminados por juez, se pudo estimar cuánto tiempo, en promedio, se requeriría para que se resolvieran todos los casos activos, si se siguieran los mismos patrones de productividad observados y sin que se incorporara un caso más.

Una vez que se tuvo esta información para todo el período 2004-2010, se realizó una estimación del comportamiento esperado en los siguientes cinco años, asumiendo que las tasas de crecimiento anuales son, en promedio, constantes. Para esto se usó un modelo de tipo geométrico, en el cual se supone que los casos aumentan a una tasa constante, es decir, se incrementan proporcionalmente cada año, pero en términos absolutos la cifra tiene un comportamiento creciente. La fórmula empleada es:

$$CA_t = CA_{t-1} (1+r)^t$$

Donde:

CA_t y CA_{t-1} son el total de casos activos al inicio y al final de período,

t = tiempo en años, entre CA_t y CA_{t-1} .

r = tasa de crecimiento promedio anual observada en el período.

El análisis efectuado permitió obtener cifras totales para los casos activos,

CUADRO 8.2

Resultado de las pruebas^{a/} efectuadas a los principales indicadores de empleo. EHPM 2009 y Enaho 2010

Tasa	Total país	Urbana	Rural	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
Bruta de participación	≠	≠	≠	≠	≠	≠	≠	≠	≠
Neta de participación	≠	=	≠	≠	≠	≠	≠	≠	≠
De ocupación	≠	=	≠	=	≠	≠	≠	≠	≠
De desempleo abierto	≠	=	=	≠	≠	=	≠	≠	=

a/ Prueba de diferencia de proporciones, a un nivel de significancia del 5%. Se trabajó la muestra sin ponderar para cada una de las desagregaciones de interés. El símbolo “=” indica que la prueba no arrojó diferencias entre las proporciones de interés; por el contrario, el símbolo “≠” identifica proporciones estadísticamente diferentes.

Fuente: Elaboración propia con datos procesados de la Enaho 2010, INEC.

los casos terminados netos y el total de jueces de primera instancia, en un plazo de cinco años y si se mantienen las condiciones observadas en el período 2004-2010.

Revisión de la clasificación de las actividades productivas según tipos de economía

En el Decimoquinto Informe (2009) se propuso un nuevo enfoque para el análisis del estilo de desarrollo y el crecimiento económico del país, a partir de la distribución de clases sociales según “tipos de economía”. Se realizó un ejercicio de agrupación de los datos de empleo generados por las encuestas de hogares, según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIU revisión 3). Se definieron así tres grandes grupos; i) la “vieja economía”, que comprende las actividades agrícolas e industriales orientadas al mercado interno y la producción exportable, que el país consolidó a finales de la década de los setenta del siglo XX, ii) la “nueva economía”, que se asocia al dinamismo exportador de productos no tradicionales, la creación y consolidación de zonas francas y los nuevos servicios surgido principalmente a partir de la última década del siglo XX, y iii) los “servicios de apoyo”, grupo compuesto por actividades que brindan soporte tanto a la “vieja” como a la “nueva” economía, y que a la vez son afectadas por la evolución de estas, como por ejemplo el sector financiero. Este macrosector opera como una “bisagra” entre ambas economías.

Para esta edición del Informe se revisaron las agrupaciones de la clasificación original, para incorporar los nuevos códigos CIU que registra la Enaho 2010, así como para afinar los criterios de selección, principalmente en los subgrupos de “zonas francas” y “otros servicios”. A continuación se detallan los cambios introducidos:

- Se establecieron nuevos criterios técnicos para definir la categoría de “zonas francas”. Las actividades que entran en este grupo son:
 - ▶ Productos de exportación de zonas francas

- ▶ Productos cuyo nivel de exportación desde zonas francas es mayor al 60% de las exportaciones totales del país de ese producto³.

- Se incorporaron en la categoría de “industria tradicional” las actividades orientadas al mercado interno y la producción exportable que el país consolidó en la década de 2000 y que no sufrieron transformaciones generalizadas como resultado de las políticas de fomento a las exportaciones. Además, se mantuvo una actitud de cautela al considerar las actividades que, si bien se han dinamizado con el comercio exterior, no han mostrado cambios que sean percibidos como tales por todos los actores productivos.

- Se incluyeron en la clasificación las nuevas actividades registradas en la Enaho 2010.

- Se subdividió el grupo de “otros servicios” según su mayor o menor demanda de formación profesional. Por ejemplo, en el grupo “servicios especializados” se incluyó a profesionales como médicos, abogados, contadores, informáticos y publicistas, entre otros. En los “servicios no especializados” se incorporaron las actividades de servicios domésticos, lavandería, transporte terrestre, reparación, entre otras.

Esta reagrupación permitió obtener una medición más precisa de la manera en que está distribuida la población ocupada del país, según actividades productivas y tipos de economía, tal como se observa en el cuadro 8.3, en el cual se muestran, además, las variaciones ocurridas al pasar de la anterior a la nueva clasificación.

Los mayores cambios se observan en los subgrupos de “industria tradicional”, “zonas francas” y “otros servicios”. Para el primero el aumento responde principalmente al traslado de actividades relacionadas con la construcción, que antes estaban ubicadas en el subgrupo “otros servicios”, así como a la inclusión de los nuevos códigos CIU registrados

en la Enaho 2010.

El incremento de los ocupados en el subgrupo “zonas francas” se debe a la mayor precisión en la selección de las actividades. Por un lado se incorporaron actividades nuevas, y por otro, se hizo un traslado de actividades que antes estaban en el subgrupo de “industria tradicional”.

Finalmente, el subgrupo de “otros servicios” se redujo, como ya se mencionó, por el traslado de actividades de servicios de la construcción al subgrupo de “industria tradicional”, el cual registra ahora a todo el sector.

Acceso a la información

Los procesos de consulta a personas expertas, los talleres, foros y muchas otras actividades en las que participa el Programa Estado de la Nación, fortalecen los nexos entre instituciones y facilitan las experiencias de investigación, el acceso a bases de datos y estadísticas, así como la colaboración en dos vías. Muchos son los frutos de estas interacciones y sus aportes son claramente visibles año tras año, en las sucesivas ediciones de este Informe. Sin embargo, en algunos casos se presentan limitaciones de información -e incluso la total carencia de ella-, que empañan el alcance de las investigaciones e impiden profundizar en el conocimiento de temas relevantes para el país. A continuación se señalan varios problemas de calidad de información o faltantes críticos que se detectaron en el proceso de elaboración de esta decimoséptima entrega.

En el ámbito social, un tema relevante que se ha intentado abordar es la situación de las personas que viven con alguna discapacidad, pero la información disponible es escasa y tiene problemas de calidad. La Enaho 2010 incorporó una pregunta al respecto, pero en el procesamiento de los datos rápidamente se presentó el obstáculo de que las cifras son poco representativas para ciertos grupos de interés, e impiden ampliar el análisis en muchos aspectos importantes. Otro vacío identificado es la ausencia de un sistema de información que permita monitorear los avances del país en lo que concierne a la salud de

CUADRO 8.3

Distribución de los ocupados, según clasificación. Promedio 2001-2009

Tipo de economía	Sector económico	Clasificación original		Clasificación nueva		Variación	
		Personas ocupadas	Porcentaje	Personas ocupadas	Porcentaje	Personas ocupadas	Puntos porcentuales
Vieja economía	Economía agrícola para el mercado interno	112.037	6,5	132.076	7,5	20.039	1,0
	Economía agroexportadora tradicional	75.186	4,4	75.186	4,3	0	-0,1
Nueva economía	Industria tradicional	117.546	6,8	260.636	14,9	143.090	8,0
	Economía agroexportadora no tradicional	47.301	2,8	47.301	2,7	0	-0,1
	Industria de zonas francas	72.677	4,2	84.428	4,8	11.751	0,6
	Nuevos servicios	217.871	12,7	218.627	12,5	756	-0,2
Servicios de apoyo	Comercio	276.025	16,1	276.547	15,8	522	-0,3
	Gobierno	220.158	12,8	220.158	12,6	0	-0,3
	Otros servicios	578.185	33,7	436.443	24,9	-141.742	-8,8
	<i>Servicios especializados</i>	<i>No existía</i>		136.461	7,8		
	<i>Servicios no especializados</i>	<i>No existía</i>		299.982	17,1		
Todos los ocupados		1.716.986	100,0	1.751.402	100,0	34.416	

Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer y el INEC.

las personas, más allá de los servicios médicos o la mortalidad. Los indicadores disponibles, aunque esenciales, solo posibilitan la realización de un balance parcial en esta línea. Tampoco se cuenta con información suficiente sobre la calidad de los servicios hospitalarios; la que existe es limitada y las cifras a nivel de Ebais, además de presentar rezagos, son de difícil acceso.

Asimismo, en el país los sistemas de información no están diseñados para obtener de manera directa el tipo de datos que se necesita para el estudio del desarrollo humano. El Decimosexto Informe señaló las dificultades que se presentan al tratar de valorar el desempeño nacional con un enfoque de capacidades, el cual supone contar con información que permita dar respuesta a interrogantes como cuán sanas están las personas, cuán educadas son, cuán libres están para transformar el ingreso que reciben y los servicios a los que tienen acceso, en mejores opciones para realizarse conforme a los fines que consideran valiosos en su vida. La información disponible en estos ámbitos apunta, más bien, a cuantificar los bienes, servicios y oportunidades que se brinda a la población en

áreas clave (salud, educación, ingreso y vivienda dignos), o bien busca dar seguimiento al quehacer de las instituciones. En consecuencia, es con la información así recopilada y procesada que se puede analizar la situación del país en materia de equidad social y pobreza.

Estas limitaciones se unen a otras de alcance más amplio apuntadas en el Decimoquinto Informe, entre ellas la insuficiencia del sistema nacional de estadísticas en el campo social, que solo actualiza sus datos una vez al año y, con ello, imposibilita la identificación de cambios de corto plazo en temas tan sensibles como el ingreso y el empleo. El Programa Estado de la Nación urgió a las autoridades correspondientes a romper esa barrera de información y recomendó hacer, al menos, dos observaciones anuales sobre esas materias. Un avance en este sentido es la puesta en marcha, en el 2010, de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), realizada por el INEC en coordinación con el BCCR, con el fin de aportar información trimestral sobre el empleo y el desempleo. Sin embargo, los resultados no se encontraban disponibles al momento de redactarse este Informe.

En el ámbito político, el principal obstáculo en el proceso de investigación fue la imposibilidad de contar con cifras actualizadas al 2010 en diversas áreas. En algunos casos no se logró obtener los datos de manera oportuna, y en otros del todo no se tuvo acceso a la información. Dos ejemplos son el número y las calidades profesionales del personal nombrado en el servicio exterior, y las partidas giradas al Ministerio Público por el Instituto Costarricense sobre Drogas.

En lo que concierne a los temas económicos, al igual que en años anteriores Procomer no brindó información sobre las exportaciones por empresa. Además se identificaron problemas de calidad en los datos de recaudación tributaria por sectores, pues las cifras proporcionadas no son consistentes con las cifras agregadas. También existe dificultad para integrar la información en temas similares, pero de distintas fuentes, por ejemplo las cifras de empleo del BCCR y las de la CCSS.

Históricamente, uno de los capítulos más afectados por problemas de información, tanto por su ausencia como por la falta actualización y oportunidad de los datos, es el de "Armonía con la

naturaleza”, y este año no fue la excepción. Cabe recordar que, desde 1995, la Ley Orgánica del Ambiente dispuso la creación de un sistema de indicadores ambientales y la publicación anual de un informe sobre el estado del ambiente; ninguno de estos mandatos se ha cumplido en ese largo período. Uno de los vacíos más importantes es que desde 2007 no se tienen estadísticas sobre la flota pesquera y el uso de los recursos pesqueros, con la gravísima consecuencia de que todos los planes de apoyo y monitoreo de este sector están desatendidos, u operan con cifras totalmente desactualizadas y carentes de validez objetiva. Este tema es clave, dado que la biodiversidad y los ecosistemas marinos son los menos protegidos en términos relativos en el sistema de áreas de conservación. Por otra parte, sigue pendiente la consolidación de un mecanismo oportuno de sistematización de los datos sobre desastres en la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), por lo que el seguimiento anual del impacto de estos eventos depende de esfuerzos extrainstitucionales. Asimismo, resulta muy lento el acceso a las estadísticas de emergencias químico-tecnológicas del Cuerpo de Bomberos y a los “informes

de situación” que alimentan la base de datos DesInventar. También hay rezagos en la actualización de los datos sobre el número de planes reguladores parciales o totales, cantonales y de la zona marítimo-terrestre, aprobados por el INVU, así como en la información sobre los usos de la madera en Costa Rica que publica la Oficina Nacional Forestal. No hay información sistematizada sobre temas ambientales en las municipalidades y el país no cuenta con un sistema de cuentas ambientales.

Finalmente, conviene llamar la atención sobre la necesidad de retomar mediciones que no se han efectuado en muchos años. Tal es el caso del Censo Agropecuario, cuya última edición se llevó a cabo en 1984, es decir, hace casi tres décadas. Este es un instrumento imprescindible para contar con información estratégica y precisa sobre una serie de transformaciones que ha experimentado el país en este período, pero cuyas dimensiones se desconocen, por ejemplo: qué se produce y qué se ha dejado de producir, cómo se distribuye geográficamente esa producción, cuál es el grado de productividad alcanzado, con cuáles tecnologías se trabaja, cuán amigables con el ambiente son

esas tecnologías, cómo se distribuye la tierra entre los propietarios según tamaño de las fincas y nacionalidad, cuán diversificadas están las fincas en cuanto a su uso. Algunos de los cambios se han podido documentar con fuentes de información alternativas (mediciones eventuales o registros administrativos de instituciones), pero hay temas en que ello ha sido imposible y, aunque se intuye que hay modificaciones significativas, se desconoce su naturaleza y magnitud. Por ejemplo, la información sobre áreas cultivadas depende de reportes enviados por los productores a la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa), pero estos no necesariamente tienen la solidez de otros tipos de registros o censos.

Al señalar estas carencias y limitaciones, el Programa Estado de la Nación pretende instar a las autoridades para que den mayor prioridad a la generación y disponibilidad de datos en sus áreas de competencia, teniendo en cuenta que la información es una herramienta muy poderosa -e imprescindible- para la toma de decisiones, el monitoreo de los principales indicadores del desempeño nacional y, sobre todo, para la autoevaluación y la rendición de cuentas.

Este Anexo fue preparado por Rafael Segura.

La edición técnica estuvo a cargo de Natalia Morales, Leonardo Merino y Karla Meneses.

NOTAS

1 La entrada neta corresponde a la entrada total menos las incompetencias, las infracciones sin oposición y las diligencias de Tránsito.

2 Los casos terminados netos corresponden a los casos salidos o terminados, menos las incompetencias.

3 El punto de corte procura identificar las actividades que inequívocamente se desarrollan en zonas francas, a la vez que se descartan aquellas en las que el peso de la actividad exógena a las zonas francas es relevante.