

Índice de Desarrollo Social:

origen e importancia



303.44097286

C8375-ld

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Área de Análisis del Desarrollo. Unidad de Análisis Nacional.

Índice de desarrollo social: origen e importancia / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. -- San José, CR : MIDEPLAN, 2023.

1 recurso en línea (15 p.)

ISBN 978-9977-73-283-1

1. DESARROLLO SOCIAL. 2. INDICADORES. 3. COSTA RICA.
I. Título.

Créditos

Unidad de Análisis Nacional / Área de Análisis del Desarrollo.
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Elaboración:

Warren Ortega Rodríguez

Revisión:

José Olegario Sáenz Batalla, Jefe de la Unidad de Análisis Nacional
Carla Morales Rojas, Gerente del Área de Análisis de Desarrollo

Autorizado por:

Jose Pablo Céspedes Rodríguez, Despacho Ministerial

Revisión filológica:

Grace Castillo Navarro, Unidad de Comunicación

Diseño y diagramación:

Paula Abarca Sánchez, Unidad de Comunicación

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica.

Tel (506) 2202-8400 E-mail: analisisdesarrollo@mideplan.go.cr

Página web: www.mideplan.go.cr

Se permite la reproducción total o parcial, citando apropiadamente su fuente.

Ministerio de Planificación Nacional y Política
Económica

INDICE DE DESARROLLO SOCIAL:
ORIGEN E IMPORTANCIA

Junio 2023

Costa Rica



Introducción

Si algo ha marcado la institucionalidad de nuestro país a través del tiempo ha sido el gran interés y esfuerzos por establecer un desarrollo social que permita mejorar la calidad de vida de los costarricenses. Desde las reformas establecidas en los años cuarenta siempre el aspecto social del desarrollo de Costa Rica ha estado inmerso en una necesidad de buscar la igualdad y equidad que permita las mismas condiciones para todos. No obstante, esto no era posible saberlo sin un instrumento que permitiera hacer un balance a nivel nacional y diera luces de cómo es en realidad ese desarrollo social en la totalidad de organizaciones territoriales en áreas pequeñas del país. Con ese interés es que desde hace casi cuatro décadas el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) ha buscado establecer un instrumento técnicamente sostenible, que dé cuenta de cómo está esa realidad social en todo el país en el nivel distrital.¹

Así, como el Índice de Desarrollo Social (IDS) inicia su elaboración con la información producida en el año 1984 y desde entonces ha estado en la palestra nacional, configurándose como un aliado de la toma de decisiones, desde el ámbito político por medio de la Presidencia de la República, pasando por la Asamblea Legislativa, que se ha constituido en un recurso de consulta para la formulación de algunas leyes, así como mecanismo de equidad, en la academia para sus investigaciones, así como por la ciudadanía que lo utiliza para conocer la realidad nacional y tener un mayor conocimiento a la hora de generar opinión, entre otros actores.

El objetivo de este documento es conocer su evolución histórica, los cambios metodológicos implementados, así como su importancia en el ámbito nacional, ese es el tema de este documento.

¹ El documento del IDS también incorpora un índice cantonal, no obstante, el fuerte del documento está centrado en el nivel distrital, por ello este documento hace énfasis en ese aspecto.



I. Contexto/Justificación:

El IDS ha sido desde sus orígenes un instrumento diseñado para responder a la preocupación que existía de que el nivel de progreso en el país no se había distribuido equitativamente, persistiendo brechas importantes entre las áreas geográficas. Ante la necesidad de contar con información desagregada geográficamente que permitiera conocer cuáles eran las regiones con mayor desventaja en términos de desarrollo del país², eso dio pie a elaborar en el año 1987 el primer instrumento de IDS conocido, el cual contaba con información del año 1984.

Ese interés por conocer las brechas entre las áreas geográficas es lo que ha orientado la elaboración de los instrumentos de IDS, desde el primero en el año 1987, hasta el último que se elaboró en el 2017.

A la fecha se han elaborado cinco documentos del IDS, los cuales han evolucionado en su formulación y han permitido con el paso del tiempo responder a diversas demandas y a algunas leyes, las cuales lo utilizan como una forma de establecer parámetros más justos para distribuir recursos económicos, incluyendo una manera de diferenciar las zonas para pagar incentivos salariales por laborar ahí; además, para apoyar la distribución de partidas, entre otros. La forma en que se oficializa cada IDS es a través de un Decreto Ejecutivo, el cual se emite con el objetivo de que este instrumento tenga un carácter legal. De modo que las diferentes dependencias o ciudadanía en general puedan tomarlo como un instrumento con alcance y respaldo legal.

El IDS ha tenido una evolución de casi 40 años, lo que pretende este documento es hacer una descripción de esa evolución, los cambios metodológicos que ha tenido y especialmente destacar la importancia que ha mantenido y mantiene como el único instrumento con carácter distrital que tiene el país, que permite dar a conocer el desarrollo social a nivel distrital y las distintas brechas. Asimismo, interesa que la ciudadanía conozca de dónde viene este instrumento y sus utilidades.

² MIDEPLAN Diferencias Geográficas en el nivel de Desarrollo Social. Julio 1987



II. ¿Qué es y para qué se utiliza el Índice de Desarrollo Social?



Es un instrumento que se expresa en un valor numérico que se calcula a partir de una serie de indicadores provenientes de las estadísticas administrativas de instituciones del sector público y sirve para clasificar y ordenar los distritos del país según su nivel de desarrollo social.



Es utilizado para la asignación y reorientación de recursos públicos y el diagnóstico de la situación social de los distritos, cantones y regiones del país.



Apoya la formulación de políticas públicas, planes y programas y proyectos, así como la evaluación de resultados de las acciones estatales en las diferentes áreas geográficas del país.

III. Marco legal relacionado

A través de los años, diversas normativas de orden legal han establecido demandas al Mideplan en torno al aporte de criterios para la definición de áreas de atención prioritaria y de la asignación de recursos. Dentro de las leyes que señalan regulaciones destacan las siguientes

- Ley Partidas Específicas, 7755 (Recursos a nivel de cantones y distritos).
- Ley Simplificación y Eficiencia Tributaria, 8114 (Asignación de recursos para mantenimiento vial en cantones).
- Ley Financiamiento y Desarrollo de la Educación Técnica Profesional, 7372 (Criterio para asignar el 5% del superávit del INA).
- Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico, 8461 (Criterio técnico para asignar los recursos del gravamen por carga).
- Resolución de la Dirección General del Servicio Civil: DG-145-2010 (Asigna incentivo a funcionarios del MEP según ubicación del centro educativo).

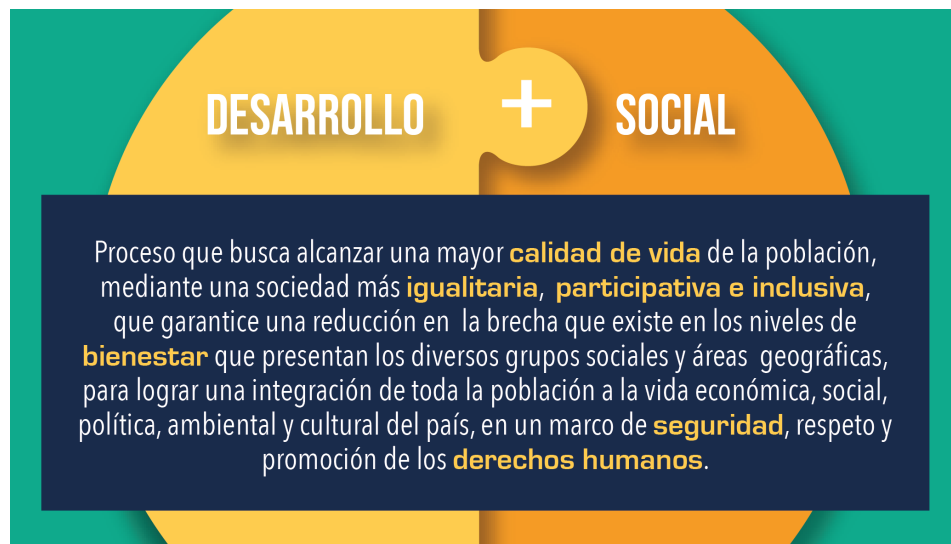


IV. Características principales del Índice de Desarrollo Social

- 01 Es el **único** instrumento distrital, con series de datos administrativos, creado por Mideplan.
- 02 Aborda condiciones **esenciales** para el desarrollo social como, por ejemplo, - en el último IDS-las dimensiones de educación, salud, participación electoral, económica y seguridad.
- 03 Define un **concepto** de desarrollo social que sustenta las condiciones de desarrollo del instrumento.
- 04 Identifica **áreas de mayor y menor desarrollo** relativo como elementos de diferenciación territorial.
- 05 Permite la **visualización** a través de mapas que dan cuenta de las condiciones de los distritos del país a nivel de los quintiles y ello facilita la toma de decisiones.

V. Definición de Desarrollo Social

En cada IDS se elabora una definición o contexto de donde se parte para entender de manera adecuada lo que se comprende por “desarrollo social”, esto por cuanto hay múltiples consideraciones al respecto y se pretende que al analizar el IDS se sepa qué contexto se habla, por ejemplo, en el último IDS 2017 se incorporó como definición de desarrollo social lo siguiente:



Esto permite partir de un elemento común para entender el desarrollo social como concepto.

Las dimensiones que actualmente se analizan en el Índice y permiten medir los niveles de desarrollo de los distritos son:

Dimensiones del Índice



VI. El IDS en el tiempo

El IDS ha sido un instrumento que el Mideplan ha elaborado en cinco ocasiones, a saber: 1987, 2001, 2007, 2013 y 2017. En el transcurso de los años se ha calculado en diferentes periodos y últimamente en periodos más cortos, esto debido, entre otros aspectos, a la existencia de mayor y mejor información en las instituciones públicas, dada a la dependencia de que estas cuenten con la información oportuna y de calidad para todos los distritos del país.

Adicionalmente, con el paso de los años siempre ha sido una “máxima de la institución” la mejora continua y conforme el paso de los años, la cobertura de más dimensiones, de más indicadores así como de más distritos ha sido continua, se mejoró la metodología utilizada y con ello se afino aún más el objetivo básico del instrumento que es: actualizar el Índice con desagregación distrital y cantonal, así como ordenar los distritos que conforman las diferentes áreas de desarrollo relativo del país, adicionalmente, responder oportunamente a los requerimientos de la legislación vigente, orientados a garantizar una distribución de los recursos del Estado y a la toma de decisiones, acorde con el nivel de desarrollo social de las diferentes áreas geográficas del país.



De tal manera que se puedan tener a todos los distritos desagregados en una escala de 100 a 0, generando una diferenciación entre ellos y así poder categorizarlos en áreas de mayor y menor desarrollo relativo del país. La institución es consciente de que esta “radiografía social del distrito” es un proxi a su realidad, pero es necesario contar con un instrumento que, de luces comparativas entre los distritos, lo que se conoce como brechas territoriales de desarrollo. La visualización de los resultados ha permitido rescatar una constante importante y es que las zonas fronterizas y costeras se mantienen como las zonas con condiciones menos favorables del país.

IDS a través del tiempo



VII. Particularidad de cada IDS

Cada IDS tiene su particularidad en su elaboración, en el siguiente cuadro se muestran algunas diferencias entre cada uno de ellos que buscan es robustecer el instrumento, no obstante, se pierde la comparabilidad entre ellos porque la metodología varía, ya sea porque incorpora otros indicadores o se agrega un peso distinto a las dimensiones, etc.; eso lo hace particular a cada uno de ellos. Sin embargo, hay una base común que permite, al observar los mapas que se elaboran, identificar en términos generales las zonas que se mantienen, han mejorado o han empeorado en términos de su condición de desarrollo social a lo largo del tiempo. Esto tiene un gran impacto y es muy notorio en relación con el desarrollo social en las áreas fronterizas y costeras, por ejemplo.



VIII. Principales características y diferencias entre los IDS elaborados

En la siguiente tabla se incorporan las principales diferencias entre los cinco instrumentos de IDS que se han elaborado:

	1987	2001	2007	2013	2017
Decreto que lo oficializa	20605	29923	34160	37964	41068
Fuente de datos	Censo	Censo y Estadísticas Administrativas	Censo y Estadísticas Administrativas	Censo y Estadísticas Administrativas	Censo y Estadísticas Administrativas
Cobertura Cantonal	81 cantones	81 cantones	81 cantones	81 cantones	82 cantones
Cobertura Distrital	420 distritos	448 distritos	469 distritos	477 distritos	483 distritos
Conformación por Dimensiones	No se definieron	3 dimensiones -Económica -Educativa/Cultural Demográfica/Sanitaria	4 dimensiones -Económica -Part. Social -Salud -Educativa	4 dimensiones -Económica -Part. Electoral -Salud -Educativa	5 dimensiones -Económica -Part. Electoral -Salud -Educativa -Seguridad
Conformación por Indicadores	11 indicadores	11 indicadores	16 indicadores	16 indicadores	19 indicadores
Subíndices	No se definieron	No se definieron	11	11	14
Escala de Valoración	De 0 a 10	De 0 a 100	De 0 a 100	De 0 a 100	De 0 a 100
Cálculo	Calculo por método de deciles: se ordenan todos los distritos de forma ascendente de menor a mayor (de acuerdo a las variables) luego se dividió ese ordenamiento en decimos (deciles) a los primeros 42 distritos decil 1 y así sucesivamente	Calculo por método estándar de los "puntos de correspondencia" que consiste en ajustar los indicadores de manera que se considere la dirección positiva o negativa de cada indicador, de acuerdo con su naturaleza y se aplica fórmula para normalizar datos.	Igual que el caso anterior	Igual que el caso anterior	Igual que el caso anterior
Ponderación de Dimensiones	Sin dimensiones	Dimensiones con pesos relativos iguales	Dimensiones con pesos relativos iguales	Dimensiones con pesos relativos iguales	Dimensiones con pesos relativos diferentes



	1987	2001	2007	2013	2017
Visualización	Mapas sin desagregación por colores.	Mapas con desagregación por colores.	Mapas con desagregación por colores.	Mapas con desagregación por colores.	Mapas con desagregación por colores.
Clasificación	IDS por situación social: Muy buena, Buena, Regular, Mala, Muy mala.	IDS por quintiles.	IDS por quintiles.	IDS por quintiles.	IDS por quintiles.
Clasificación de las Áreas de Mayor y Menor Desarrollo Relativo.	No se realizó la clasificación de esas Áreas	Sí	Sí	Sí	Sí
Mapeo Cantonal	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Mapeo Regional	No	No	No	Sí	Sí

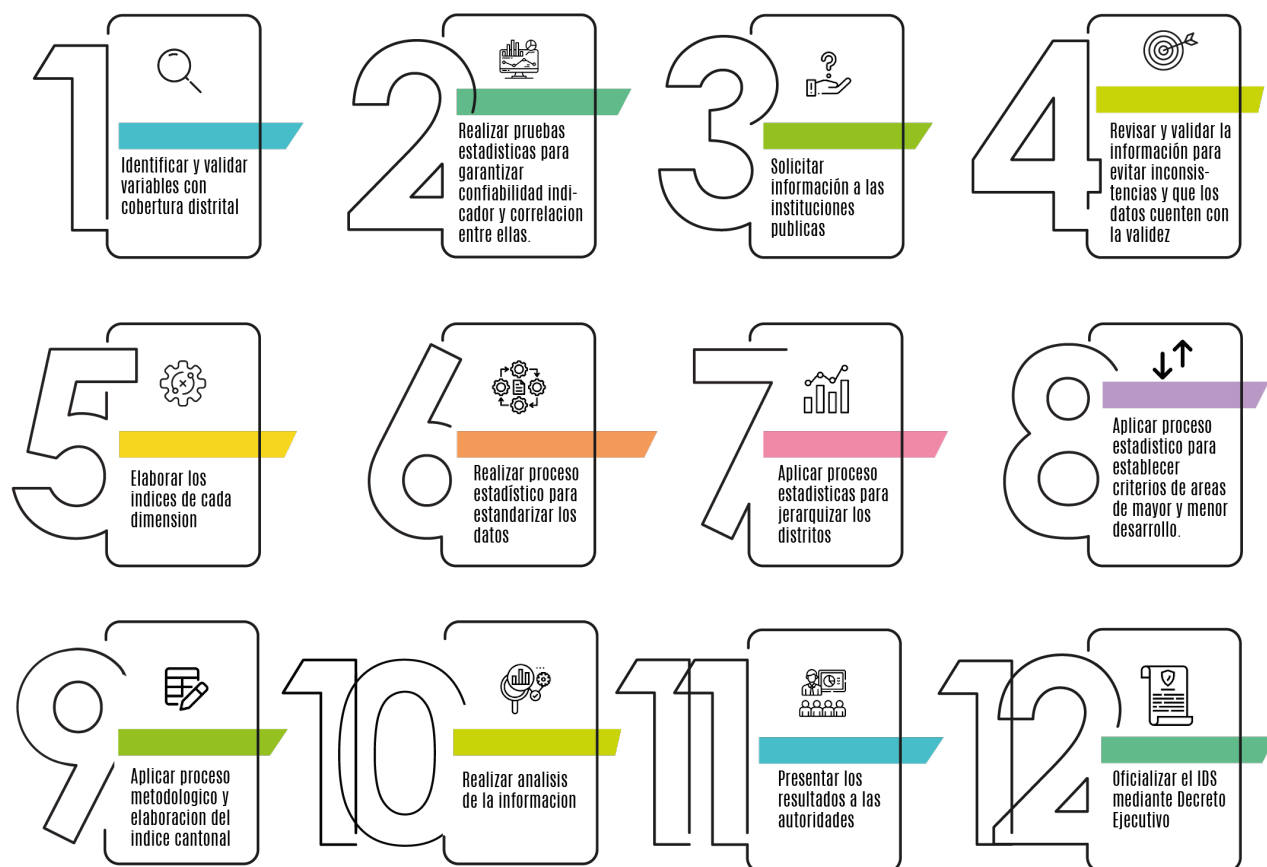
IX. Elementos que difieren en el proceso de cálculo del IDS entre las versiones

Como se observó en la tabla anterior, hay una serie de consideraciones que se toman en cuenta en cada IDS que se elabora: fuentes de información (especialmente cuando se incorpora algún indicador nuevo), el periodo seleccionado varía, el número de distritos cambia y ello implica generalmente utilizar algún método de imputación (promedios, valor del distrito de donde se segregó, etc.) a los distritos nuevos, ya que las instituciones todavía no cuentan con estadísticas para ellos. El cálculo del peso relativo de las dimensiones se ha venido ponderando mejor para que lleve el peso que mejor exprese la realidad de esa dimensión. Además, se hace una búsqueda de mejores alternativas a nivel de indicadores que permitan robustecer aún más las dimensiones, etc. Como se aprecia, hay una serie de consideraciones que se deben tomar en cuenta a la hora de generar un nuevo IDS y así se ha venido realizando desde el primero hasta la fecha.



X. Proceso general de elaboración

Como se describió en el punto anterior cada IDS tiene sus particularidades, no obstante, en términos generales y para efectos didácticos, la siguiente secuencia permite visualizar el proceso que conlleva la elaboración del IDS:



Ya con los datos tanto distritales como cantonales inicia todo el proceso de análisis de los resultados, para obtener el índice distrital, el cantonal y así identificar las zonas de mayor y menor desarrollo relativo. Se obtienen los datos regionales y todo lo que conlleva esa información. Además, se elaboran los mapas. Por último, se realiza un taller con los proveedores institucionales de la información para validar los resultados. Se hacen los ajustes correspondientes, se presenta a las autoridades superiores y con su visto bueno, se elabora el Decreto Ejecutivo que da la oficialización al IDS.



XI. Principales Resultados

Dentro de los principales resultados que se pueden obtener de los IDS están:

- ✓ Permite una jerarquización de distritos, el índice oscila entre 100 y 0. Un valor de 100 no significa una posición ideal de desarrollo social, sino que se refiere a que el distrito tiene en promedio los mejores indicadores en cada una de las dimensiones que conforman el IDS, en relación con el resto de las áreas y viceversa.
- ✓ Es el insumo fundamental para la actualización de la clasificación de las Áreas de Mayor y Menor Desarrollo Relativo (AMMDR) del país, este último, se subdivide en medio, bajo y muy bajo. Clasificación fundamental para la toma de decisiones en política pública, así como en intervenciones de carácter público.
- ✓ Los valores del IDS no son comparables con los publicados anteriormente, debido a cambios metodológicos y a los indicadores utilizados. Sin embargo, los distritos pueden validarse en términos de su posición relativa (quintiles). Por ello, los mapas sí pueden brindar una perspectiva global de los cambios acontecidos en los años anteriores.
- ✓ Permite la visualización en mapas, con lo cual se puede evidenciar el impacto en los cambios en el desarrollo social del país en el nivel distrital y en las zonas de mayor y menor desarrollo relativo del país.
- ✓ La agrupación de los distritos por quintil permite facilitar el análisis de los distritos, el primer quintil agrupa las zonas que tienen los valores más bajos del IDS, mientras que en el quinto se incluyen los que poseen los valores más altos. Permitiendo conocer con respecto al IDS anterior, los cuales se mantienen en el mismo quintil, cuáles bajan o cuáles suben.
- ✓ Haciendo las agrupaciones respectivas permite realizar un análisis con un enfoque provincial, cantonal y regional y dar un mejor análisis de cómo están estas zonas geográficas del país.
- ✓ A partir del marco legal mencionado, se constituye como una fuente de asignación y reorientación de recursos públicos, por ejemplo, para dar incentivos, especialmente, en el caso de los docentes que laboran en zonas de menor desarrollo relativo, entre otros.
- ✓ Incorpora una clasificación que permite elaborar un Índice cantonal (con otra metodología), que, aunque no es el fuerte del documento es un plus que permite clasificar a todos los cantones del país.
- ✓ Contribuye a la generación de información de los instrumentos de planificación de corto, mediano y largo plazo, así como la Agenda ODS al 2030 y otras agendas de desarrollo.



XII. Oficialización

El marco legal que sustenta a cada uno de los IDS realizados es un Decreto Ejecutivo que se genera en la institución. En el momento que el IDS tiene el visto bueno de las autoridades, se pasa a la oficina de leyes y decretos de la Casa Presidencial para oficializar el instrumento y así permitir que el IDS sea usado para los fines que corresponda. En la tabla de las principales diferencias y características puede leerse el número de cada uno de los decretos que dan sustento a cada IDS.

XIII. Conclusiones

- El IDS ha sido el único instrumento que logra establecer un índice resumen³ a nivel distrital en nuestro país. Además, ha servido como un índice “proxy” que da cuenta de las condiciones favorables y menos favorables del desarrollo social de los distritos, tomándose como un parámetro y un referente para la toma de decisiones, especialmente, cuando se distribuyen recursos, como ha sido por ejemplo en las partidas específicas o en las otras leyes que así lo consideran para su distribución.
- Se debe destacar que el IDS ha superado las variaciones del tiempo en casi casi cuatro décadas, eso da cuenta de que el IDS está posicionado en la esfera nacional como un instrumento versátil, útil, oportuno, robusto y sobre todo con características que lo hacen destacar como referente para apoyar la toma de decisiones.
- Se constituyó en un elemento diferenciador para que el Ministerio de Educación pudiera asignar un incentivo a los docentes que laborarán en áreas de Menor Desarrollo Relativos y que a la postre serviría de apoyo y beneficio a muchos de ellos para efectos de su proceso de jubilación.
- Un desafío latente del IDS es que, al ser elaborado fundamentalmente con estadísticas administrativas para todo el distrito, hay pequeñas áreas geográficas dentro del mismo distrito que presentan variaciones en su desarrollo social y el efecto global y el resultado final lo ocultan. No obstante, la incorporación de nuevos indicadores robustece el índice y minimiza cada vez más este efecto. Además, este desafío en nada desmerita la utilidad de este instrumento, que conforme pasan los años se consolida aún más, creando un valor público que permite establecer criterios para diferenciar áreas geográficas.
- Finalmente, durante este 2023, el Mideplan se ha propuesto actualizar el IDS 2017⁴ con nuevos retos, como son el aumento de 2 cantones y 8 distritos adicionales, mejorar la metodología y se espera contar con la información oportuna y confiable de las estadísticas administrativas que puedan dar cuenta de esta nueva radiografía social y así conocer los cambios en las condiciones y posición de los distritos y con ello posibilitar apoyar la toma de decisiones que permitan mayores oportunidades para mejorar las condiciones en las respectivas áreas geográficas.

³ Es un índice resumen de 19 indicadores y 14 subíndices que se establecen y logra resumirse a un valor para cada distrito.

⁴ De acuerdo con su plan de trabajo la institución espera concluirlo en el último trimestre del 2023.



