

Índice de Densidad del Estado en los territorios rurales de Costa Rica

María C. Aguilar¹, Edgar Blanco^{2*}, Agustín Gómez² y Alonso Villalobos³

¹Universidad de Costa Rica (UCR), Escuela de Estadística (EEs), San José, Costa Rica

²Universidad de Costa Rica (UCR), Observatorio del Desarrollo (OdD), San José, Costa Rica

³Universidad de Costa Rica (UCR), Escuela de Ciencias Políticas (ECP), San José, Costa Rica

*Autor para contacto: edgar.blanco@ucr.ac.cr

Resumen: Se realizó la medición del Índice de Densidad del Estado (IDE) en territorios rurales de Costa Rica, con el fin de valorarlo como una herramienta efectiva para determinar la presencia y acción del aparato estatal dentro del proceso del desarrollo rural territorial. La medición del IDE ha permitido evidenciar que el Estado costarricense posee mayor presencia y efectividad en los territorios más cercanos a San José, ocurriendo lo contrario en los territorios periféricos. Se considera que los resultados obtenidos evidencian la validez del índice y aportan elementos clave para impulsar el desarrollo rural, especialmente cuando se pretende lograr el cambio social o cultural.

Palabras clave: ruralidad; territorio; desarrollo local; políticas públicas; bienestar social.

Index of State Density for rural territories in Costa Rica

Abstract: It is shown that measurement of Index of State Density in rural territories of Costa Rica is an effective tool to determine effectiveness of State's action to increase rural development. Costa Rican State has larger density and effectiveness in territories near San José, contrary to peripheral territories. To understand this situation is key to execute effective actions to promote rural development, specially when the goal is to achieve social or cultural change.

Keywords: rurality; territoriality; local development; public policies; social welfare.

Cuadernos de Antropología

Enero-Junio 2022, 32(1)

DOI: 10.15517/cat.v32i1.49008

Recibido: 11-11-2021 / Aceptado: 20-03-2022

Revista del Laboratorio de Etnología María Eugenia Bozzoli Vargas

Centro de Investigaciones Antropológicas (CIAN), Universidad de Costa Rica (UCR)

ISSN 2215-356X



Cuadernos de Antropología está bajo una licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0



Introducción¹

El Índice de Densidad del Estado (IDE) es un instrumento construido originalmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Oficina Perú (PNUD, 2010) para medir el desempeño estatal y evidenciar las brechas sociales y necesidades urgentes, partiendo de que es responsabilidad del Estado garantizar la cobertura de los servicios públicos para la nación. En este sentido, se ha considerado importante la medición de dicho índice para los territorios rurales de Costa Rica, con el fin de valorar dentro del escenario fijado por las políticas vigentes para el desarrollo rural, la presencia del Estado y la calidad de sus servicios, al igual que determinar diferencias entre los territorios. Para efectos del presente estudio, se han definido como servicios públicos primordiales la salud, la educación, la energía y la seguridad, incorporando la dimensión de pobreza para lograr un mejor análisis correlacional de la presencia y efectos sociales de tales servicios.

En Costa Rica, durante la última década, se ha transformado la forma en que un conjunto de comunidades epistémicas promueve el desarrollo rural, el cual es entendido como un proceso multidimensional cuyo fin último es asegurar el bienestar sostenible de la población rural. En esta labor, el desarrollo humano y territorial ha adquirido relevancia al ser reconocido por las instituciones nacionales como base para gestionar sus respectivas políticas de desarrollo.

Se considera que el desarrollo rural conlleva la configuración de actores e intereses en torno a una concepción de Estado y sociedad en un territorio específico; un constructo social y cultural que implica una aspiración y un desafío para la praxis política. Esto ha motivado que se enfoque el desarrollo rural en su carácter multidimensional, es decir, abordar su relación con el crecimiento económico, el medioambiente, la ética, las acciones públicas, el género, la globalización y el propio cambio cultural. De este modo, el enfoque que se le dé al desarrollo rural territorial debe ser abierto al análisis y contribuir al cambio social, así como a identificar el papel de lo cultural y lo político en estas transformaciones.

En el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se propuso que, durante la década del 2010, se reflexionara acerca de los objetivos del desarrollo rural a nivel regional y nacional. El Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), con el apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Unidad Regional de Asistencia Técnica (Ruta), diseñó y difundió la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural territorial 2010-2030 (Ecadert), cuyo objetivo es:

Orientar e impulsar, durante el período 2010-2030, las transformaciones requeridas en las dimensiones institucional, social, económica, cultural y ambiental, con la participación activa de los actores sociales y la institucionalidad pública y privada, a través de la gestión de políticas públicas en el territorio, de manera tal que se valore su identidad cultural y su potencial propio y se generen nuevas oportunidades de desarrollo sostenible e incluyente (CAC, 2010, p.5).

¹ El presente informe ha sido generado en el marco del Proyecto “La Re-conceptualización del Desarrollo Rural en la Institucionalidad Pública y Política Pública Costarricense: Continuidades y Dis-continuidades en la Introducción del Componente Territorial” del Observatorio del Desarrollo (OdD-UCR). Forma también parte de Serie Indicadores internacionales de desarrollo (2020)

Producto de lo anterior y bajo la premisa de realizar transformaciones urgentes, varios países crearon instrumentos de política pública con el fin de reorientar el desarrollo rural, entendido por el SICA como de naturaleza “territorial”. Costa Rica aprobó en el 2012 la Ley No.9036 de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural (Inder), comenzó la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense 2015-2030 y creó el Plan Nacional de Desarrollo Rural Territorial 2017-2022. Guatemala, por su parte, difundió en el 2010 su Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y, en el 2013, el Plan para implementar dicha política. Honduras desarrolló la Estrategia del Sector Público Agroalimentario (2010), el Plan Nacional de Inversión para el Sector Agroalimentario (2011) y el Proyecto Competitividad Rural (ComRural) (2012). Panamá trabajó en el Pacto Nacional por el Agro, cuyo Eje 4 busca la Gestión del Desarrollo Rural y Social.

Actualmente, otros países se encuentran definiendo pautas de redirección del desarrollo rural; por ejemplo, El Salvador está en proceso de consulta intersectorial para la construcción de una propuesta de un modelo de desarrollo rural sostenible, mientras que Nicaragua revisa el avance del componente rural en el marco del Plan Nacional de Desarrollo “Tiempos de Victoria”, promulgado en el 2018. En los casos de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá, se subraya en los instrumentos citados la relevancia del componente institucional; empero, se omite la variable densidad institucional, ya sea en su dimensión pública, privada o mixta.

En este sentido, los objetivos de este artículo son, por un lado, presentar una adecuación conceptual de la categoría de densidad institucional, propiamente la de Densidad del Estado (DE) a la realidad socioeconómica costarricense; y, por otro lado, ofrecer un planteamiento de indicadores cuantitativos de su situación en los territorios rurales del país definidos por el Inder. Para ello, el trabajo se divide en tres partes: primero, se describe sucintamente el abordaje en los instrumentos de desarrollo rural hecho en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá, sobre el componente institucional, así como algunas de sus debilidades en términos de diseño; segundo, se presenta la categoría de Densidad Institucional —y su especialización de Densidad del Estado—, su origen y relevancia en otras latitudes; tercero, se ofrece una adecuación del IDE para los territorios rurales de Costa Rica, junto con una reflexión sobre las implicaciones de la variable densidad institucional para el desarrollo rural en el país, especialmente en una coyuntura caracterizada por la crisis fiscal y el llamado a la austeridad en el sector público.

El componente institucional en las políticas de desarrollo rural territorial

Fernández-Portillo y Santos-Carrillo (2015) sugieren que una de las principales lecciones de la etapa inicial de la Ecadert fue la necesidad de incorporar una óptima definición de los aspectos institucionales (*institutional framework*) en las metas mismas del desarrollo rural, articulado con el tema de la gobernanza multinivel. En el caso de Costa Rica, en la Ley No. 9036 se define este componente como parte de los procesos de cambio que impulsa el desarrollo rural territorial junto a la materia económica, social y cultural (Art. 1). Lo institucional se encuentra entrelazado con el territorio, en tanto el territorio rural es una “unidad geográfica dedicada principalmente al desarrollo de actividades rurales, compuesta por un tejido social e

institucional particular, asentado en una base de recursos naturales propios, con formas de organización, producción, consumo, intercambio y manifestaciones de identidad comunes” (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012, p. 9).

En diversos artículos de la misma Ley, se llama a la colaboración interinstitucional (Arts. 65, 75 y 77). En la Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial Costarricense 2015-2030, lo institucional es referenciado como un factor explicativo de las diferencias en las condiciones de vida de las poblaciones entre los distintos territorios, de tal modo que se habla de una presencia institucional que no llega a ser caracterizada en cuanto a su amplitud. Igualmente, se establece un eje estratégico de gestión institucional y organizacional para el desarrollo rural territorial, que se describe como un “proceso de coordinación y articulación de las entidades públicas, en estrecha vinculación con los actores privados del territorio, en el marco de los planes de desarrollo rural territorial” (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012, p. 37). La PEDRT define 29 Consejos Territoriales de Desarrollo Rural que cubren la totalidad del país. En el último cuatrienio (2015-2019) se ha propuesto elaborar un plan para cada uno de ellos bajo una metodología unificada. El apelativo institucional corresponde específicamente al sector público.

En Guatemala, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral subscribe la noción del componente institucional inminentemente al papel del Estado y sus dependencias: el Estado debe ejercer la rectoría de esta política, la cual apuesta por la noción de desarrollo rural integral; también subraya que lo que le otorga esta cualidad integral es la posibilidad de atender las demandas de los grupos de interés y de presión presentes en los territorios. Asimismo, la Política menciona de manera reiterada el concepto de institucionalidad ejecutora, que cubre fundamentalmente instancias y dependencias del gobierno central, dejando un margen reducido a los gobiernos locales.

Dentro del plan de implementación de esta política resalta el rol de la Unidad Técnica Interinstitucional (UTI), creada por la Presidencia con el fin de afinar la rectoría apuntada. Es llamativo que el plan detalle cómo la pobre coordinación entre instituciones del gobierno puede impedir el éxito de la política, pero omita por completo los alcances de dichas instituciones. A propósito de esto, resulta necesario mencionar que la UTI contará con una instancia co-ejecutora en cada territorio:

A nivel operativo e institucional, se procederá a la definición de SEDES en cada territorio, destinadas a fungir como centros de irradiación de la articulación territorial de la oferta pública, sobre todo en materia de servicios básicos para el desarrollo social y el fomento económico-productivo. Esta definición tiene por objeto ser coherente con la necesidad de promover las coordinaciones sectoriales in situ y la articulación territorial de las políticas sectoriales. Las SEDES de las mancomunidades serán también de los Territorios de la Gente, aunque estas se podrán definir de la manera que territorialmente se decida (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012, p. 41).

En términos operativos, el plan perfila contar con sedes en 17 territorios de la gente. A pesar de ello, no se especifica si la oferta pública resulta homogénea o al menos similar en dichos territorios. Tampoco se menciona de qué modo la presencia de instituciones y actores económicos privados incide en la generación del desarrollo integral.

En Honduras, la Estrategia del Sector Público Agroalimentario establece que, en cuanto a su plan operativo, debe optarse por una adecuación del marco institucional que responda a las necesidades emplazadas en los departamentos del país; a diferencia del acento en lo público-institucional de Costa Rica y Guatemala, en esta estrategia se parte de la necesidad de interactuar con los actores privados. Bajo esta lógica, una de las metas es desarrollar, de forma conjunta con el sector privado, “una estrategia agroindustrial que contemple el fortalecimiento de la capacidad técnica, la innovación tecnológica, el mejoramiento de la capacidad de gestión y la adecuación del marco jurídico institucional” (Secretaría de Agricultura y Ganadería, 2011, p. 57). El Proyecto Competitividad Rural (ComRural) de Honduras se mantiene en esta perspectiva de articulación entre lo privado y lo público. Cabe mencionar que, en estos instrumentos de nueva generación, se hace referencia a la Ley de Desarrollo Rural Sostenible del 2000, la cual menciona en su Título II ciertos aspectos institucionales para este tipo de desarrollo. Ahora bien, ni en los instrumentos más recientes ni en dicha ley se detalla el nivel de presencia requerido de instituciones públicas o privadas en los territorios hondureños. Es más, el Plan de Inversión del País para el Sector Agroalimentario (PIPSA) 2011-2014 partía de la premisa de que en todos los departamentos y regiones se contaba con los actores públicos y privados requeridos para canalizar la inversión. Sobre este punto, se argumentaba la necesidad de propiciar un “entorno facilitador” para los agronegocios, el cual debe asegurar a largo plazo el crecimiento económico y la reducción de la pobreza con el apoyo de los sectores público y privado. Cada uno de estos sectores puede provocar un impacto por su cuenta, “pero esto puede ser más del doble cuando ambos sectores trabajan juntos con operaciones institucionales fuertes” (Gobierno de Honduras, 2011, p. 38).

En el caso de Panamá, el Pacto Nacional por el Agro plantea el requerimiento de ampliar la presencia de las instituciones del sector agropecuario en las distintas regiones agrícolas del país. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario es el encargado de propiciar un adecuado reparto en términos espaciales de deudas y compromisos económicos asumidos por administraciones previas al 2014, así como implementar acciones destinadas a estimular la producción. En una publicación reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (2019), se menciona que es pertinente implementar la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial en Panamá, pero no ha sido posible hallar informes técnicos sobre el papel que ha desempeñado la institucionalidad en este sentido.

La Categoría Analítica de la Densidad Institucional

Existen diversas conceptualizaciones de la densidad institucional. El planteamiento de Amin y Thrift (1995) resulta novedoso porque su:

Concepto de instituciones es amplio e incluye no solo organizaciones formales sino también convenciones, hábitos y rutinas más informales que se mantienen a lo largo del tiempo y en el territorio. Del mismo modo, el concepto de densidad se refiere a la combinación de instituciones y procesos institucionales para configurar un marco de apoyo colectivo a agentes individuales (Amin y Thrift, 1995; citado y traducido por Copus, 2006, p. 108).

Según la síntesis de estos autores, la densidad institucional se operacionaliza con base en cuatro elementos constitutivos: 1) la amplia diversidad institucional emplazada en el territorio; 2) el nivel alto de interacción entre estos tipos de instituciones y organizaciones que contribuya al intercambio de información y cooperación entre actores; 3) la aspiración de que este tipo de interacciones sean perdurables en el tiempo, no el resultado de coyunturas acotadas; 4) la probabilidad de que dichas interacciones posibiliten un proceso de agregación de intereses, lo cual hoy se entiende como una agenda compartida (Amin y Thrift, 1995). Sobre el primer elemento constitutivo, cabe señalar que los autores contemplaron tanto instituciones públicas como privadas. Recientemente, se han incluido organizaciones y entidades de la sociedad civil, tales como asociaciones de empresas, cooperativas o asociaciones locales de desarrollo.

Para Pérez (2000), el concepto es más complejo ya que posee “una dimensión cualitativa que tiene que ver con el tipo de instituciones presentes, la naturaleza de sus interacciones y los procesos de poder local resultantes” (p. 44). Sin embargo, implica también una dimensión gradualista como lo sugiere el término densidad; quiere decir que la presencia suficiente de instituciones y sus respectivas interacciones permite conformar coaliciones para posteriormente formular proyectos de desarrollo local.

A esta dimensión gradualista se le ha sumado otra relacionada con la calidad; existe entonces una diferenciación entre una densidad institucional débil y una fuerte (Rofman y Villar, 2006). Dicha calidad comprende el tipo de interacciones cuya profundidad tiene tanto beneficios para las poblaciones locales, así como compromisos con ellas. Rofman y Villar (2006) detallan también que dicha densidad no es estática porque una densidad débil puede convertirse en una fuerte, o viceversa.

La densidad institucional es adaptativa; se espera que conlleve la generación de capacidades locales y comunitarias para adaptarse, con resultados positivos a situaciones adversas, aunque medir y diferenciar si esas capacidades han sido instauradas resulta una tarea compleja. Esto ha llevado a diversos autores a hablar sobre la tangibilidad de la densidad institucional: Ceballos y Martín (2001) mencionan la densidad institucional e infraestructural, en tanto la combinación de instituciones y procesos institucionales planteados por Amin y Thrift (1995) deja un legado físico, conformado por los edificios en donde se encuentran los entes ministeriales, gobiernos locales, cooperativas, viviendas, puentes, canales, puertos y diseño del territorio, que tiene un impacto en la calidad de vida de las poblaciones.

Para otros, la densidad institucional guarda una relación sustantiva con la ampliación de la democracia local y territorial. Jeréz (2005) plantea que conforme se da una mayor densidad institucional, se generan procesos de despatrimonización de la vida política local. En una perspectiva institucionalista, entre mayor

densidad mayor posibilidad de romper con lo que los teóricos llaman “*path-dependency*”, traducido al castellano como “rigidez institucional”. Por su parte, Pipitone (2003) cuestiona si una mayor densidad conlleva a un nuevo equilibrio de riqueza y poder, pero apunta que, al menos rompe con esquemas de dominancia económica y política afianzados estructuralmente en el territorio.

La densidad institucional aspira a este tipo de rupturas mediante la intensificación de las interdependencias socioeconómicas, como lo explica un texto de Fundación Demuca (2009):

El término densidad institucional (...) es utilizado para referirse a la estructura organizativa-funcional obtenida por un determinado territorio, generada a partir de la presencia de un número significativo de instituciones directa o indirectamente vinculadas al proceso productivo y a los niveles de interacción entre los actores institucionales y el conjunto de actores económicos territoriales (p. 107).

Anteriormente se le asignaba un protagonismo desmedido a los sectores privados y asociativos en el desarrollo territorial, se menospreciaba el accionar de las autoridades, especialmente en territorios con menores niveles de desarrollo y tejido social (Copus, 2006). Esto ha hecho que de manera más reciente se hable de densidad institucional pública (DIP), la cual ha sido apropiada por el Modelo de Gestión de Nueva Gerencia Pública, que defiende una administración eficaz con una burocracia racional, probidad en el accionar, alto nivel de transparencia y rendición de cuentas en el cumplimiento de las leyes (Aguilar, 2006). A esto se le suma que los ciudadanos y las organizaciones pueden evaluar calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos (Cejundo, 2011).

Índice de Densidad del Estado del PNUD-Perú

Para el 2009, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo del Perú (PNUD, 2010) analizó el esfuerzo estatal para brindar oportunidades de desarrollo a la población peruana. La hipótesis del estudio fue que el desempeño del Estado en la provisión de los servicios básicos contribuye a definir las posibilidades para alcanzar el desarrollo humano en determinados territorios. Se definió al desarrollo humano como el proceso de ampliación de las opciones para mejorar las libertades y capacidades de los individuos, las cuales permiten asegurar una vida más provechosa.

De este modo, la base para los procesos de desarrollo humano está en los servicios básicos y la participación de entidades y poblaciones de todo tipo y naturaleza; la presencia de ambos elementos depende de la eficacia del aparato estatal. Así, la promoción del desarrollo humano se concibe como una responsabilidad de toda la sociedad, pero guiada por el Estado. Para medir esta labor estatal se recurrió al concepto de Densidad del Estado, entendido como el actuar público dirigido a asegurar directa o indirectamente la presencia de bienes y servicios esenciales para la población en todo el territorio nacional.

La magnitud de la densidad del Estado en una determinada circunscripción dependerá del número y cobertura de servicios que el Estado ofrezca en ella. La densidad no es sinónimo de tamaño del Estado, sino de las capacidades reales que tiene para cumplir con los fines en relación con el desarrollo humano. Por ello, la densidad es atributo de un Estado para suministrar aquellos elementos, bienes o servicios útiles o funcionales para el desarrollo humano (PNUD, 2010, pp. 28-29).

Se considera así que a mayor densidad de los servicios y facilidades brindadas por el Estado, mayores probabilidades para que los habitantes alcancen un mejor desempeño. En este sentido, los servicios básicos definidos como indispensables para sustentar la construcción de los procesos de desarrollo son: acceso a la identidad, la salud y la educación, junto a la presencia del saneamiento y la electrificación. Este acceso a los servicios públicos, estimado mediante el Índice de Densidad del Estado, es el resultado de la eficacia del actuar del aparato público, que se mide mediante los siguientes indicadores: 1) porcentaje de menores de edad con partida de nacimiento; 2) porcentaje de mayores de edad con documento nacional de identidad; 3) tasa de asistencia neta a la secundaria de jóvenes de 12 a 16 años; 4) número de médicos por cada 10 mil habitantes; 5) porcentaje de viviendas con acceso a red de agua y desagüe (dentro y fuera de la vivienda); y 6) porcentaje de viviendas con electricidad (PNUD, 2010).

Los resultados de la medición de la eficiencia del Estado se estimaron como un aporte para la construcción de políticas públicas para el desarrollo social y reducción de brechas entre territorios. Se encontraron similitudes entre los análisis del IDE y el Índice de Desarrollo Humano, lo que corroboró que una mayor acción estatal se traduce en mejores niveles de vida de la población peruana. Se descubrió también que esta mayor acción estatal está segmentada por territorios y en función de la presencia de mejores vías de comunicación con los polos económicos y políticos, esencialmente con Lima. Tal centralización hace que las poblaciones más alejadas presenten menor actividad estatal, y, por lo tanto, ostenten bajos niveles de desarrollo humano.

En conclusión, esta desigual presencia del Estado en el territorio peruano, aún más evidente en las regiones de la sierra y la selva, ocasiona una inequidad en las libertades y oportunidades de los ciudadanos para alcanzar una vida más próspera.

Metodología de cálculo para Costa Rica

Para aplicar la metodología de cálculo del IDE en Costa Rica, se realizó una serie de adaptaciones debido al ordenamiento territorial y al desarrollo institucional del país. Se excluyó así la variable de identidad debido a que no aporta datos cruciales, pues Costa Rica ha alcanzado un servicio bastante eficiente en lo que respecta a la inscripción de sus habitantes en el Registro Civil, y a la entrega del documento de identidad o partida de nacimiento por parte del Tribunal Supremo de Elecciones; es decir, no es significativa la

cantidad de costarricenses que no ejercen sus derechos por falta de este documento. Empero, se conservan las variables de salud, educación y energía, y se añaden seguridad y pobreza², definidos como elementos esenciales dentro de los procesos de desarrollo de los territorios rurales en el país.

Elaboración del IDE para Costa Rica

El primer paso en la elaboración del índice fue recopilar los datos requeridos; para esto se recurrió a instituciones como el Instituto de Estadística y Censos (Inec), el Centro Centroamericano de Población (CCP), el Poder Judicial y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Una vez obtenida la información, se realizó un análisis descriptivo de cada una de las variables. Algunas de ellas tuvieron que ser ajustadas mediante regresiones lineales para lograr estimaciones cantonales. Seguidamente, se elaboró un análisis factorial exploratorio. Esta técnica estadística define grupos de variables que están altamente correlacionados entre sí, reduce la complejidad de un gran número de variables y logra explicar el fenómeno de un modo más minucioso (Martínez y Sepúlveda, 2012).

Se evaluó también la prueba de Bartlett (Cuadro 1), que contrasta si la matriz de correlaciones es una matriz de identidad, con la hipótesis nula de que las variables analizadas no están correlacionadas entre sí. Se obtuvo que la probabilidad asociada es menor a 0,01, por lo que se puede asumir que las variables están correlacionadas. Se tomó en cuenta también la medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), la cual permite valorar el grado en que cada una de las variables es predecible a partir de las demás. Para este caso en específico, la medida de KMO fue 0,675.

Se procedió a la extracción de factores con el método de componentes principales (Cuadro 2) para establecer combinaciones lineales no correlacionadas de las variables observadas (López-Aguado y Gutiérrez-Provecho, 2019).

Posteriormente, fue necesario efectuar la rotación de factores mediante el método ortogonal *varimax*, que busca minimizar el número de variables que tienen cargas altas en cada factor (Cuadro 3), simplificando la interpretación de los factores (López-Aguado y Gutiérrez-Provecho, 2019).

Se obtuvieron cinco dimensiones que componen el índice (Cuadro 4) y en conjunto explican el 77 % de la variancia total; cada dimensión quedó conformada de la siguiente manera:

²Se ha determinado que la variable saneamiento vaya incluida dentro de la dimensión de pobreza, debido a su correlación con los elementos tomados para definir y medir la pobreza como dimensión.

Cuadro 1: KMO y prueba de Bartlett.

Kaiser-Meyer-Olkin	0.675	-
Prueba de Bartlett	-	<0.01

Elaboración con base en datos del OdD-UCR.

Cuadro 2: Comunidades* obtenidas a partir de la extracción de factores.

Variable	Porcentaje
Pobreza estimada	36,27
Estado techo	89,85
Estado paredes	92,83
Estado piso	91,57
Hacinamiento	82,95
Agua	6,23
Alcantarillado	85,37
Ebais	62,86
Consultas médicas	82,63
Electricidad	54,19
Internet	89,59
Telefonía	92,00
Matrícula primaria	67,84
Matrícula Secundaria	83,30
Hurtos	87,83
Robos	73,63
Robo vehículo	68,00
Tacha vehículo	89,69

*Las comunidades son la proporción de la variancia explicada por los factores comunes en una variable.
Elaboración con base en datos del OdD-UCR.

Cuadro 3: Variancia total explicada.

Clasificación	% variancia	% acumulado
Pobreza	29,49	29,49
Seguridad	16,80	46,29
Energía	15,06	61,35
Educación	9,38	70,73
Salud	6,30	77,03

Elaboración propia con base en datos del OdD-UCR.

Cuadro 4: Estadísticos de fiabilidad.

Dimensión	Alfa de Cronbach	Alfa de Cronbach basada en los elementos tipificados	No de elementos
Pobreza	0,875	0,900	7
Seguridad	0,775	0,821	4
Energía	0,659	0,748	3
Educación	0,565	0,711	2
Salud	0,106	0,603	2

Elaboración con base en datos del OdD-UCR.

1. Pobreza: proporción de techos, paredes y piso en mal estado; proporción de hacinamiento en las viviendas; agua; alcantarillado y una estimación de pobreza obtenida a partir de modelos de regresión;
2. Seguridad: hurtos, robos, robos de vehículos y tacha de vehículos por cada mil habitantes;
3. Energía: electricidad, internet y telefonía en las viviendas;
4. Educación: matrícula en primaria y secundaria;
5. Salud: Ebais³ y consultas médicas.

En el cuadro 5 se muestran estadísticos descriptivos a partir del índice elaborado:

Por último, se realizó un análisis de conglomerados empleando el método k-medias, que permite la clasificación de los cantones de cada una de las regiones del país (Cuadro 6).

El análisis descrito se realizó para el 2018 y el 2019 (arriba se muestran los resultados para el 2018) (ver también [material complementario](#) para resultados del 2019). Se empleó, a su vez, el programa estadístico SPSS en su versión 20.

³ El Ebais es una unidad sanitaria de atención primaria a nivel local que se define como equipo básico de atención integral en salud y se ubica en las comunidades, de manera que atienda necesidades básicas en salud y la población no deba de dirigirse a los hospitales para obtenerla.

Cuadro 5: Estadísticos descriptivos IDE 2018

Estadístico	
Mínimo	0,00
Media	0,64
Mediana	0,65
Máximo	1,00

Elaboración propia con base en datos del OdD-UCR.

Cuadro 6: Clasificación del IDE 2018 a partir de un análisis de conglomerados.

Clasificación	N cantones	Porcentaje
Bajo	10	12,3
Medio	36	44,4
Alto	35	43,2
Total	81	100,0

Elaboración propia con base en datos del OdD-UCR.

Finalmente, se especifica que la comparación de las metodologías del IDH, como del IDE, permitió utilizar los componentes metodológicos, de forma que fuera posible replicar el método de creación de un índice complejo a partir de metodologías ya diseñadas para otras temáticas.

Análisis general

El Instituto de Desarrollo Rural (Inder), al ser el principal encargado del desarrollo rural en el país, debe brindar en coordinación con gobiernos locales, sociedad civil y otros entes públicos, especial atención a las zonas con menor desarrollo socioeconómico y mayor pobreza. Como parte de dicha labor, el Inder ha definido territorios rurales de atención en 71 cantones. En este estudio, tales cantones se han definido como unidad estadística para la medición del IDE, los que seguidamente se muestran de acuerdo con la región de planificación de pertenencia:

- Región Huetar Norte: Guatuso, Upala, Los Chiles, San Carlos, Sarapiquí;
- Región Chorotega. Liberia, La Cruz, Nicoya, Hojanca, Nandayure, Santa Cruz, Carrillo, Abangares, Cañas, Bagaces, Tilarán;
- Región Brunca: Buenos Aires, Coto Brus, Osa, Golfito, Corredores, Pérez Zeledón;
- Región Central: Atenas, Palmares, San Ramón, Naranjo, Zarceros, Cartago, Oreamuno, El Guarco, La Unión, Desamparados, Acosta, Valverde Vega, Dota, Tarrazú, León Cortés, Paraíso, Alvarado, Alajuela, Poás, Grecia, Sarchí, San Isidro, San Rafael, Barva, Santa Bárbara, Santo Domingo, Turrialba, Jiménez, Puriscal, Turrúcares, Mora, Santa Ana, Moravia, Goicoechea, Vásquez de Coronado;
- Región Huetar Caribe: Limón, Matina, Pococí, Siquirres, Guácimo, Talamanca;
- Región Pacífico Central: Orotina, San Mateo, Esparza, Puntarenas, Montes de Oro, Quepos, Garabito, Parrita.

A continuación, se presentan los resultados de IDE obtenidos por cada cantón rural según región, durante el 2018 y el 2019 (Figura 1). Dichos resultados se contrastan con el Índice de Desarrollo Humano 2018, con el fin de valorarlos de una manera más amplia y obtener una mejor perspectiva sobre los niveles de bienestar y desarrollo presentes en cada cantón.

Región Huetar Norte: ningún cantón presenta nivel alto de IDE, solamente dos cantones alcanzan nivel medio y tres un nivel bajo. San Carlos es el cantón con mayor IDE y Los Chiles el de menor (Cuadro

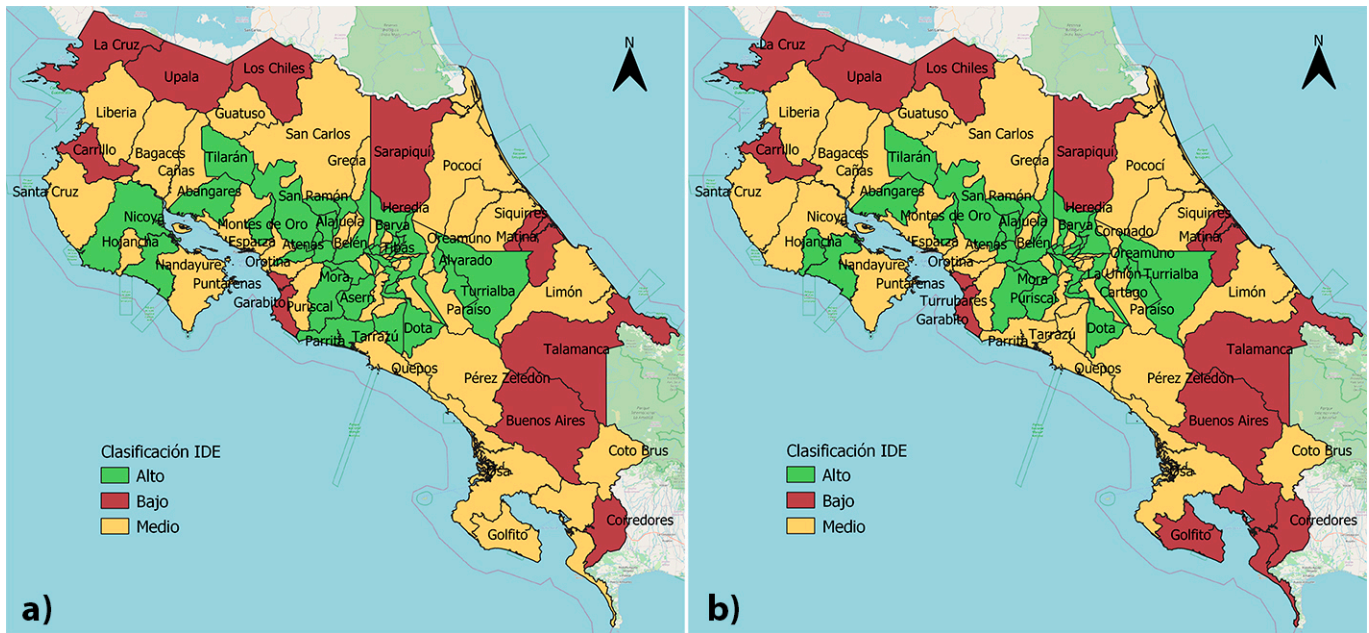


Figura 1: a) IDE por cantones rurales 2018; b) IDE por cantones rurales 2019.

7). Con respecto al IDH, ocurre lo mismo: San Carlos tiene el mayor índice y Los Chiles el menor. Así, los niveles de bienestar generados por la presencia y operación del Estado, en su nivel máximo y mínimo, coinciden con los niveles de bienestar medidos por el IDH.

Región Chorotega: la mayoría de cantones presenta niveles medios y altos de presencia pública eficiente; son pocos los que muestran niveles bajos. El cantón con mayor IDE es Nandayure y el de menor es La Cruz. Con respecto al desarrollo humano, Tilarán presenta el mayor IDH y La Cruz el menor (Cuadro 8). Por lo tanto, La Cruz es el cantón con menor nivel de desarrollo y bienestar de toda la región.

Cuadro 7: Comparación IDE-IDH Región Huetar Norte.

Cantón	IDE	Clasificación	
		IDE	IDH
San Carlos	0,65	Medio	0,80
Guatuso	0,45	Medio	0,74
Upala	0,30	Bajo	0,75
Sarapiquí	0,28	Bajo	0,74
Los Chiles	0,13	Bajo	0,71

Elaboración propia con base en datos del OdD-UCR.

Cuadro 8: Comparación IDE-IDH Región Chorotega.

Cantón	Clasificación		
	IDE	IDE	IDH
Nandayure	0,94	Alto	0,78
Tilarán	0,88	Alto	0,81
Abangares	0,85	Alto	0,79
Hojancha	0,74	Alto	0,74
Nicoya	0,69	Medio	0,80
Cañas	0,67	Medio	0,78
Bagaces	0,55	Medio	0,80
Santa Cruz	0,47	Medio	0,79
Liberia	0,45	Medio	0,80
Carrillo	0,39	Bajo	0,79
La Cruz	0,37	Bajo	0,73

Elaboración con base en datos del Observatorio del OdD-UCR.

Región Brunca: tanto el IDE como el IDH muestran que Pérez Zeledón concentra los mayores niveles de desarrollo y bienestar, mientras que los niveles más bajos están en Buenos Aires (Cuadro 9). En esta región, ningún cantón presenta niveles altos de desarrollo, solamente medios y bajos.

Región Central: comprende la capital y los principales polos económicos y políticos del país, por lo que presenta el mayor número de cantones con nivel alto de IDE (Cuadro 10), así como una notable cantidad de cantones con nivel medio, y ninguno con nivel bajo, misma situación con respecto al IDH. El cantón con mayor IDE es Santo Domingo y el de menor es San Rafael. Con respecto al IDH, el mayor bienestar lo tiene Santa Ana y el menor Tarrazú, por lo que no hay concordancia con el IDE.

Cuadro 9: Comparación IDE-IDH Región Brunca

Cantón	Clasificación		
	IDE	IDE	IDH
Pérez Zeledón	0,65	Medio	0,80
Osa	0,61	Medio	0,74
Coto Brus	0,58	Medio	0,73
Golfito	0,39	Bajo	0,77
Corredores	0,30	Bajo	0,77
Buenos Aires	0,17	Bajo	0,72

Elaboración propia con base en datos del OdD-UCR.

Cuadro 10: Comparación IDE-IDH Región Central, según datos OdD-UCR.

Cantón	IDE	Clasificación IDE	IDH
Santo Domingo	0,99	Alto	0,87
Puriscal	0,97	Alto	0,81
Acosta	0,93	Alto	0,77
Atenas	0,91	Alto	0,82
Zarcero	0,90	Alto	0,83
Cartago	0,88	Alto	0,83
Desamparados	0,88	Alto	0,80
Moravia	0,86	Alto	0,88
Dota	0,80	Alto	0,76
Alajuela	0,79	Alto	0,83
Naranjo	1,79	Alto	0,82
Vásquez de Coronado	0,78	Alto	0,85
Turrialba	0,77	Alto	0,81
Alvarado	0,77	Alto	0,81
Jiménez	0,76	Alto	0,79
Mora	0,75	Alto	0,86
Palmares	0,75	Alto	0,82
Barva	0,74	Alto	0,85
San Isidro	0,74	Alto	0,88
Valverde Vega	0,79	Alto	0,79
San Ramón	0,72	Alto	0,80
Tarrazú	0,69	Medio	0,73
Poás	0,69	Medio	0,80
Goicoechea	0,68	Medio	0,82
Grecia	0,68	Medio	0,81
Santa Bárbara	0,66	Medio	0,84
La Unión	0,65	Medio	0,87
Paráiso	0,64	Medio	0,82
León Cortés	0,62	Medio	0,77
Aserri	0,59	Medio	0,79
El Guarco	0,59	Medio	0,82
Santa Ana	0,56	Medio	0,92
Oreamuno	0,52	Medio	0,79
Turrubares	0,50	Medio	0,75
San Rafael	0,46	Medio	0,88

Elaboración propia con base en datos del OdD-UCR.

Huetar Caribe: la mayoría de los cantones presenta niveles medios y en menor medida niveles bajos; ningún cantón alcanza nivel alto de inversión pública y bienestar derivado (Cuadro 11). Los cantones con mayor IDE son Limón y Siquirres, y el de IDE más bajo es Matina. En cuanto al IDH, Siquirres presenta el mayor nivel de bienestar, mientras que Matina vuelve aparecer con el menor nivel de desarrollo alcanzado. Por lo tanto, puede afirmarse que los niveles mayores y menores de IDE coinciden con los de IDH.

Región Pacífico Central: la mayor cantidad de cantones presenta nivel medio de desarrollo, luego están los de nivel alto y solamente un cantón presenta nivel bajo (Cuadro 12). El cantón con mayor IDE es Montes de Oro, mientras que Garabito y Quepos son los de menor nivel de desarrollo alcanzado. Los niveles de IDH coinciden con el IDE en los cantones con menores niveles de bienestar (Quepos y Garabito), no así en los casos de los cantones con los niveles más altos, donde Montes de Oro presenta el mayor IDE y Esparza el mayor IDH.

Conclusiones

Costa Rica ha desarrollado un sistema institucional moderno para atender el desarrollo de las poblaciones rurales, impulsado por organismos internacionales y similar al instaurado por países vecinos. Este sistema se basa en la participación especificada del Estado en la promoción del desarrollo rural, lo que hace posible la medición de los resultados desde la presencia y eficiencia del Estado en los territorios objetivo, como se ha logrado mediante el Índice de Densidad Estatal aplicado en los territorios rurales del país atendidos por el Inder.

En este sentido, en los cantones de la región Central el Estado cuenta con la mayor presencia y eficiencia, al contrario que en los ubicados en las periferias, alejados de San José y de las principales ciudades. Este patrón se repite al medir el desarrollo humano: los mayores niveles se concentran en los cantones de la región Central y los menores en las costas y zonas fronterizas.

De esta manera, las oportunidades para el desarrollo rural giran en función de la cercanía del territorio con los principales polos económicos y políticos del país, lo cual evidencia serias desigualdades y baches entre los territorios rurales, a pesar de las políticas territoriales aplicadas para el desarrollo rural, las cuales no han sido capaces de revertir esta situación.

El hecho de que entre más lejos se encuentre el territorio de la capital, menores serán sus oportunidades de desarrollo, junto con la comprensión de los procesos de construcción y aplicación de las políticas para el desarrollo rural, son elementos cardinales que deben tomarse en cuenta a la hora de impulsar acciones para

Cuadro 11: Comparación IDE-IDH. Huetar Caribe.

Cantón	Clasificación		
	IDE	IDE	IDH
Limón	0,58	Medio	0,75
Siquirres	0,58	Medio	0,78
Guácimo	0,48	Medio	0,76
Pococí	0,47	Medio	0,76
Talamanca	0,37	Bajo	0,71
Matina	0,34	Bajo	0,67

Elaboración propia con base en datos del OdD-UCR.

Cuadro 12: Comparación IDE-IDH Pacífico Central.

Cantón	Clasificación		
	IDE	IDE	IDH
Montes de Oro	0,82	Alto	0,81
San Mateo	0,70	Alto	0,79
Parrita	0,70	Alto	0,80
Puntarenas	0,61	Medio	0,81
Orotina	0,59	Medio	0,82
Esparza	0,57	Medio	0,83
Quepos	0,48	Medio	0,78
Garabito	0,00	Bajo	0,75

Elaboración propia con base en datos del OdD-UCR.

el desarrollo rural, al igual que para entender las realidades sociales y culturales de sus pobladores, quienes pueden mostrar diferencias significativas en la concepción del desarrollo, así como de la percepción de la efectividad de las políticas públicas y de la labor misma de los agentes o promotores del cambio social o cultural.

Finalmente, con respecto al proceso metodológico seguido, se resalta que fue posible aplicar el método estadístico de normalización, estandarización y cálculo tanto del IDH como del IDE, obteniendo como resultado un índice complejo, el cual brinda información veraz sobre una temática en específico.

Referencias bibliográficas

- Amin, A., y Thrift, N. J. (1994). Living In The Global. En A. Amin y N. J. Thrift (eds), *Globalization, institutions and regional development in Europe* (pp. 1-22). New York: Oxford University Press.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2012). *Ley N-9036 Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural*. San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica, .
- Ceballos, M. A. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Copus, A. (2006). Los componentes de la perifericidad no espacial. Nuevos factores de desarrollo territorial: Elementos conceptuales. En J. Noguera y J. Esparcia (coord.), *Nuevos factores de desarrollo territorial* (pp. 81-160). Valencia, España: Universitat de València, Servei de Publicacions.
- Fundación Demuca. (2009). *Guía práctica para el Agente de Desarrollo Local de Centroamérica y República Dominicana*. San José: Demuca.
- Gobierno de Honduras. (2011). *Plan de Inversión del País para el Sector Agroalimentario (PIPSA) 2011-2014*. Tegucigalpa: Secretaria de Agricultura y Ganadería de Honduras.
- Jeréz, A. (2005). Los procesos de participación. En I. Crespo y A. Martínez (eds), *Política y gobierno en América Latina* (pp. 241-288). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pérez, J. P. (2000). Lo local en la globalización: algunas reflexiones. En J. P. Pérez, R. Rivera, A. Cordero y A. Morales (ed.), *Encuentros inciertos: globalización y territorios locales en Centroamérica* (pp. 13-52). San José: Flacso.
- Pipitone, U. (2003). *Ciudades, naciones, regiones: los espacios institucionales de la modernidad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Oficina del Perú.
- Rofman, A., y Villar, A. (2006). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Martínez, C., y Sepúlveda, M. (2012). Introducción al análisis factorial exploratorio. *Revista colombiana de psiquiatría*, 41(1), 197-207.
- López-Aguado, M., y Gutiérrez-Provecho, L. (2019). Cómo realizar e interpretar un análisis factorial exploratorio utilizando SPSS. *Revista d'Innovació i Recerca en Educació*, 12(2). doi: 10.1344/reire2019.12.227057
- Secretaría de Agricultura y Ganadería. (2011). *Estrategia del Sector Público Agroalimentario y Plan de Implementación 2011-2014. Honduras hacia el Desarrollo Sustentable*. Tegucigalpa: Secretaría de Agricultura y Ganadería de Honduras