



SEXTO INFORME ESTADO DE LA EDUCACION

Algunas consideraciones sobre los incentivos por zonaje e IDS en primaria pública

Leonardo Sánchez Hernández
Luis Zamora Gonzáles
ProDUS-UCR



CONSEJO NACIONAL DE RECTORES
Oficina de Planificación de la Educación Superior



2017
Las Universidades Públicas por la Vida, el Diálogo y la Paz



PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

Convenio CONARE-Horizonte Positivo



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Sexto Informe Estado de la Educación (2017) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

INDICE DE CONTENIDO

I Introducción.....	3
II ¿Cómo se paga el zonaje?.....	4
III ¿Cuál es la realidad actual del pago de zonaje?.....	10
IV Limitaciones y problemas del sistema actual de pago de zonaje.....	11
V ¿Cómo se paga el IDS?.....	14
VI ¿Cuál es la realidad actual del pago de IDS?.....	16
IV Limitaciones del sistema actual de pago de IDS.....	17

I Introducción

En 1996 (resolución DG-145-2010) el Ministerio de Educación Pública y los representantes de los gremios de educadores, acordaron el establecimiento de un pago adicional a los servidores docentes y administrativo-docentes, por laborar en centros educativos ubicados en las zonas de menor desarrollo socioeconómico “... para atraer a educadores titulados a esas zonas y contribuir a crear mayores oportunidades para los estudiantes”; conformándose una comisión tripartita con representantes del Ministerio de Educación Pública (MEP), la Dirección General de Servicio Civil y el representantes del Magisterio Nacional tomando como base el Índice de Desarrollo Social (IDS) elaborado por MIDEPLAN.

De igual forma, el (MEP) estableció el pago a los docentes de un sobresueldo denominado Zonaje. De acuerdo con el reglamento (N° 16347-MEP) para pago de zonaje a los servidores del MEP se contempla lo siguiente:

“Para los efectos del presente reglamento, que se revisará cada dos años, se entenderá por zonaje, el sobresueldo que se pagará a los servidores del Ministerio de Educación Pública, que prestan los servicios en zonas calificadas como incómodas o insalubres” (Artículo 1).

El porcentaje que se le asigne a cada centro educativo, se calculará tomando en consideración, entre otros factores, la insalubridad, vías de comunicación, transporte, alimentación, etc., los porcentajes serán fijados mediante acuerdo y publicados en la tabla de zonaje que edita el Ministerio. Se consideran zonas incómodas o insalubres las instituciones calificadas con 10 o más puntos de acuerdo con las variables que aplica el Departamento de Planeamiento Físico del Ministerio de Educación Pública. (Artículo 2).

Ambos pagos adicionales o recargos tienen un enfoque territorial importante para su asignación y los componentes o variables que definen la metodología de cálculo presentan elementos cambiantes en el tiempo y el espacio que vale la pena evaluar para indagar su correcta aplicación. Para cumplir con este objetivo se realiza un análisis exploratorio a partir de las bases de datos suministradas por el MEP sobre las planillas (2015) de pago de Zonaje e IDS a funcionarios así como de algunos documentos metodológicos.

II ¿Cómo se paga el zonaje?

Como se mencionó anteriormente, el porcentaje que se le asigne a cada centro educativo, se calculará tomando en consideración, entre otros factores: la insalubridad, vías de comunicación, transporte, alimentación, etc., los porcentajes serán fijados mediante acuerdo y publicados en la tabla de zonaje que edita el Ministerio. Se consideran zonas incómodas o insalubres las instituciones calificadas con 10 o más puntos de acuerdo con las variables que aplica el Departamento de Planeamiento Físico del Ministerio de Educación Pública

A continuación, se desagrega cada uno de los factores que compone el zonaje

- a) *Disponibilidad habitacional:* En este Factor se asignan de 0 a 10 puntos entre sus componentes, es decir, solo con uno de los componentes de este factor es posible que un centro educativo acceda al zonaje siempre y cuando al docente tenga que vivir en alguna instalación del centro educativo, en la casa de un familiar o pagar un hotel o cabina. En caso de que el maestro viva en la casa del maestro o exista oferta de vivienda para vivir no recibe puntaje. Alquilar una casa o tener casa propia le permite obtener cinco puntos.

Disponibilidad Habitacional (Valor máximo 10 pts)	
Casa del Maestro	0
En la escuela	10
Casa familiar	10
Hotel o cabina	10
Alquila casa/Casa Propia	5
Existen varios lugares para vivir	0

- b) *Disponibilidad de alimentos:* En este Factor también permite asignar de 0 a 10 puntos entre sus componentes, específicamente se le asigna zonaje a un centro educativo (alcanza 10 puntos) cuando **nadie vende alimentos o solo una familia vende**. En caso de existir casa del maestro, el docente tener vivienda propia o que exista comedor escolar o más de 2 lugares donde vendan alimentos la puntuación asignada es de cero puntos.

Disponibilidad de Alimentos (Valor máximo 10 pts)	
Nadie vende alimentos	10
Solo una familia vende alimentos	10
Existen más de 2 o más lugares que vendan alimentos	0
Comedor Escolar	0
Casa del Maestro	0
Casa Habitacional	0

- c) *Servicios de comunicación:* Este Factor asigna hasta cinco puntos al centro educativo. Incorpora dos indicadores de acceso, el primero es a correo o fax y el segundo es a teléfono público. En el caso del correo o fax se asigna 0,25 puntos por cada kilómetro donde no exista y 0,50 puntos por cada kilómetro sin acceso a teléfono público.

Servicios de Comunicación (Valor máximo 5 pts)	
Correo o Fax	Km x 0.25
Teléfono Público	Km x 0.50

- d) *Sector Salud:* Este Factor asigna hasta cinco puntos al centro educativo. Incorpora cinco indicadores de acceso a servicios de salud: farmacias, EBAIS, clínicas de la CCSS, hospitales y médico particular. Específicamente se le asigna un punto si cada uno de los cinco indicadores se ubica a más de 10 km (farmacia, EBAIS o medico particular), o 15km en el caso de las clínicas de la CCSS o 20km en el caso de los hospitales.

Sector Salud (Valor máximo 5 pts)	
Si la farmacia se ubica a menos de 10 km.	0
Si la farmacia se ubica a 10 km o más.	1
Si el EBAIS se ubica a menos de 10 km.	0
Si el EBAIS se ubica a 10 km o más.	1
Si la clínica de la C.C.S.S se ubica a menos de 15 km.	0
Si la clínica de la C.C.S.S se ubica a 15 km o más.	1
Si el hospital se ubica a 20 Km o más.	1
Si el Médico Particular se ubica a menos de 10 Km.	0
Si el Médico Particular se ubica a 10 Km o más.	1

- e) *Comercio*: Este Factor asigna hasta cinco puntos al centro educativo. Incorpora cinco indicadores de acceso a comercios. Cada indicador asigna un punto al centro educativo si no existe una pulpería, una carnicería, un supermercado, una tienda o un restaurante, estos tres últimos a menos de 5 km.

Comercio (Valor máximo 5 pts)	
Si hay pulpería	0
No hay pulpería	1
Si hay carnicería	0
No hay carnicería	1
Si hay supermercado a menos de 5 kms	0
No hay supermercado a menos de 5 kms	1
Si hay tienda a menos de 5 kms	0
No hay tienda a menos de 5 kms	1
Si hay restaurante / soda a menos de 5 kms	0
No hay restaurante / soda a menos de 5 kms	1

- f) *Medio de transporte*: Este Factor asigna hasta diez puntos al centro educativo. Incorpora siete indicadores asociados al transporte. Por cada kilómetro que el docente se tenga que desplazar a pie o en lancha (incluye botes) se le dan dos puntos, si se transporta a caballo se le asigna un punto por kilómetro, 0,8 puntos en bicicleta, 0,5 en vehículo ocasional o motocicleta y 0,3 puntos por cada kilómetro en autobús.

Medio de Transporte (Valor máximo 10 pts)	
Autobús	Km x 0.3
Motocicleta	Km x 0.5
Vehículo ocasional	Km x 0.5
Bicicleta	Km x 0.8
Caballo	Km x 1.0
A pie	Km x 2.0
Lancha o bote	Km x 2.0

- g) *Tipo de vía:* Este Factor asigna hasta diez puntos al centro educativo. Incorpora cinco indicadores asociados al tipo de vías. Por cada kilómetro que el docente se tenga que desplazar en una vía de pavimentos se le asigna 0,16 puntos, 0,32 si la vía es de lastre, 0,66 si es de tierra y 1,33 puntos en caso de que sea un trillo. El mayor puntaje se da cuando la vía es un río, donde por cada kilómetro se asigna 2,66 puntos.

Tipo de Vía (Valor máximo 10 pts)	
Pavimento	Km x 0.16
Lastre	Km x 0.32
Tierra	Km x 0.66
Trillo	Km x 1.333
Río	Km x 2.666

- h) *Frecuencia del transporte:* Este Factor asigna hasta diez puntos al centro educativo. Incorpora siete indicadores asociados a la frecuencia de transporte. En este caso el puntaje se asigna según la frecuencia. En caso de que no exista transporte automáticamente se dan los 10 puntos. Si la frecuencia es baja y solo se presenta una vez por semana 6 puntos, dos veces a la semana 5 puntos, una vez al día 3 puntos, dos veces o más al día 2 puntos y 0 puntos en caso de que la frecuencia sea de una vez por hora o continua.

Frecuencia del transporte (Valor máximo 10 pts)	
No hay	10
1 vez /semana	6
2 veces / semana	5
1 vez / día	3
2 veces o +/día	2
1 vez / hora	0
Continuo	0

- i) *Servicios públicos:* Este Factor asigna hasta diez puntos al centro educativo. Incorpora tres dimensiones (agua, electricidad y sistema sanitario) y once indicadores asociados a servicios públicos. En el caso de la dimensión “agua” se asigna 5 puntos en caso de que no exista acceso a agua potable o esta provenga de un río o naciente. Si proviene de un pozo

tiene 3 puntos y 0 en caso de cañerías. En el caso de la “electricidad” si no existe o proviene de una planta o celda solar se asignan 2,5 puntos, en caso de haber tendido eléctrico no se asignan puntos. Por su parte, la dimensión asociada al “sistema sanitario” otorga 2,5 puntos en caso de que no se tenga sistema o se use pozo negro. La existencia de un sistema de cloaca o alcantarillado o tanque séptico no asigna puntaje.

Servicios públicos (Valor máximo 10 pts)	
Agua	
No tiene	5
Río o nacimiento	5
Pozo	3
Cañería	0
Electricidad	
No tiene	2,5
Planta / celda solar	2,5
Tendido eléctrico	0
Sistema Sanitario	
No tiene	2,5
Pozo negro	2,5
Sistema de cloaca o alcantarillado	0
Tanque séptico	0

- j) *Ubicación en zonas de condición especial:* Este Factor asigna hasta quince puntos al centro educativo e incorpora 4 variables. La primera variable es si el centro educativo se sitúa en una zona “normal” en cuyo caso se le asignan cero puntos. Si el centro educativo se ubica en una zona turística obtiene 10 puntos, 15 puntos si está en una zona indígena y 10 puntos si está en una zona de alto riesgo.

Ubicación en zona de condiciones especiales (Valor máximo 15 pts)	
El centro educativo se sitúa en una zona normal	0
El centro educativo se sitúa en una zona turística	10
El centro educativo se sitúa en una zona indígena	15
El centro educativo se sitúa en una zona de alto riesgo*	10

k) *Faltante o estado de las aulas*: Este factor asigna hasta cinco puntos al centro educativo e incorpora dos dimensiones. La primera dimensión tiene que ver con el faltante de aulas. En este caso de no existir faltante no se asigna puntaje, si son menos de 20 aulas se da un punto, y cada 20 aulas adicionales (faltante) se le asigna otro punto hasta alcanzar los 5 puntos con un faltante de 81 aulas o más.

La segunda dimensión es la física, y hace referencia al mal estado de las aulas. Si estas no presentan ningún problema no se le asigna puntaje. Si menos de 20 aulas están en mal estado se le da un punto y se continúa con la metodología aplicada para el faltante de aulas, en este caso más de 81 aulas en mal estado asigna cinco puntos.

Faltante o estado de las aulas (Valor máximo 5 puntos)	
Faltante	
Ninguna	0
Menos de 20 aulas	1
De 21 a 40 aulas	2
De 41 a 60 aulas	3
De 61 a 80 aulas	4
Más de 81 aulas	5
Estado físico	
Ninguna presenta mal estado	0
Menos de 20 aulas	1
De 21 a 40 aulas malas	2
De 41 a 60 aulas malas	3
De 61 a 80 aulas malas	4
Más de 81 aulas malas	5

l) *Clima*: Este factor asigna hasta cinco puntos al centro educativo e incorpora dos dimensiones que en conjunto podrían sumar los cinco puntos. La primera dimensión es la temperatura, si esta se ubica entre los 19°C a 20° C no se da puntaje. Por el contrario se asigna un punto cuando la temperatura se ubica entre 15°C a 19°C ó 29°C a 32°C. Cuando la temperatura es mayor a los 32°C o menos a los 15°C se asignan dos puntos.

La otra dimensión tiene que ver con la pluviosidad. Si la cantidad de milímetros de lluvia que cae es menos a los 3200 mm no se asigna puntaje. Por el contrario si se ubica entre los 3200 mm a 4000 mm se da dos puntos y tres puntos cuando el valor es mayor a los 4000 mm.

Clima (Valor máximo 5 puntos)	
Temperatura	
De 19°C a 20° C	0
De 15°C a 19°C ó 29°C a 32°C	1
Menos de 15°C ó más de 32°C	2
Pluviosidad	
Menos de 3200 mm	0
De 3200 mm a 4000 mm	2
Más de 4000 mm	3

III ¿Cuál es la realidad actual del pago de zonaje?

La tabla de zonaje (2014) suministrada por el Ministerio de Educación Pública (MEP) permite identificar la cantidad de escuelas y distritos del país donde se da el pago de zonaje (ver cuadro 1).

En total se encuentran registradas 3.484 instituciones que recibían zonaje en 269 distritos. Solo la provincia de Puntarenas agrupa el 25% de esas instituciones, seguido de Alajuela (19%) y Limón (18%) el resto de provincias agrupa menos del 15% de las instituciones.

La distribución por distrito muestra un panorama diferente, Guanacaste concentra el mayor número de distritos (20%) donde se paga zonaje y con un porcentaje similar se ubican San José (19,7%) y Puntarenas (19,7%). El 60% de los distritos donde se paga zonaje se ubican en estas tres provincias.

Cuadro 1: Cantidad de Instituciones y distritos por provincia donde se da el zonaje

Provincia	Cantidad de instituciones	Porcentaje	Cantidad de distritos	Porcentaje
Puntarenas	880	25,26	53	19,70
Alajuela	664	19,06	48	17,84
Limón	628	18,03	29	10,78
San José	493	14,15	53	19,70
Guanacaste	473	13,58	54	20,07
Cartago	200	5,74	24	8,92
Heredia	146	4,19	8	2,97
Total general	3.484	100,00	269	100,00

Elaboración ProDUS-UCR con datos del MEP.

IV Limitaciones y problemas del sistema actual de pago de zonaje

- El zonaje está relacionado con el IDS, aplicar ambos recargos es sobreestimar el problema y pagar dos veces por criterio similares.
- Desde el punto de vista metodológico, se tiene un problema, y es que la mayoría de criterios utilizados como indicadores para asignar el zonaje son constructos que de no estar bien delimitados se abre un portillo para diferentes interpretaciones.
- Continuando con el tema metodológico, el puntaje para alcanzar la asignación de zonaje es muy bajo y permite que más de la mitad de los distritos del país accedan a este sobrecargo.
- Existen indicadores que no deberían tener relevancia para el contexto tecnológico actual y que no son parámetros para medir el desarrollo de los distritos, por ejemplo, la presencia de teléfono público, fax o correo.
- Existen diez grandes factores que componen el zonaje, estos a su vez se descomponen en dimensiones e indicadores. La estructura de los indicadores, en algunos casos, no parece contemplar una coherencia lógica para asignar puntos, y se contradicen o se contemplan dos veces, lo que causa problemas de sobreestimación de la problemática ya que su tratamiento es individual. Por ejemplo, se asigna puntaje en caso de que

no exista pulpería, pero también en caso de que no exista supermercado, es decir, se tratan por separado. La no existencia de una pulpería no debería ser problema si existe un supermercado, de hecho, la oferta es mayor. Sin embargo, bajo el modelo actual obtiene puntaje. Continuando con este ejemplo, también se asigna puntaje si no existe carnicería, cuya oferta también es posible encontrarla en un supermercado.

- Uno de los principales problemas es la no existencia de áreas de influencia definidas en kilómetros. Un número importante de los indicadores usados hacen referencia a la accesibilidad (servicios de salud, transporte, alimentación, etc.) sin embargo, no se establecen áreas de influencia claras, ejemplo de ellos son los factores relacionados con la disponibilidad habitacional, de alimentos, de servicios de comunicación, comercio, entre otros.
- Otro aspecto importante es la estimación y actualización de las variables. La mayoría de indicadores utilizados implican estimaciones muy detalladas a nivel local y del área de influencia de la institución y con un abordaje metodológico y técnico que en muchos casos no es sencillo de establecer. No queda claro cuál departamento del MEP está realizando esta labor. La actualización toma relevancia en aquellos distritos con una dinámica económica mayor. En los casos donde es la misma institución o docente que solicita se le otorgue el zonaje deben existir criterios transparentes de control y monitoreo, así como de veracidad de la información que se brinda.
- La determinación de zonas de condiciones especiales tiende a ser subjetiva y en muchos casos arbitraria. No es clara la definición del constructo zona “normal”, “turística” o de “alto riesgo” y se presta para diferentes interpretaciones.

A continuación, se detallan para cada uno de los diez factores algunas limitaciones encontradas:

- a) Respecto al factor disponibilidad habitacional no queda claro porque asignar un puntaje si se tiene casa propia. Es de esperar que el puntaje se asigne cuando el docente deba incurrir en un pago por alquiler, hotel o cabina.
- b) Respecto a la disponibilidad de alimentos, se asignan diez puntos si nadie los vende o si solo una familia vende alimentos. Este indicador presenta varias deficiencias, la primera es que no se define un rango de influencia

(en kilómetros) quedado abierto el criterio para cualquier interpretación. Y la segunda es que no se integra con otros indicadores, es de decir se analiza de forma individual. Por ejemplo, si se tiene casa propia y un supermercado o pulpería cerca, el hecho de que no existan familias que vendan alimentos no debería ser un problema, de igual forma si existen restaurantes cerca.

- c) Los servicios de comunicación establecidos en la metodología están desactualizados. Como se mencionó anteriormente, el acceso a correo o fax o teléfonos públicos no debería ser un criterio para pagar zonaje en un contexto donde las tecnologías de la información han cambiado y el acceso ha aumentado de forma importante.
- d) El acceso a comercios es otro de los factores que se debe revisar. Especialmente en la relación que tienen entre sí, y evitar tratarlos de forma independiente para no sobreestimar el problema. Por ejemplo, actualmente se puede tener dos puntos por no tener cerca una pulpería y una carnicería a pesar de tener cerca un supermercado, soda o restaurante. De igual forma en este factor se debe revisar el constructo o concepto de “tienda” ya que es ambiguo, y se puede prestar para diversas interpretaciones, especialmente que se defina tienda de cual tipo y porque es relevante para el análisis de zonaje.
- e) En el caso de los medios de transporte el problema consiste en que no discrimina, prácticamente se le da puntaje al uso de cualquier medio de transporte. El mismo problema se presenta para el tipo de vía. En ambos casos no queda claro la forma en cómo se determina el puntaje de acuerdo a la cantidad de kilómetros.
- f) Uno de los casos más críticos es el factor relacionado con “zonas en condiciones especiales” ya que no es clara la forma en que se define una zona normal, turística o de riesgo.
Para empezar el concepto de “normal” no es un indicador usado en ningún índice o indicador nacional o internacional y tampoco existe un abordaje metodológico que lo defina. El mismo principio aplica para zonas turísticas o de riesgo.
Cuando se utilizan conceptos que son constructos se debe tener muy claro cuales elementos lo componen.
Es de especial importancia en el caso de zonas turísticas y principalmente zonas de riesgo que exista una institución autorizada del estado que designe dichos criterios. Bajo la metodología actual no es posible

determinar el tipo de riesgo ni el tipo de turismo y se le asigna la misma importancia sin diferenciar.

- g) Por último, en el caso de los criterios de temperatura y pluviosidad no se define si los criterios hacen referencia a valores máximos, mínimos o promedios, quien hace las mediciones y a qué lugar hacen referencia (en la institución, dentro del aula o en el ambiente del distrito en general. En todo caso la temperatura y pluviosidad no deberían ser un criterio para asignar puntaje por zonaje, lo que es importante es cómo están adecuando (adaptando) la infraestructura a dichas condiciones.

V ¿Cómo se paga el IDS?

En 1996 (resolución DG-145-2010) el Ministerio de Educación Pública y los representantes de los gremios de educadores, acordaron el establecimiento de un pago adicional a los servidores docentes y administrativo-docentes, por laborar en centros educativos ubicados en las zonas de menor desarrollo socioeconómico “... para atraer a educadores titulados a esas zonas y contribuir a crear mayores oportunidades para los estudiantes”; conformándose una comisión tripartita con representantes del Ministerio de Educación Pública (MEP), la Dirección General de Servicio Civil y el representantes del Magisterio Nacional tomando como base el Índice de Desarrollo Social (IDS) elaborado por MIDEPLAN.

De acuerdo con el IDS el territorio nacional se clasifica en “Zonas de Mayor y Menor Desarrollo Relativo”. Para ello se entenderá que la “Gran Área Metropolitana” -definida en el “Plan Regional de Desarrollo Urbano” para la Gran Área Metropolitana- constituye una zona de mayor desarrollo relativo, en tanto que para las restantes zonas geográficas del país, se utilizan los siguientes criterios:

- i. El IDS promedio simple del área urbana del “Gran Área Metropolitana”: 67,5 puntos.
- ii. El IDS promedio simple nacional: 54,2 puntos.
- iii. El IDS promedio simple de las regiones periféricas: 45,6 puntos.

Los rangos del IDS para cada una de las categorías presentadas se establecen del siguiente modo:

- a) Mayor Desarrollo Relativo: 100 puntos a 67,5 puntos
- b) Menor Desarrollo Relativo:
 - b.1) Nivel medio: 67,4 puntos a 54,2 puntos
 - b.2) Nivel bajo: 54,1 puntos a 45,6 puntos

b.3) Nivel muy bajo: 45,5 puntos a 0 puntos

Posteriormente se establece el siguiente criterio:

a) Zonas de Mayor Desarrollo Relativo: Son de mayor desarrollo relativo aquéllos distritos cuyo IDS es mayor o igual al promedio simple del área urbana del “Gran Área Metropolitana”.

b) Zonas de Menor Desarrollo Relativo:

- i) *Nivel medio:* Son de menor desarrollo relativo, nivel medio, aquéllos distritos cuyo IDS es mayor o igual al promedio simple nacional, pero inferior al IDS promedio del área urbana del “Gran Área Metropolitana”.
- ii) *Nivel bajo:* Son de menor desarrollo relativo nivel bajo, aquéllos distritos cuyo IDS es superior o igual al IDS promedio simple de las regiones periféricas, pero inferior al IDS promedio nacional.
- iii) *Nivel muy bajo:* Son de menor desarrollo relativo nivel muy bajo, aquéllos distritos cuyo IDS es inferior al IDS promedio simple de las regiones periféricas.

A los nuevos distritos que se creen se les deberá imputar el valor IDS correspondiente al distrito del que fueron segregados.

En 2001, el MEP se comprometió a extender el pago de este incentivo a los Orientadores, Orientadores Asistentes y Bibliotecarios. De igual forma se contempla también el pago de este incentivo a partir del año 2002, a otros servidores propiamente docentes que ostenten título específicamente en educación; y que incluye a los grupos profesionales MT-3, VT-4, PT-3, PT-4, KT-1, ET-2 y ET-1.

En el año 2009 el MEP recomienda mediante un denominado: “*Informe Técnico Distritos para el pago del incentivo por laborar en zonas de menor desarrollo relativo comisión de zonas de menor desarrollo*”, la inclusión como beneficiarios de este pago, algunos distritos ubicados en el Nivel Medio y que territorialmente se ubican en la Gran Área Metropolitana, según Decreto Ejecutivo N° 34160-PLAN-COMEX. En total son 32 distritos ubicados en San José, Cartago, Alajuela y Guanacaste (ver cuadro 2).

Cuadro 2: *Distritos que se paga IDS sin ser IDS bajo o muy bajo reconocidos por el MEP.*

San José	Cartago
11601 San Pablo	30103 Carmen
11602 San Pedro	30105 Aguacaliente
11605 Carara	30202 Santiago
10303 San Juan de Dios	30203 Orosí
10313 Los Guido	30204 Cachí
10601 Aserri	30205 Santa Lucía
10607 Salitrillos	30302 San Diego
11003 San Antonio	30305 Concepción
11004 Concepción	30306 Dulce Nombre
Alajuela	30308 Río Azul
20104 San Antonio	30703 Potrero Cerrado
20106 San Isidro	30705 Santa Rosa
20107 Sabanilla	30802 San Isidro
20110 Desamparados	30804 Patio de Agua
20112 Tambor	Guanacaste
20504 San Isidro	50805 Líbano
20805 Sabana Redonda	50901 Carmona

VI ¿Cuál es la realidad actual del pago de IDS?

De acuerdo con la planilla de IDS (2015) suministrada por el Departamento de Sistemas de Información de la Dirección de Informática de Gestión del Ministerio de Educación Pública (MEP) el pago de IDS se da en 348 distritos, es decir, en el 74% de los distritos del país.

Los resultados del último IDS estimado a nivel distrital para el país indican que 157 distritos se ubican en condición de desarrollo relativo Bajo y 53 en zonas de desarrollo relativo muy bajo. Lo anterior da un total de distritos de 210.

La diferencia entre los distritos que tienen IDS bajo y Muy bajo, y a los que se les está pagando en la actualidad por IDS es de 138 distritos. Ahora bien, como se mencionó anteriormente el MEP acordó asignarles pago de IDS a otros distritos que tienen una condición de desarrollo relativo diferente a baja o muy baja, en total son 32 distritos, de esta manera el total de distritos donde se debe pagar IDS asciende a 242.

A pesar de lo anterior, en la planilla del 2015 se les asigna pago a 348 distritos, es decir, 106 distritos más de los que se encuentran con índice de desarrollo relativo bajo, muy bajo o las excepciones que el MEP determinó.

De la planilla del 2015 es importante mencionar que 39 distritos son clasificados en dos categorías, tanto en índice de desarrollo relativo bajo como muy bajo. Lo anterior quiere decir que profesores que dan lecciones en un mismo distrito tienen una clasificación del distrito diferente. Esto es relevante porque el monto pagado difiere según el nivel de desarrollo como se muestra en los cuadros siguientes:

En porcentaje del salario total								
Nivel IDS	MT-6		MT-5, ET-4, KT-3, PT-6, VT-6		MT-4, ET-3, KT-2 PT-5, VT-5		PT-4, VT-4, MT-3, ET-2, KT-1	
	Por año	Por mes	Por año	Por mes	Por año	Por mes	Por año	Por mes
Bajo	90%	7,50%	80%	6,67%	70%	5,83%	40%	3,33%
MuyBajo	100%	8,33%	90%	7,50%	80%	6,67%	50%	4,17%

IV Limitaciones del sistema actual de pago de IDS

- El IDS es un indicador limitado para medir el desarrollo social de los distritos del país. Es un indicador que no mide pobreza, es muy limitado en medir necesidades básicas humanas ni capacidades de la población, no mide capital humano, ni infraestructura, tampoco las condiciones del mercado laboral, ni condiciones o factores para el desarrollo de los distritos. Argumentar que un profesor va encontrar condiciones adversas de calidad de vida en distritos con IDS bajo o muy bajo incluso medio y en algunos casos IDS alto es un criterio débil que no necesariamente responde a la realidad. Por ejemplo, en distritos como Santa Ana, Colón, Barva, San Pablo, Zarceró, Oriental, Tejar, distritos de cantones como Alajuela, Palmare, Atenas entre otros, tienen un nivel de desarrollo promedio alto y no se justifica la compensación monetaria de un docente para que dé lecciones en dichas zonas. Esto permite que el criterio sea subjetivo y flexible para que cualquier escuela argumente que necesita el sobresueldo.
- El pago del IDS a los docentes fue una política dirigida a instituciones ubicadas en distritos con índice de desarrollo relativo bajo y muy bajo, en este sentido, se debería pagar el sobresueldo a 210 distritos. En la actualidad el pago es a 348 distritos. Lo anterior hace que prácticamente no existan filtros y permite que otras instituciones en otros distritos que no reciben el sobrecargo lo soliciten.

- No es clara la lógica seguida por el MEP para establecer porque unos distritos con desarrollo relativo medio y alto pueden optar por el sobrecargo y otros no.
- De igual forma, la nómina utilizada por el MEP para el pago de IDS en 2015 sobrepasa los distritos permitidos (incluyendo las excepciones) esto hace que 106 distritos se les asigne el pago de IDS sin existir algún criterio técnico o normativo que justifique tal asignación. Algunos de estos distritos con índice de desarrollo relativo dentro de los más altos del país.
- Los distritos de Costa Rica tienden a ser en muchos casos muy heterogéneos y con contrastes sociales importantes a lo interno, en este sentido el IDS no es un indicador correcto para generalizar la realidad de un distrito, conllevando a problemas de sub o sobre estimación del desarrollo distrital.
- Con respecto al punto anterior, sería importante evaluar la posibilidad de utilizar criterios geográficos más desagregados que distritos que permitan medir la realidad del entorno en el cual se ubica el centro educativo. En este sentido se podría aprovechar la cartografía censal y los diferentes indicadores de pobreza que existen, así como diferentes bases de información georreferenciada para crear zonas de influencia más apegadas a la realidad actual.