

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Políticas nacionales de desarrollo regional en Costa Rica

Un análisis comparativo
entre experiencias europeas
y latinoamericanas

Natalia Genta
Alicia Williner
Iván Silva
Juan Ramón Cuadrado



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Documentos de Proyectos

Políticas nacionales de desarrollo regional en Costa Rica

Un análisis comparativo entre experiencias europeas y
latinoamericanas

Natalia Genta
Alicia Williner
Iván Silva
Juan Ramón Cuadrado



Este documento fue elaborado por Natalia Genta, Oficial de Asuntos Sociales, Alicia Williner, Asistente de Investigación Superior, Iván Silva y Juan Ramón Cuadrado, Consultores, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La edición estuvo a cargo de Bárbara Silva, Asistente de Investigación del ILPES.

Se contó, además, con la valiosa colaboración de María del Milagro Muñoz Bonilla, Directora de Planificación Regional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/180
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00769

Esta publicación debe citarse como: N. Genta y otros, "Políticas nacionales de desarrollo regional en Costa Rica: un análisis comparativo entre experiencias europeas y latinoamericanas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	11
Prefacio: distintas modalidades de “política regional” y su financiación	13
I. Reseña histórica de la planificación regional en Costa Rica	19
A. Inicios y fortalecimiento	19
B. Contracciones y avances.....	21
C. Hacia una política de desarrollo regional.....	24
1. Planes regionales, locales y especiales.....	24
2. Gobernanza regional y arquitectura institucional.....	25
3. Publicación periódica de estadísticas regionales.....	26
4. Posicionamiento del desarrollo regional y ley de desarrollo regional.....	26
II. Desigualdades regionales y oportunidades de desarrollo económico en las regiones de planificación de Costa Rica	29
A. Introducción	29
B. El contexto económico de Costa Rica en la actualidad	29
C. Concentración regional	34
1. Dinámica poblacional reciente de las regiones de Costa Rica	34
2. Disparidades regionales	53
D. El índice de desarrollo social 2017 de MIDEPLAN	62
1. Metodología.....	62
E. Estructuras económicas regionales.....	76
1. Análisis en base a ocupación por ramas de actividad económica	76
2. Análisis en base a exportaciones por regiones	84
3. Análisis en base a metros cuadrados construidos	91
F. Potenciales de desarrollo regional	92
1. Integración de variables.....	92

III. Propuesta de un sistema de indicadores para la política de desarrollo regional de Costa Rica	111
A. Información para el desarrollo regional sostenible	114
1. La información relacionada con competitividad regional	119
2. Ordenamiento de la información	124
3. Análisis de la información con la matriz SECRE.....	125
IV. Financiamiento para una política de desarrollo regional. La política regional europea	181
A. Introducción	181
B. La política regional europea: objetivos, financiación e implementación	181
1. Política regional de la Unión Europea. Planteamiento, objetivos y principios básicos	181
2. Financiación de la Política Regional Europea (PRE)	188
3. Financiación de la política regional	190
4. Una valoración de los aspectos positivos, problemas y posibles deficiencias que sugiere la experiencia europea	192
5. ¿Qué resultados pueden considerarse más positivos en el desarrollo de la PRE?	194
6. Aspectos críticos y negativos de la política Regional Europea	200
7. Posible aplicación fuera de Europa de la experiencia de la Política Regional Europea	202
V. Análisis de experiencias de América Latina y el Caribe	205
A. Introducción	205
B. Chile: procesos de descentralización y financiamiento de las regiones.....	205
1. Breve nota sobre los antecedentes y el contexto político- administrativo de la política regional en Chile	205
2. Una "política regional" con un perfil propio y que realmente atiende a todas las regiones del país.....	207
3. Financiación	208
4. Una nota final.....	212
C. Ecuador: la estrategia de desarrollo territorial inserta en el Plan nacional de desarrollo	213
1. Un punto de partida	214
2. Del Plan 2007-2010 al Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. La atención a los problemas regionales	214
D. Brasil: su política de desarrollo regional y el financiamiento.....	221
1. Un país territorialmente muy rico, variado y complejo, con notables disparidades interregionales	221
2. El primer Plan Nacional de Desarrollo Regional (PNDR)	223
3. La segunda PNDR (2012-2017).....	226
4. Financiación de la política regional y algunos resultados. Los Fondos constitucionales y de Desarrollo Regional	226
5. El reciente giro político y la política regional	234
VI. Conclusiones	237
Bibliografía	241
Anexos.....	245
Anexo 1	246
Anexo 2	258

Cuadros

Cuadro 1	Funciones del área de planificación regional MIDEPLAN.....	24
Cuadro 2	Población total por regiones de planificación 2001-2011	35
Cuadro 3	Distribución de grupos de edad y tasa de dependencia según región, 2001-2011.....	37
Cuadro 4	Años promedio de escolaridad y relación mujeres/hombres en educación superior según región en 2001 y 2011	38
Cuadro 5	Distribución de la población según residencia urbana y rural y según región, 2001 y 2011	39
Cuadro 6	Tasas anuales de crecimiento poblacional según población urbana/rural y según regiones en 2001 y 2011	39
Cuadro 7	Distribución de población indígena y afrodescendiente según regiones, 2001-2011	41
Cuadro 8	Cantones de mayor predominio de población indígena según IDS, 2017	42
Cuadro 9	Distribución de la población según las principales ciudades del país y por regiones 1950-2011	44
Cuadro 10	Distribución de ciudades según tamaño (real y esperado y la diferencia) sin área metropolitana, 1973	46
Cuadro 11	Distribución de ciudades según tamaño (real y esperado y la diferencia) sin área metropolitana, 2011.....	47
Cuadro 12	Distribución de ciudades según tamaño (real y esperado y la diferencia) con área metropolitana, 1973.....	48
Cuadro 13	Distribución de ciudades según tamaño (real y esperado y la diferencia) con área metropolitana, 2011.....	49
Cuadro 14	Cálculo de la constante <i>b</i> para 2011.....	51
Cuadro 15	Cálculo de la constante <i>b</i> para 2011, con Área Metropolitana	52
Cuadro 16	Costa Rica: valores de la constante <i>b</i> de la regla R-T e índices de primacía	52
Cuadro 17	Principales indicadores sociodemográficos por regiones, 2015	53
Cuadro 18	Principales indicadores educacionales por regiones, 2015	54
Cuadro 19	Principales indicadores sociales por regiones, 2015.....	55
Cuadro 20	Principales indicadores económicos y de empleo por regiones, 2015	55
Cuadro 21	Principales indicadores económicos de exportaciones y construcción por regiones, 2015	56
Cuadro 22	Principales indicadores ambientales por regiones, 2015.....	57
Cuadro 23	Índice de desarrollo regional y componentes, según regiones.....	59
Cuadro 24	Ranking de regiones según IDR, 2015.....	62
Cuadro 25	Distribución de las regiones según quintil del IDS, distritos y rangos	67
Cuadro 26	Distribución de regiones según categorías del IDS	69
Cuadro 27	IDS Según región y quintil.....	71
Cuadro 28	Número de áreas silvestres protegidas según quintiles del IDS y región	73
Cuadro 29	Distribución de la población indígena según región y quintil del IDS	75
Cuadro 30	Distribución de personas ocupadas en números absolutos según rama de actividad y regiones, 2012 y 2017.....	76
Cuadro 31	Distribución porcentual de la ocupación según rama de actividad y regiones en 2017	79
Cuadro 32	Distribución de la ocupación por rama de actividad según cocientes y región en 2017.....	80
Cuadro 33	Distribución de los coeficientes de especialización de las ramas de ocupación según regiones en 2012-2017	81
Cuadro 34	Efecto diferencial estructural en base a ocupación, 2012-2017	81
Cuadro 35	Exportaciones y población según regiones, 2018 en millones de dólares.....	84

Cuadro 36	Distribución de las exportaciones según región de origen en 2014-2018.....	85
Cuadro 37	Perfil exportador por regiones en 2017-2018	88
Cuadro 38	Exportaciones en dolares y porcentaje según rama de actividad y región, 2018	90
Cuadro 39	Cantidad de metros cuadrados construidos en nuevas edificaciones, distribución porcentual y tasas de crecimiento, según región.....	91
Cuadro 40	Variables principales según regiones.....	93
Cuadro 41	Variables principales según regiones y ordenadas por tasa anual de crecimiento de metros cuadrados construidos y por crecimiento poblacional	94
Cuadro 42	IDS 2017 de la Región Huetar Norte, por quintiles	97
Cuadro 43	Distribución de los distritos de Huetar Norte, según quintiles de IDS, 2017.....	98
Cuadro 44	IDS 2017 de la Región Central por quintiles.....	99
Cuadro 45	Región Central, distritos de menor y mayor desarrollo social, 2017.....	101
Cuadro 46	Región Huetar Caribe, IDS distrital 2017 por quintiles.....	102
Cuadro 47	Región Huetar Caribe, distritos de menor y mayor desarrollo social 2017	103
Cuadro 48	Región Huetar Caribe, distritos de mayor producción de piña y banano, 2017	104
Cuadro 49	Región Chorotega, IDS Distrital 2017 por quintiles	104
Cuadro 50	Región Chorotega, distritos de menor y mayor desarrollo social, 2017	105
Cuadro 51	Región Brunca, IDS distrital 2017 por quintiles	107
Cuadro 52	Región Brunca, distritos de menor y mayor desarrollo social 2017	107
Cuadro 53	Región Pacífico Central, IDS distrital 2017 por quintiles	108
Cuadro 54	Región Pacífico Central, distritos de menor y mayor desarrollo social 2017	109
Cuadro 55	Variables de un sistema de información para el desarrollo regional sostenible con la información disponible para Costa Rica.....	116
Cuadro 56	Matriz de tipo SECRE (Sector-Región).....	124
Cuadro 57	Costa Rica, población por regiones de planificación 2001 y 2011	125
Cuadro 58	Costa Rica, distribución inter-regional de la población por regiones de planificación, 2001 y 2011.....	126
Cuadro 59	Costa Rica, tasas anuales de crecimiento de la población por regiones de planificación, 2001-2011.....	127
Cuadro 60	Información de población económicamente activa (PEA) por sectores y regiones PEA por rama de actividad económica según regiones de planificación, 2010	128
Cuadro 61	Especialización regional de la PEA por rama de actividad económica según regiones de planificación, 2010	129
Cuadro 62	Cocientes de localización de la PEA por rama de actividad económica según regiones de planificación, 2010	130
Cuadro 63	Ejemplo de cálculo del coeficiente de especialización para la región central versus la estructura de Costa Rica, en base a PEA.....	131
Cuadro 64	Cocientes de especialización PEA por rama de actividad económica según regiones de planificación, 2010	132
Cuadro 65	Distribución interregional de la actividad económica en base a PEA, 2010	133
Cuadro 66	Cociente de localización en Costa Rica para PEA por rama de actividad económica según regiones de planificación, 2010	133
Cuadro 67	Costa Rica, PEA por rama de actividad económica según regiones de planificación, 2010 y 2015.....	135
Cuadro 68	Tasa de crecimiento, 2010-2015	136
Cuadro 69	Método diferencial estructural, PEA por rama de actividad económica según regiones de planificación	137
Cuadro 70	Cociente de especialización en Costa Rica, PEA por rama de actividad económica, según regiones de planificación, 2010 y 2015.....	139
Cuadro 71	Cocientes de localización en Costa Rica, PEA por ramas, 2010-2015.....	139

Cuadro 72	Costa Rica, exportaciones por ramas de actividad económica según regiones, 2017 y 2018.....	140
Cuadro 73	Costa Rica, distribución interregional de la actividad económica para el año 2017.....	141
Cuadro 74	Coefficientes de localización en Costa Rica de las exportaciones por rama de actividad económica, 2017.....	142
Cuadro 75	Coefficientes de localización en Costa Rica, en base a exportaciones, 2017 y 2018.....	142
Cuadro 76	Costa Rica, estructura de exportaciones por ramas y regiones de planificación, 2017.....	143
Cuadro 77	Cocientes de localización de Costa Rica, exportaciones por rama de actividad económica según regiones en el año 2017.....	144
Cuadro 78	Costa Rica, coeficientes de especialización de exportaciones según regiones, 2017-2018.....	144
Cuadro 79	Costa Rica, tasa anual de variación de exportaciones por ramas y regiones para los años 2017-2018.....	145
Cuadro 80	Costa Rica, exportaciones por ramas de actividad económica según regiones para el año 2018.....	146
Cuadro 81	Costa Rica: índices de pobreza por hogares por la línea de pobreza y por pobreza multidimensional, por regiones de planificación, 2010-2019.....	147
Cuadro 82	Costa Rica, índices de pobreza por hogares por la línea de pobreza y por pobreza multidimensional, por regiones de planificación 2010-2018.....	150
Cuadro 83	Costa Rica: tasas anuales de variación de la pobreza por líneas de pobreza y por pobreza multidimensional, por regiones de planificación, 2010-2018.....	151
Cuadro 84	Costa Rica: ingreso promedio por hogar e ingreso per cápita, por año y quintiles de ingreso, según regiones de planificación, julio 2018 y 2019.....	152
Cuadro 85	Costa Rica: índices de ingresos promedio por hogar e ingreso per cápita, por año y quintiles de ingreso, en relación a los promedios nacionales según regiones de planificación, 2018-2019.....	154
Cuadro 86	Costa Rica: ingreso promedio por hogar e ingreso per cápita, por año y quintiles de ingreso, según regiones de planificación, julio 2018 y 2019.....	155
Cuadro 87	Costa Rica: relación entre ingresos del quintil 5 y el resto de los quintiles, por hogar e ingreso per cápita, por regiones de planificación, 2018-2019.....	156
Cuadro 88	Costa Rica: ingreso promedio por hogar e ingreso per cápita, por año y quintil de ingreso per cápita, según regiones de planificación, tasa de crecimiento anual 2018-2019.....	157
Cuadro 89	América Latina (15 países): índice Gini 2018, de mayor a menor.....	159
Cuadro 90	Costa Rica: coeficiente de Gini por regiones de planificación, 2010-2019.....	159
Cuadro 91	Costa Rica: coeficiente de Gini por regiones de planificación, tasa de variación 2010-2019.....	160
Cuadro 92	Indicadores de salud.....	161
Cuadro 93	Tasas de mortalidad infantil en América Latina, proyecciones de la CEPAL.....	163
Cuadro 94	Costa Rica: cantidad y porcentaje de viviendas que poseen diferentes TIC por región de planificación, julio 2019.....	164
Cuadro 95	Costa Rica: población de 5 años o más por nivel de instrucción por región de planificación, julio 2019.....	165
Cuadro 96	Costa Rica: número de empresas y trabajadores por tamaños y provincias, 2017.....	167
Cuadro 97	Costa Rica: número de trabajadores promedio por tamaño de empresas por provincias, 2017.....	170

Cuadro 98	Participación de las empresas por categorías en el total de la economía formal en términos de número de empresas, empleo y tamaño, 2010.....	170
Cuadro 99	Costa Rica: número de microempresas de los hogares por sector de actividad económica, según año y región de planificación de la residencia de la persona independiente, 2018-2019.....	172
Cuadro 100	Costa Rica: número de empresas y trabajadores por tamaños, 2017-2019, sumando datos de la encuesta de microempresas al estado situacional de la pyme.....	173
Cuadro 101	Costa Rica: trabajadores por tamaños de empresas y porcentajes sobre población ocupada, 2019.....	173
Cuadro 102	Chorotega y Huetar Caribe: número de empresas y trabajadores por tamaños, 2017-2019, sumando datos de la encuesta de microempresas al estado situacional de la pyme.....	174
Cuadro 103	Costa Rica: áreas silvestres protegidas por regiones de planificación 2019.....	176
Cuadro 104	Costa Rica: áreas silvestres protegidas y pago de servicios ambientales por regiones de planificación, 2019.....	177
Cuadro 105	Los 4 principios básicos aplicado en la PRE desde su inicio y que siguen absolutamente vigentes.....	186
Cuadro 106	PIB total, población y PIB per cápita de las regiones chilenas en 2015.....	207
Cuadro 107	Distribución de recursos del Programa de Convergencia-Inversión Regional Distribuida de 2014 a 2019.....	210
Cuadro 108	Transferencias a Gobiernos Regionales.....	211
Cuadro 109	Participación relativa de los FNE, FNI y FCO en el total de empréstitos contratados.....	229
Cuadro 110	Participación relativa de los fondos del FNE, según la tipología del PNDR I.....	229
Cuadro A2.1	Los objetivos básicos y las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia "Europa 2020".....	260

Gráficos

Gráfico 1	América Latina y países de la OCDE: concentración y disparidades territoriales, alrededor de 2003.....	36
Gráfico 2	Distribución de ciudades según rango y tamaño (real y esperado) sin área metropolitana, 1973.....	46
Gráfico 3	Distribución de ciudades según rango y tamaño (real y esperado) sin área metropolitana, 2011.....	47
Gráfico 4	Distribución de ciudades según rango y tamaño (real y esperado) con área metropolitana, 1973.....	48
Gráfico 5	Distribución de ciudades según rango y tamaño (real y esperado) con área metropolitana, 2011.....	49
Gráfico 6	Distribución de distritos según regiones y categorías del IDS.....	68
Gráfico 7	Tasa anual de crecimiento de personas ocupadas según regiones, 2012-2017.....	78
Gráfico 8	Costa Rica: resultados del método diferencial estructura por regiones en base a ocupación, 2012-2017.....	83
Gráfico 9	Distribución porcentual de las exportaciones según regiones, 2018.....	85
Gráfico 10	Exportaciones PER CAPITA 2014 y tasa de crecimiento anual de X 2014-2018.....	86
Gráfico 11	Años promedio de escolaridad y PIB per cápita.....	122
Gráfico 12	Porcentaje de matrícula en educación terciaria en países seleccionados.....	123
Gráfico 13	Método diferencial estructural en Costa Rica, según dinámica de PEA 2010-2015.....	138

Gráfico 14	Costa Rica: índices de pobreza por hogares por región de planificación para los años 2010-2018.....	149
Gráfico 15	Costa Rica: porcentajes de pobreza multidimensional por hogares por región de planificación para los años 2010-2018.....	150
Gráfico 16	América Latina (15 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2018	158
Gráfico 17	Distribución de los recursos financieros por tipos de regiones.....	185
Gráfico 18	Marco presupuestario anual de la Unión Europea para 2014-2020.....	190
Gráfico 19	Distribución del presupuesto de la política de cohesión de la UE 2014-2020	191
Gráfico 20	Impacto de la política de cohesión sobre el PIB de la UE, 2007-2023	195
Gráfico 21	Impacto de los programas ejecutados en el período 2014-2020 en el PIB de los Estados miembros, 2023	196
Gráfico 22	Coeficientes de variación del PIB pc., el desempleo y la tasa de ocupación de las regiones comunitarias, 2000-2013.....	198
Gráfico 23	Dispersión y convergencia de los países y las regiones europeas, 1995-2009.....	198
Gráfico 24	Ingresos regionales propios	208
Gráfico 25	Transferencia de recursos por nivel de gobierno en el periodo 2011-2013	218
Gráfico 26	Recursos de los Fondos Constitucionales (FNE, FNO y FCO), 2003-2013.....	228
Gráfico 27	Fondos constitucionales	230
Gráfico 28	Tasas de crecimiento del PIB de Brasil en el período 2008-2017.....	232
Gráfico 29	Evolución del peso en términos de PIB por grandes regiones, 2002-2015	233

Diagramas

Diagrama 1	Niveles de coordinación y articulación para el desarrollo regional de Costa Rica	26
Diagrama 2	Relación entre dimensiones, indicadores e índices que conforman el Índice de Desarrollo Social	63
Diagrama 3	Desarrollo territorial sostenible: el vínculo entre sociedad, economía y medio ambiente en un espacio localizado	116
Diagrama 4	Etapas de un sistema de información simple.....	118
Diagrama 5	Resultados intermedios deseados del sistema de información.....	119
Diagrama 6	Determinantes del crecimiento económico.....	120
Diagrama 7	Crecimiento económico y PTF	121
Diagrama 8	América Latina (15 países): clasificación según tasa de pobreza extrema y tasa de pobreza, 2018	148
Diagrama 9	Un SIT para el desarrollo regional sostenible: el caso de Huetar Caribe	178
Diagrama 10	Modelo de Equidad Territorial (MET).....	218
Diagrama 11	Efectos estimados del sismo de abril de 2016.....	220
Diagrama 12	Instrumentos de financiación de la PNDR	227

Mapas

Mapa 1	Distribución de las regiones de Costa Rica	20
Mapa 2	Costa Rica, áreas silvestres protegidas por regiones de planificación	31
Mapa 3	Distribución de los distritos según categoría de IDS, Costa Rica, Mapa con IDS por distritos según quintiles, 2017.....	70
Mapa 4	Áreas silvestres protegidas según quintiles del IDS	74
Mapa 5	Distribución de la población indígena según regiones	75
Mapa 6	Mapa de la región Huetar Norte según quintiles del IDS, 2017.....	97
Mapa 7	Región Central por quintiles del IDS, 2017	100
Mapa 8	Región Huetar Caribe por quintiles del IDS, 2017	103

Mapa 9	Región Chorotega por quintiles del IDS, 2017	105
Mapa 10	Región Brunca por quintiles del IDS, 2017.....	108
Mapa 11	Región Pacífico Central por quintiles del IDS, 2017	110
Mapa 12	Regiones de planificación	125
Mapa 13	Costa Rica: subdivisión de provincias y regiones de planificación	169
Mapa 14	Costa Rica: áreas silvestres protegidas por región de planificación	177
Mapa 15	Distribución de las zonas de planificación del territorio ecuatoriano	216
Mapa 16	Tipología de microrregiones. PNDR I	225
Mapa A2.1	Tipología de regiones a efectos de la política regional y de cohesión en el período 2014-2020.....	259
Mapa A2.2	Proyectos aprobados de "Urban Innovative Actions"	276

Introducción

Las políticas públicas son las acciones de la política y, como tales, aspiran a transformar intencionalmente la realidad. Su principal vocación es modelar una realidad imperfecta, intentando que se acerque a una visión idealizada. Las políticas públicas son, en definitiva, los instrumentos con los que la política pretende hacer efectivas sus promesas.

Si las políticas públicas aspiran a transformar intencionalmente la realidad, las políticas públicas de desarrollo regional no constituyen la excepción. La intencionalidad de estas políticas son la de reducir brechas entre los distintos territorios de un Estado.

Las políticas de desarrollo regional se definen como el marco de acciones impulsadas por el Estado, en interacción con otros agentes no estatales, cuyo propósito central es la reducción de la desigualdad entre los diferentes territorios del país, y que se expresan en una amplia diversidad de instrumentos, que pueden tener diferente denominación, tales como planes, políticas o estrategias.

En la región de América Latina y Caribe, se identifican un conjunto numeroso de políticas públicas vinculadas al desarrollo regional-territorial¹, pero muy pocas de ellas se denominan como políticas nacionales de desarrollo regional, así como muy pocas de ellas tienen por objetivo explícito, reducir brechas territoriales.

El caso de Costa Rica es un ejemplo para la región, dada la trayectoria que ha recorrido el país, liderada por MIDEPLAN² en torno a la idea de fortalecer mecanismos públicos para promover el desarrollo regional.

La importancia del desarrollo regional en este país está más vigente que nunca, y lo prueba el hecho de que el 28 de octubre del presente año fue aprobada la Ley de Desarrollo Regional a través del Expediente 22.363³. La ley recibió Primer Debate en el Congreso y el 28 de octubre el Segundo Debate; en ambas votaciones obtuvo el apoyo unánime de las y los Diputados presentes.

El propósito de este documento es poner a disposición de otros países de la región, el caso de Costa Rica, de manera tal de conocer cuáles son los componentes fundamentales que deberían considerarse para diseñar una política pública nacional de desarrollo regional.

¹ La denominación regional o territorial se considera en este texto como sinónimo, sin embargo, dado que el caso de estudio es la República de Costa Rica, se utilizará el concepto de "regional", para respetar la terminología usada en este país.

² Ministerio de Planificación nacional y política económica de Costa Rica.

³ En el anexo 1, se puede consultar el texto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa nacional en el mes de octubre del 2021.

El texto que se pone a disposición del lector tiene tres objetivos:

- i) Compartir la ruta que transitó Costa Rica hasta llegar a un marco normativo y los desafíos que tiene por delante como país, para diseñar e implementar una política de desarrollo regional,
- ii) Describir la experiencia que demuestra la Unión Europea en materia de política de desarrollo regional, sus avances, retrocesos, logros y desafíos futuros; y
- iii) Finalmente, describir la experiencia de otros países de la región de América Latina y el Caribe, demostrando que no hay una sola fórmula para diseñar políticas de desarrollo regional y que las variantes dependerán del contexto, de la historia institucional, de la voluntad política, de los actores y de cuál sea el objetivo a largo plazo que quiera lograrse.

Es importante señalar que este documento constituye una compilación de artículos escritos por funcionarios de MIDEPLAN (capítulo 1) y consultores contratados por ILPES-CEPAL para los capítulos siguientes (capítulos 2, 3, 4 y 5), con lo cual, el estilo de redacción y la estructura de cada capítulo varía, lo que no impide que bajo la supervisión de la Dirección de ILPES, se haya logrado sistematizar una ruta coherente que cualquier país interesado pueda transitar, para fortalecer y abordar el tema del desarrollo regional.

El texto se estructura en un prefacio que propone una tipología de políticas de desarrollo regional que aportan un marco analítico en el análisis de los casos que se presentan en los capítulos 4 y 5.

El texto posteriormente se estructura en 5 capítulos.

- i) El primero de ellos, tiene por objetivo, introducir el contexto situacional de Costa Rica que permitió llegar hasta el momento actual, en términos de recursos humanos, legales, voluntades políticas para impulsar el diseño de una política de desarrollo regional; en él se da cuenta de las continuidades y discontinuidades que MIDEPLAN afrontó para llegar al año 2021 con una ley aprobada por unanimidad en la Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- ii) En el segundo capítulo se tiene por objetivo, presentar un diagnóstico exhaustivo sobre las dinámicas económicas y las desigualdades territoriales de las Regiones de Planificación de Costa Rica. Ese diagnóstico es crucial para cualquier país en el cual exista interés en promover la reducción de brechas entre las regiones. Como complemento al diagnóstico regional, se propone identificar oportunidades de desarrollo para las distintas regiones considerando las estrategias nacionales y subnacionales ya existentes y la información disponible para este propósito.
- iii) El tercer capítulo aborda la importancia, los desafíos y las limitaciones que tiene la creación de un sistema de información territorial que permita diseñar e implementar una política de desarrollo regional que pueda tener seguimiento y evaluación continua. Si desarrollar un Sistema de Información Territorial (SIT) para una región en particular es una tarea de envergadura mayor, hacerlo para todo un país es una empresa aún más grande y lo que se pretende en este trabajo es, tan sólo, demostrar cómo se puede recuperar la información disponible, ordenarla, procesarla y ponerla en un formato que permita apreciar, en forma sistemática y continua, la evolución y grado de desarrollo de las regiones de Costa Rica.
- iv) El cuarto capítulo tiene por objetivo, analizar el contexto histórico-institucional de la experiencia en materia de desarrollo regional de la Unión Europea, sus programas y procesos de financiamiento, para obtener una mirada comparada de países y fundamentalmente de una comunidad que tiene una trayectoria de aproximadamente 36 años en materia de desarrollo regional.
- v) El quinto capítulo describe la experiencia de políticas de desarrollo regional llevadas a cabo en la región de América Latina y Caribe en estas dos décadas del siglo XXI, focalizando el análisis en tres países: Chile, Ecuador y Brasil.

En síntesis, con estos 5 capítulos y sus anexos, se pretende socializar la experiencia y trayectoria llevada a cabo por Costa Rica, entre países del área de América Latina y el Caribe, con el fin de compartir aprendizajes y recursos que puedan permitir avanzar en el diseño y la implementación de una política nacional de desarrollo regional, en un contexto de desigualdad intra e interregional que exige este tipo de políticas, para fortalecer las regiones y reducir las brechas entre las mismas.

Prefacio: distintas modalidades⁴ de “política regional” y su financiación

Antes de iniciar el recorrido de cada uno de los capítulos que componen este documento, es necesario definir de qué hablamos cuando utilizamos los términos “política regional”. Hacerlo nos permitirá comprender mejor —o esa es la intención— el enfoque de la Política Regional Europea y también las opciones que han adoptado los países latinoamericanos que más tarde se comentan. Como es obvio, la elección de cada una de las modalidades de política regional que se exponen tiene implicaciones distintas en cuanto a sus exigencias de financiación.

Los términos “política regional” pueden emplearse, y de hecho se han empleado a escala internacional, para significar opciones o modalidades de políticas bastante diferentes. En concreto, es posible diferenciar tres enfoques que son muy claros:

- Política Regional orientada, esencialmente, a reducir las diferencias entre las regiones ricas y más desarrolladas y las regiones atrasadas;
- Política Regional vinculada, esencialmente, a la ordenación u ordenamiento del territorio;
- Política Regional orientada a potenciar las capacidades no explotadas a escala territorial, incluyendo “todas” las regiones del país.

Examinemos brevemente qué significan estas tres acepciones o modalidades de políticas regionales y qué implicaciones tiene adoptarlas.

A. La política regional como política orientada a reducir las disparidades que existen entre las regiones de un país

Como consecuencia de distintos factores más o menos bien conocidos, es muy común que, salvo raras excepciones, en casi todos los países existan diferencias en cuanto al nivel de ingresos y de desarrollo que disfrutaran los habitantes de sus regiones, provincias, o cualquier otro tipo de división que se haya

⁴ Las tres categorías o tipos de “política regional” que se exponen podrían seguramente ampliarse, pero nos ha parecido que había que obviar aquí los planteamientos muy académicos y simplificar dicha aproximación, que en nuestro caso parece suficiente.

adoptado. Dichas diferencias, que pueden ser más o menos importantes según los casos, no sólo son de carácter económico, sino que normalmente van acompañadas, también, de disparidades en el ámbito de los servicios sociales disponibles y en las dotaciones de los hogares.

Las diferencias entre unas regiones más desarrolladas y dinámicas del país y las que pueden calificarse como atrasadas o poco desarrolladas pueden obedecer a factores muy diversos. Entre ellos están: la dispar dotación de recursos naturales (mineros, energéticos, agrarios...); la situación geográfica de las distintas regiones dentro del país; su distinta morfología; algún hecho histórico que concedió ventaja a un determinado territorio frente al resto; las consecuencias del diseño adoptado para las redes de transportes y sus infraestructuras; etc. Asimismo, el mercado y sus reglas de comportamiento han jugado siempre un importante papel en el proceso de ampliación o de mantenimiento de las diferencias de partida, como señalaron hace ya muchos años Gunnar Myrdal (1957)⁵ y otros autores bien conocidos, aunque con planteamientos dispares, como A.O. Hirschman, N. Kaldor, Celso Furtado, Raúl Prebisch, John Friedmann, los enfoques neo-marxistas, las más recientes aportaciones de la "nueva geografía económica", los nuevos modelos de crecimiento regional y otros⁶.

Las políticas regionales que se han solido diseñar para reducir las disparidades interregionales han tenido, como sello característico, que su objetivo se ha centrado en impulsar el "desarrollo" de las regiones más atrasadas, con la intención de avanzar hacia una mayor "convergencia" entre las regiones más desarrolladas y ricas y las que tienen un nivel medio de ingresos más bajo.

En algunos casos, este enfoque ha incluido también a las regiones que por algún motivo (agotamiento de recursos mineros; cambios en la demanda de los mercados; ...) han registrado graves retrocesos económicos y fuertes aumentos del desempleo. Pero, en todo caso, lo que caracteriza a este tipo de políticas regionales es que son discriminatorias, en el sentido de que sus objetivos implican una selección de las regiones a las que van a destinar sus acciones y la mayor parte de sus recursos. Lo cual no implica que no puedan atenderse, asimismo, otros problemas puntuales que afecten a las grandes áreas urbanas o incluso a alguna región de las calificadas como más desarrolladas o en transición.

Los rasgos básicos de este tipo de política regional son, pues, esencialmente dos: en primer lugar, que su acción se concentra en las regiones calificadas como más atrasadas; y, en segundo lugar, que implícitamente presupone la aplicación del principio de solidaridad, puesto que se apuesta por canalizar inversiones y acciones hacia las regiones más pobres mediante el uso de recursos captados por el Estado en el conjunto del país. Lo cual equivale, en último término, a que unas regiones son "receptoras netas" en términos de balance fiscal, mientras que otras son "contribuyentes netas".

Una "política regional" de este tipo implica, por tanto, que no se actúa en "todo" el país, sino en las regiones con un nivel de ingresos y de servicios claramente más bajos que la media nacional. En definitiva, es una política selectiva. Lo cual conlleva que hay que establecer algún tipo de umbral para seleccionar las regiones/provincias donde se va a actuar, utilizando para ello algún indicador estadístico que sea sencillo y claro.

Políticas de este tipo se practicaron, p.ej., en Italia, España y, al menos intencionalmente, en algunos países latinoamericanos en los 60s. del pasado siglo y pueden citarse también algunas experiencias contemporáneas en varios países. La Política Regional Europea responde, en lo esencial, a este enfoque. Su objetivo central son las regiones atrasadas, calificadas —al principio— como "Regiones Objetivo 1" y actualmente como "regiones atrasadas". Para ser incluidas en este grupo deben cumplir el requisito de que su PIB por habitante esté por debajo del 75 por 100 de la media europea. Cuando una región alcanza esta frontera, puede seguir recibiendo ciertas ayudas como "región en transición" hasta alcanzar el 90 por 100 de dicha media. Todas las regiones con un PIB p.c. igual o superior a este último valor se califican como "regiones desarrolladas" y su acceso a posibles ayudas comunitarias es, en todo caso, mucho más

⁵ Myrdal, G. (1957). *Economic theory and under-developed regions*. Publicado por G. Duckworth, Londres, 1957.

⁶ Sobre las teorías del crecimiento más utilizadas en Europa puede verse, por ejemplo: Cuadrado-Roura, J.R. (1995). *Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas*. Revista EURE, Vol. 21, núm. 63, 1995.

puntual. Las ayudas se orientan a resolver problemas regionales/comarcales muy específicos o, más recientemente, a los que afectan a las áreas metropolitanas y a algunas ciudades medias, como la pobreza, el desempleo juvenil, la congestión urbana y otros. También pueden ser elegibles —al menos en el caso europeo— algunos proyectos relacionados con la promoción de la innovación o el desarrollo tecnológico, que son comunes a todas las regiones, ya sean —en este caso— las más o las menos desarrolladas.

El caso de Brasil, que se expone y comenta en el cuarto capítulo se adapta también bastante bien a este “modelo” de política regional. Es decir, una política orientada a favorecer y actuar en las regiones que se consideran particularmente atrasadas o con problemas.

La **financiación** de las políticas de este tipo requiere la asignación de unos recursos importantes, puesto que gran parte de su efectividad depende de las inversiones (en infraestructuras, en educación, en sanidad, en el desarrollo de nuevas actividades, ...) que se vayan a realizar en las regiones más atrasadas para impulsar su desarrollo y lograr que converjan hacia la media del país, reduciendo distancias con respecto a las regiones/provincias más desarrolladas. Lo cual no excluye, por el contrario, que se financien también un elevado número de proyectos menos espectaculares y que demandan una financiación menor, pero que tienen o pueden tener efectos locales a corto y medio plazo.

En cualquier caso, este tipo de política regional debe ser considerada siempre como una **política a largo plazo**. La razón es muy obvia: el “desarrollo” de cualquier región atrasada, como la de cualquier país de este mismo tipo, puede plantearse metas a medio plazo, e incluso a corto, pero realmente su transformación es siempre **una tarea a largo plazo**, que exige **continuidad y estabilidad** en las actuaciones.

B. Política regional como política de ordenación u ordenamiento territorial

Los objetivos son, en este caso, muy distintos del anterior. Se trata de una política cuyo fin básico es “ordenar” el territorio, partiendo de que este se concibe como un todo. Dado que cualquier actuación pública o privada puede afectarlo (ya se trate de construir o reformar redes de comunicación; desarrollar acciones más o menos puntuales que afecten al paisaje, los bosques, el mundo rural, etc.; o del impulso y solución de problemas urbanos o de zonas costeras específicas) se parte del principio de que hay que establecer unos criterios y objetivos de planificación territorial que generalmente dan lugar a normas legales, incentivos y desincentivos.

Por supuesto que, como en el caso anterior, esta es también una política a **largo plazo**, pero que afecta a todo tipo de decisiones o actuaciones, públicas o privadas, a corto o a medio plazo pero que puedan tener consecuencias en el largo plazo en el buen uso y ordenamiento del territorio. Este tipo de política puede referirse al conjunto de un país, a una región en particular, a una zona que abarque varias regiones (planificación costera, p.ej.) o, incluso, a un conjunto de países, como ocurrió en el intento promovido en la Unión Europea a principios del presente siglo. No es extraño que este tipo de políticas o planes aparezcan definidas bajo el rótulo más general de “Política Regional y de Ordenamiento Territorial”, aunque el acento recaiga —esencialmente— en este último objetivo.

Una política de ordenamiento territorial implica, normalmente, partir de un análisis global y de una “planificación” del territorio un carácter interdisciplinario. En esencia es más una política que establece normas y criterios que suponen que se va a dar al territorio un uso y tratamiento que se considera plausible y necesario cara al futuro. Su objetivo básico no es el logro de la convergencia entre las regiones más dinámicas y las más atrasadas del país (aunque suele incorporarse “formalmente” en dichos planes), sino regular el uso y conservación del territorio en su más amplio sentido. Las normas que acompañan a este tipo de planes y políticas suelen afectar al uso del suelo, el planeamiento urbanístico, las condiciones medioambientales requeridas, y las condiciones requeridas a las actividades económicas y productivas para conseguir unos determinados objetivos de sostenibilidad y de respeto medioambiental.

En los últimos años, y en términos más actuales, este tipo de política guarda relación directa con el objetivo de lograr un “desarrollo sostenible”, ya sea para el conjunto del país o para una región determinada.

Francia suele ponerse siempre como ejemplo del país donde este tipo de políticas nacieron (bajo los términos de *planification de l' aménagement du territoire*), pero sus propósitos y criterios han tenido eco en numerosos países del mundo y también, por supuesto, en América Latina (Argentina, Perú, Colombia, ...). Hay también notables ejemplos de ordenamiento territorial a escala de una región concreta o de un área metropolitana. Lo que resulta claro es, en todo caso, que sus objetivos y criterios la diferencian claramente de la política regional descrita en el punto anterior. Lo cual no significa que no pueda incorporar acciones, incentivos y prohibiciones que favorezcan el desarrollo de algunas actividades frente a otras, o que pueda prestarse especial atención a determinadas poblaciones, áreas metropolitanas o zonas del territorio.

El Reino Unido impulsó, durante la década de los 30 del siglo pasado, un programa de construcción de nuevas ciudades y de áreas de reconversión (*trading states*) mediante subvenciones y ventajas fiscales cuyos objetivos eran enfrentarse con la crisis de la industria del carbón y con la constante expansión de Londres. En Estados Unidos, el plan de desarrollo de la TVA (Tennessee Valley Authority) puede considerarse que se ajusta a este tipo de política, si bien sólo se refirió a una zona o área concreta del país y, sobre todo, al aprovechamiento de las potencialidades que ofrecía el curso y la cuenca hidrográfica de un gran río. En Francia, impulsora de esta política y de las ideas de ordenación territorial, uno de los primeros objetivos fue limitar el crecimiento de París y de su área metropolitana, lo que condujo algo más tarde a impulsar la expansión de algunas “Metrópolis de equilibrio” que debían ayudar a reordenar el espacio francés y reequilibrar su desarrollo. También en la UE se diseñó y se trató de poner en marcha la *Estrategia Territorial Europea* (1999-2000), con el propósito de “ordenar” el territorio de la UE teniendo en cuenta ya la integración de nuevos países del Centro y Este europeo. Dicha Estrategia no tenía una clara vinculación con la Política Regional Europea y su desarrollo efectivo apenas ha progresado, con la excepción de la preferencia otorgada a las “redes transeuropeas de transportes” y el apoyo a la selección de infraestructuras que favorezcan la integración de los países comunitarios entre sí, que han contado con el apoyo del Fondo de Cohesión y, en menor medida con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, a los cuales se prestará atención en el cuarto capítulo de este documento.

En definitiva, este tipo de política es muy distinta de la descrita en primer lugar. Su objetivo prioritario no es impulsar el desarrollo de las regiones atrasadas, sino centrarse en el uso del territorio y en las condiciones para lograr un desarrollo sostenible a escala nacional o de una región en particular. ¿Significa esto que ambos enfoques de “política regional” son incompatibles? En la práctica han ido, a veces, de la mano. Pero, sin duda son dos enfoques muy distintos y el énfasis político variará claramente de uno a otro.

Desde la óptica de la **financiación**, las políticas de ordenamiento territorial más tradicionales no exigen un programa de inversiones muy elevado, sino normas y reglamentaciones acompañadas, en todo caso, de rebajas fiscales y de subvenciones que favorezcan o estimulen el logro de sus objetivos. La puesta en práctica de esta política puede incluso dar lugar a incrementos en la recaudación fiscal, mediante impuestos a determinadas actividades o zonas que se desea que moderen su expansión.

C. Política Regional concebida para potenciar las capacidades y opciones no explotadas a escala regional en todo el país

Su objetivo suele abarcar a todas las regiones de un determinado país. Estratégicamente es una política que comporta menos problemas que la descrita en a), ya que, tanto en su presentación como en su aplicación puede presentarse a la sociedad como una política de la que podrán beneficiarse “todas” las regiones/provincias.

En este caso, más que de una política regional en sentido estricto (como la descrita en el primer tipo) habría que hablar de una **política de desarrollo para todo el país**, tomando como referencia **todas** las

regiones/provincias del Estado en cuestión. Se trata, en definitiva, de **impulsar el crecimiento y mejorar el bienestar** del país en su conjunto. Lo cual no impide que en la presentación de un programa de este tipo se pregone que van a tenerse especialmente en cuenta las capacidades potenciales de crecimiento de cada área (recursos no explotados o sin que el valor añadido quede en las regiones; nuevas iniciativas basadas en la introducción de nuevas tecnologías; mejora del capital humano y de empleos cualificados, etc.). Se apela, con ello, a una dimensión “regional” del desarrollo que se pretende alcanzar, donde se incluyen todas las regiones administrativas en las que el país esté dividido.

Este tipo de programas y su enfoque han estado presentes en algunos países de América Latina, siempre bajo rótulos genéricos (Buen Vivir; Estado de Bienestar; ...). Son, generalmente, programas establecidos y ejecutados desde la Administración Central, sin que implique un proceso de descentralización administrativa ni de distribución de competencias a escala regional. El diseño y la ejecución se llevan a cabo, realmente, desde el “centro”, aunque en cada región/provincia exista una representación oficial, normalmente designada desde dicho “centro”.

Los planteamientos de este tipo de políticas no suelen contribuir a alcanzar un proceso de convergencia entre las regiones más y menos desarrolladas, aunque esta idea se incluya en el plan de actuación. Generalmente, los programas concebidos bajo esta óptica no suelen incorporar ningún tipo de discriminación a favor de algunas regiones/provincias, o, si se hace, suele ser desde una óptica bastante formal.

La **financiación** de estas políticas puede variar enormemente. Se trata, en definitiva, de un plan o programa “de desarrollo del país” y su mayor o menor ambición depende de su propio planteamiento. No es infrecuente que este aspecto —el financiero— sea, en la práctica, el que es objeto de un menor o muy bajo grado concreción en el momento del lanzamiento del programa o plan plurianual. Dicha ausencia de concreción, tanto sobre el monto de las inversiones a realizar y su programación plurianual, como en relación con las fuentes de las que procederán los recursos, acaban siendo un problema. Bien sea porque las actuaciones reales dan lugar a un proceso de déficit fiscal y de endeudamiento, o bien porque las propuestas genéricas que se hicieron dan lugar a una falta de efectividad real.

I. Reseña histórica de la planificación regional en Costa Rica⁷

A. Inicios y fortalecimiento

En Costa Rica al igual que en otros países de América Latina, los antecedentes de la Planificación, como mecanismo para promover el desarrollo, se enmarcan en la Carta de Punta del Este de 1961. Mediante la Ley 3087, del 31 de enero de 1963, Costa Rica crea, dependiendo de la Presidencia de la República, la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN), con el objetivo de lograr el desarrollo económico y social de forma más eficaz. En 1974, la Ley 5525 transforma OFIPLAN en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). A partir de 1967 se identifican una serie de hitos que aportan a este proceso de planificación regional.

Como parte de los inicios gubernamentales de la planificación regional, destaca la creación en 1967 del Departamento de Planificación Regional, que inicia desarrollando acciones en el ámbito urbano con la aprobación de la Ley 4240 de Planificación Urbana, del 15 de noviembre de 1968.

Con el apoyo de la cooperación alemana se construye el Plan Básico de Ordenamiento y Desarrollo Básico del Área Metropolitana de San José y se formula el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

En el primer Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1968, se plantea la necesidad de elaborar planes de desarrollo regional para las zonas rezagadas del país.

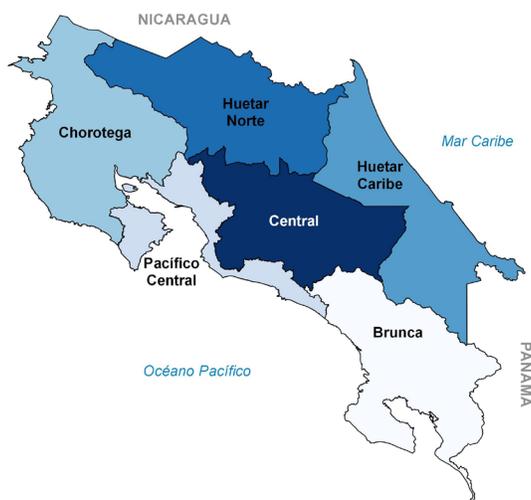
Otro acontecimiento de suma importancia es el estudio "Regionalización de Costa Rica para la Planificación del Desarrollo y la Administración", elaborado entre los años 1971 y 1972, realizado por el Dr. Helmuth Nuhn, del Departamento de Geografía Económica de la Universidad de Hamburgo, Alemania, en colaboración con el Departamento de Planificación Regional y Urbana de OFIPLAN.

La regionalización propuesta por Nuhn basada en criterios estructurales y funcionales, dio origen a la división del país en seis grandes regiones, relativamente homogéneas en sí mismas, con sus respectivos centros funcionales, respaldada en Decretos Ejecutivos. Estas seis regiones se mantienen actualmente,

⁷ Este capítulo fue redactado por María del Milagro Muñoz Bonilla, Directora del Área de Planificación Regional del MIDEPLAN-Costa Rica.

sin embargo, ya se está iniciando la gestión para un nuevo estudio que revise y ajuste de ser necesario ese esquema de regionalización.

Mapa 1
Distribución de las regiones de Costa Rica



Fuente: MIDEPLAN (2016) Regiones Costa Rica.

La introducción de la planificación regional hasta 1975 se da de manera desarticulada; siendo la administración de Gobierno 1974-1978, la que plantea desde su Programa de Gobierno la importancia de la perspectiva regional para lograr superar las desigualdades socioeconómicas espaciales que presentaba el país, pero además aprovechar para el desarrollo económico nacional las diversas potencialidades productivas de cada una de las regiones.

En consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978 incorpora el lineamiento de desarrollo rural-regional. En ese periodo de Gobierno se firman una serie de decretos para respaldar legalmente la planificación regional, destacando el Decreto No. 6.400, del 26 de setiembre de 1976: Formación del Sistema de Planificación Regional y Urbana, complementando la Ley de Planificación Nacional, que crea el Sistema Nacional de Planificación. El objetivo del Decreto es orientar la acción gubernamental para fomentar el desarrollo equilibrado de las regiones; este es el origen del actual Subsistema de Planificación Regional; también crea el Consejo Nacional de Política Regional y Urbana, presidido por el presidente de la República y los Consejos Regionales de Desarrollo, instancias que permiten incorporar la participación ciudadana en las propuestas de políticas y proyectos para el desarrollo de sus respectivas regiones.

En noviembre de 1976, se realiza el Simposio "La Costa Rica del año 2000". En su discurso inaugural el presidente de la República, el Señor Daniel Oduber Quirós, incorpora la dimensión del desarrollo regional, aludiendo a la necesidad de un desarrollo equilibrado ante el centralismo económico que se concentra en la "Meseta Central".

En marzo de 1977 se aprueba la "Regionalización para la Investigación y la Planificación Socioeconómica de Costa Rica", mediante el Decreto Ejecutivo 7944-P del 26 de enero de 1978, definiendo las regiones: Central, Pacífico Norte, Pacífico Centro, Pacífico Sur, Norte y Atlántica. Esta regionalización se replantea en octubre de 1979, estableciéndose las regiones Central, Chorotega, Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte y 22 Subregiones del país.

Además de las acciones relativas a la planificación subnacional y mecanismos para establecer una estrategia de planificación y de información regional, se fomentan proyectos de inversión pública regional y de producción agropecuaria, se formulan diversos estudios y planes.

La siguiente Administración de Gobierno correspondiente al período 1978-1982 intensifica las acciones para fortalecer la planificación regional. Se da la apertura de las Direcciones Regionales de MIDEPLAN. Entre sus principales tareas estaba la elaboración de los Planes Regionales de Desarrollo, la organización de las instituciones públicas con presencia en las regiones, la organización de los Consejos Regionales y Subregionales de Desarrollo, de los cuales eran la Secretaría Técnica.

Hubo un énfasis en la participación ciudadana, y a través de los Consejos Regionales se abrieron los espacios de participación y coordinación de los diferentes actores regionales.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982 "Metas de Progreso", además de los objetivos nacionales, se plantearon objetivos regionales:

- Organizar socioeconómicamente a la población distribuida en forma espontánea en todo el país, mediante una Planificación Regional operativa.
- Mejorar los niveles de vida de la población buscando un óptimo equilibrio dentro y entre las regiones.
- Aprovechar los recursos naturales de cada región de manera óptima.

A cada uno de estos objetivos se le planteó metas, que en lenguaje actual serían metas territorializadas. Cabe destacar algunas de ellas: distribuir los gastos corrientes y las inversiones públicas, así como el crédito bancario, proporcionalmente a las población de las diferentes regiones.

Las inversiones públicas se ejecutarían de acuerdo a lo solicitado en los Planes Regionales de Desarrollo, también la ejecución de las acciones propuestas en los Planes Regionales sería el marco para generar empleo. Se planteó que para 1982 un 25% de los profesionales y un 35% de los técnicos laboraran en las regiones periféricas.

Es importante destacar la visión en cuanto al rol de la ciudadanía en el proceso de desarrollo regional:

"5.5 La creación de los Consejos de Desarrollo como mecanismos y unidades de planificación de base, integrados por los Gobiernos Locales, las Instituciones del Sector Público, las Organizaciones Comunales y la Empresa Privada. Por medio de estos organismos se implantará un proceso de Planificación Regional, de abajo hacia arriba, con amplia participación de toda la institucionalidad vigente en una región, subregión o cantón. Este modelo permitirá armonizar, integrar y canalizar las expectativas y necesidades de la población de las diferentes regiones del país"⁸.

Además de la conformación de 22 Consejos Subregionales y 5 Consejos Regionales de Desarrollo, se establecen los Comités Sectoriales Regionales y Subregionales como instancias de coordinación interinstitucional y apoyo a los Consejos Regionales y Subregionales de Desarrollo.

B. Contracciones y avances

La siguiente Administración de Gobierno, 1982-1986, en sus primeros años continuó con las acciones en pro de seguir fortaleciendo la planificación regional como medio para combatir las desigualdades en el territorio. En este período se producen algunos cambios en el esquema regional, estableciéndose seis regiones de planificación y cambios internos en la conformación de algunas; se eliminan Consejos Subregionales y se pasa a una conformación por Región; nace el Consejo Interregional de Desarrollo, integrado por los presidentes de los Consejos Regionales de Desarrollo y se elaboran Planes Maestros Regionales.

A nivel institucional se consolida la organización sectorial-regional de las instituciones públicas, para mejorar la prestación de los servicios, intensificar una adecuada coordinación entre instituciones, además de que los Consejos Regionales tuvieran soporte técnico a través de los diferentes Comités Técnicos Regionales.

⁸ OFIPLAN (1980). Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982, p.16.

"Las nuevas inquietudes que surgen en lo que se refiere a la política regional y la forma que esta muestra su flexibilidad pragmática frente a problemas económicos, sociales y políticos expresados territorialmente, quedan plasmados no en los planes y programas globales, sin más bien en el surgimiento de proyectos concretos de acción"⁹.

Con el apoyo financiero de organismos internacionales se diseñan y ejecutan Proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI), en diversos cantones y zonas del país, tales como el DRI Osa-Golfito, el DRI Coto Sur, el Proyecto Crédito y Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores la Zona Norte (Upala, Guatuso y Los Chiles), el Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica (PRODAZA); el Proyecto de Desarrollo Agropecuario de la Zona Meridional de la Península (Nicoya, Nandayure y Hojancha) y el Proyecto Fronterizo Costa Rica-Panamá, entre otros.

La crisis que atravesó el país, las medidas de ajuste estructural que toma la Administración Monge a partir de 1984 tienen repercusiones en MIDEPLAN y en específico en el proceso de desarrollo regional. La División de Planificación y Coordinación Regional se transforma en Dirección de Planificación Regional, dependiendo del área de Programación y con tareas orientadas al diagnóstico regional más que a impulsar acciones directas para la disminución de las brechas regionales.

En las siguientes administraciones de gobierno, Oscar Arias Sánchez (1986-1990) y Calderón Fournier (1990-1994) los Consejos Regionales de Desarrollo, con una fuerte participación de los Gobiernos Locales siguen funcionando; también se mantienen los proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI), al igual que los avances en la desconcentración a las regiones de los ministerios y las instituciones autónomas. Sin embargo, ya la Planificación Regional ha pasado a un segundo nivel, enfrentando un fuerte debilitamiento.

En mayo de 1994 asume la Presidencia de la República, José María Figueres Olsen, y como ministro de Planificación Nacional es designado Leonardo Garnier Rímolo, anunciando en su primera semana como ministro el cierre de las ya debilitadas Direcciones Regionales y la derogación de los Decretos que respaldaban el Subsistema de Planificación Regional y la conformación de los Consejos Regionales de Desarrollo.

La mayor parte del personal profesional y administrativo que aún permanecía en las cinco Direcciones Regionales: Chorotega, Huetar Norte, Pacífico Central, Brunca y Huetar Atlántica (actual Huetar Caribe), fue trasladado al naciente Ministerio de Desarrollo Rural.

Las instituciones continúan con acciones y presencia regional, pero careciendo de una visión de desarrollo regional integrado. Se desarticulan todos los espacios de coordinación interinstitucional en las regiones, a excepción del sector Agropecuario, cuya organización sectorial está regulada por una ley. Se regresa a una gestión centralizada, sectorializada y desarticulada. También se pierde el espacio de participación de los actores regionales, integrados alrededor de una agenda de desarrollo consensuada y como instancia interlocutora con el Gobierno Nacional.

MIDEPLAN descartó como misión central la de disminuir las brechas regionales, limitando su abordaje a la elaboración de investigaciones al respecto. Su rol pasivo favoreció la proliferación de diversos modelos de organización regional y cantonal, así como de división regional del territorio nacional, en detrimento del desarrollo equilibrado, inclusivo e integral del país.

Abel Pacheco de la Espriella asume la Presidencia de la República para el periodo 2002-2004; reconociendo su administración la necesidad que MIDEPLAN asuma nuevamente la rectoría de la planificación regional, como el organismo para incidir en las desigualdades de desarrollo que tiene Costa Rica, en consecuencia se recupera en la estructura del Ministerio, la Dirección de Planificación Regional y en el segundo año de gobierno se abren 9 sedes regionales, denominadas Secretarías Regionales, debido a que la Región Central fue dividida en tres Regiones: Alajuela, Heredia y San José.

Se firma el Decreto Ejecutivo N° 31768-MIDEPLAN, que crea el Subsistema de Gestión Organizacional y Desarrollo Regional, conformado por los Consejos Regionales y las Secretarías Regionales de MIDEPLAN. Estos Consejos Regionales estaban conformados por las jefaturas de las instituciones públicas presentes en

⁹ Morales Álvarez (1982). pág 46.

la Región, y aunque el Decreto habilitaba al Consejo a invitar a participar al sector municipal, al académico y a la sociedad civil organizada, esto no sucedió, siendo su base totalmente gubernamental.

En cuanto a sus funciones estaban muy orientadas al combate a la pobreza, enfatizando en el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y a la elaboración de Planes Regionales de Desarrollo.

Si bien fue un gran esfuerzo institucional, tanto económico como técnico, los alcances fueron limitados. Desde su génesis las funciones estaban muy orientadas al seguimiento de acciones institucionales, hubo poca interacción con otros procesos regionales en ejecución, así como con otros actores claves del desarrollo regional, como lo son el sector privado, los gobiernos locales, la academia.

Otro factor que no favoreció que las intenciones del Gobierno prosperaran, fue el largo tiempo que consumieron las gestiones administrativas para la apertura y equipamiento de las Secretarías Regionales, casi acercándose al cierre del gobierno.

El esfuerzo institucional anterior, es suspendido a partir de julio de 2006. El Ministro de Planificación y Vicepresidente de la República Kevin Casas Zamora firma junto al Presidente de la República el Decreto Ejecutivo N° 33206¹⁰ que deroga el Subsistema de Gestión Organizacional y Desarrollo Regional, y reforma parcialmente la estructura de MIDEPLAN, eliminando el área de Planificación Regional, y agregando al Área de Análisis del Desarrollo la Unidad de Análisis Regional.

Se consideró que las responsabilidades asumidas en planificación regional habían causado distorsiones a las funciones de MIDEPLAN, que, como órgano asesor de la Presidencia de la República, debía fortalecer su función de generar estudios y análisis sobre el desarrollo del país, lo que incluía la dimensión regional.

El 7 de agosto de ese mismo año se firma el Decreto N° 33.273, derogando el Subsistema de Desarrollo Regional como parte del Sistema Nacional de Planificación, que había sido creado en el año 1991. A los argumentos utilizados para el cierre del área de Planificación Regional, se adicionó que era necesario un replanteamiento de los instrumentos legales, se apeló también a la diferencia en esquemas de regionalización de las instituciones públicas y sus repercusiones en la coordinación entre ellas y se planteó que se impulsaría un cambio fundamental en la conceptualización del espacio regional.

Se puede afirmar que en esos cuatro años no se produjo ningún cambio conceptual ni se sentaron las bases para una nueva regionalización, sin embargo ante la renuncia de Kevin Casas como Primer Vicepresidente de la República y Ministro de Planificación Nacional, el nuevo Ministro Roberto Gallardo Núñez, por solicitud de la Segunda Vicepresidenta de la República, Laura Chinchilla Miranda, con el soporte técnico de la Unidad de Análisis Regional inicia una serie de acciones en la Región Chorotega, con el objetivo de incidir en la mejora de las condiciones socioeconómicas de la Región.

Mediante el Decreto N° 34659-MP-PLAN, se emite el Plan de Acción para la Provincia de Guanacaste 2008-2010 y se crea una Comisión para su seguimiento y control, presidida por el propio Ministro de Planificación y ocho miembros adicionales representativos de los diversos sectores sociales y económicos de la Provincia de Guanacaste, nombrados por el Presidente de la República.

A dos años de haber eximido a MIDEPLAN de funciones relativas a la planificación regional, aunque no de una manera integral, se estaba incursionando nuevamente en la gestión regional e incidiendo para la disminución de brechas regionales.

Para el periodo 2010-2014 se nombra a Laura Alfaro Maykall como Ministra de Planificación Nacional, quien con el respaldo de la Presidenta de la República Laura Chinchilla Miranda, inicia el proceso de recuperación de la Planificación Regional liderada por el MIDEPLAN.

Debido a la persistencia de brechas socioeconómicas que el país presenta en su desarrollo, el Gobierno de la República a través de MIDEPLAN, como institución rectora, coordinadora y de dirección del proceso de planificación de los espacios regionales y locales, decidió retomar y reposicionar la planificación regional y local, mediante una estrategia con enfoque territorial que promueva la eficiencia de la gestión pública con la participación ciudadana.

¹⁰ Diario Oficial La Gaceta N.º 134, Miércoles 12 de julio del 2006.

El Decreto 36739-PLAN de 9 setiembre 2011, recupera el área de Planificación Regional y se establecen oficinas en las regiones, definidas en el Decreto 16068-PLAN, Central, Chorotega, Pacífico Central, Brunca y Huetar Norte y Huetar Caribe. Una de las primeras decisiones fue la derogación de los decretos que habían creado regiones diferentes a las establecidas en el Decreto 16068 y sus modificaciones, así como la consulta a la Procuraduría General de la República sobre la vigencia de la Ley 7775, del 29 de abril de 1998, misma que había creado la Región Heredia, dicho órgano aclaró que la ley estaba tácitamente derogada.

Entre las funciones que se le asignaron al área de Planificación Regional destacan:

Cuadro 1
Funciones del área de planificación regional MIDEPLAN

1	Formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la propuesta de desagregación regional de los Planes Nacionales de Desarrollo.
2	Elaboración de un portafolio de proyectos en cada una de las regiones.
3	Seguimiento a los proyectos de inversión pública y de cooperación internacional en las regiones y retroalimentación a las entidades responsables.
4	Diseño e implementación de instancias de participación ciudadana en el proceso de planificación regional.
5	Elaboración de Planes Regionales de Desarrollo.
6	Promoción de la articulación interinstitucional.
7	Articulación de acciones para promover la generación de empleo, el establecimiento de encadenamientos productivos y la atracción de inversiones para las regiones.
8	Identificación y apoyo a actores regionales y locales (sector público-central, autónomas, gobiernos locales, sector privado, sociedad civil, etc.) en la formulación las propuestas de desarrollo regional.
9	Mantener actualizado el Sistema de Indicadores Regionales para el monitoreo y seguimiento en apoyo de la toma de decisiones.
10	Desarrollar y fortalecer el proceso de desconcentración de MIDEPLAN, con el propósito de acercar los otros servicios que brinda MIDEPLAN a los usuarios regionales, pero también para fortalecer la presencia y acciones de MIDEPLAN en los espacios regionales.

Fuente: Elaboración propia.

C. Hacia una política de desarrollo regional

Desde que fueran asignados nuevos roles al Área de planificación regional en MIDEPLAN, pueden enumerarse un conjunto de componentes logrados que contribuyen con su presencia a fortalecer el camino para el diseño de una política de desarrollo regional.

Los componentes son los siguientes:

1. Planes regionales, locales y especiales

Conscientes de que la planificación constituye una hoja de ruta para promover inversiones y desarrollar acciones en los diversos territorios del país, se han construido los siguientes planes:

- Con el apoyo de la Unión Europea, mediante el Programa EUROsociAL, se formularon los Planes Regionales de Desarrollo, de las regiones: Central, Brunca, Chorotega, Huetar Caribe, Huetar Norte y Pacífico Central, agenda concertada entre los diferentes actores regionales,

e instrumento orientador para que los diferentes sectores e instituciones tomen en cuenta las prioridades identificadas y se establezca una confluencia entre la oferta institucional y las demandas territoriales.

- El Plan de Abordaje Integral para el Desarrollo del Cordón Fronterizo Norte.
- El Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Región Brunca).
- Apoyo a los Gobiernos Locales para la elaboración de Planes Cantonales de Desarrollo Humano Local (PCDHL) y los Planes Estratégicos Municipales; siendo los primeros, la propuesta ciudadana de planificación a 10 años, enmarcada en los principios del Desarrollo Humano, que recoge las aspiraciones de los habitantes del cantón para lograr su desarrollo. El Plan Estratégico Municipal (PEM), corresponde a la planificación interna del Gobierno Local, y su período de implementación es a cinco años.

2. Gobernanza regional y arquitectura institucional

El abandono del proceso de planificación regional por parte de MIDEPLAN por un largo período de tiempo, dejó al descubierto la necesidad de instancias para la articulación interinstitucional e intersectorial, y la convergencia de los actores regionales, locales y territoriales. Esto exige un diálogo entre los distintos niveles de planificación subnacional: regional, territorial y local.

Como respuesta a este desafío, se propone e implementa un esquema de Gobernanza Regional, donde gobierno y sociedad actúan en conjunto sobre propuestas de desarrollo construidas desde la visión y necesidades de los propios habitantes de las regiones, lo cual da legitimidad al proceso y empodera a los actores de la sociedad civil.

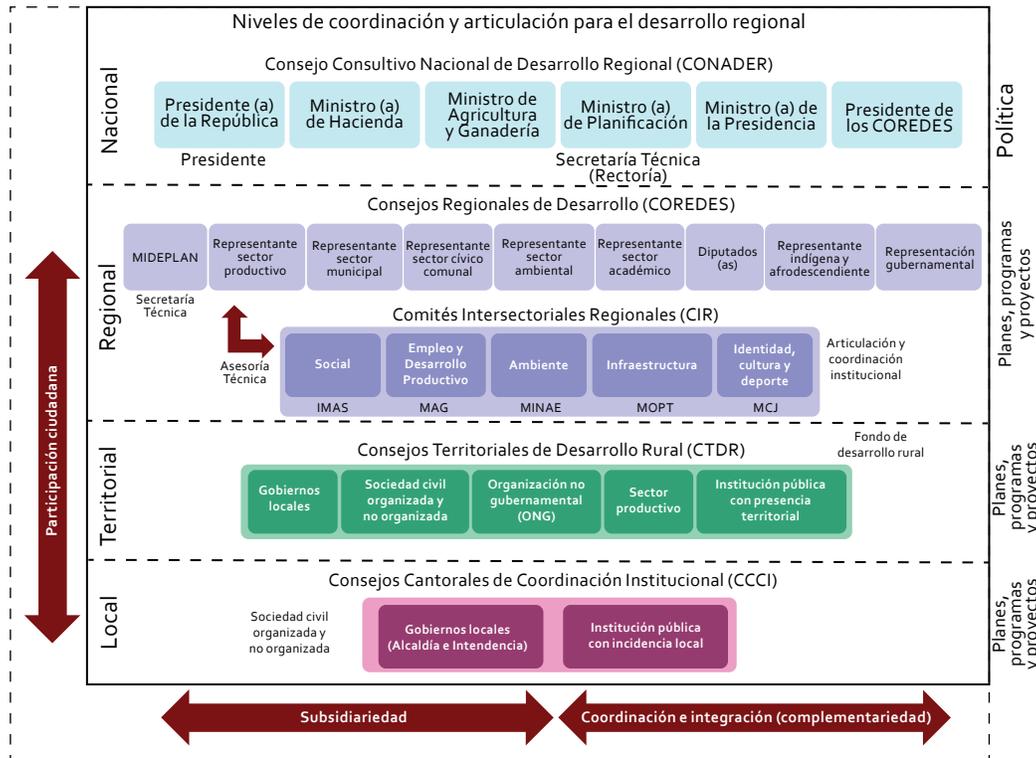
Desde las Oficinas Regionales se conformaron las siguientes instancias:

- Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES): espacio en el que participan representantes de instituciones públicas, Gobiernos Locales, actores privados y organizaciones cívico-comunales, para definir y plantear acciones que promuevan el desarrollo regional, territorial y cantonal con participación ciudadana.
- Comités Intersectoriales Regionales (CIR): espacios técnicos para la coordinación institucional en las diferentes regiones de planificación; participan los funcionarios de más alto nivel jerárquico de las instituciones presentes en la región. Se han organizado los siguientes Comités Intersectoriales Regionales: Social; Empleo y Crecimiento Económico; Ambiental; Infraestructura e Identidad, Cultura y Deportes.
- Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI): los CCCI son instancias de coordinación política y técnica, participan de esta instancia, los responsables de las instituciones públicas presentes en el cantón, preside el alcalde o alcaldesa del cantón respectivo.

Los tres espacios reciben asesoría del área de desarrollo regional de MIDEPLAN.

La siguiente figura (diagrama 1) esquematiza los espacios de planificación y las instancias que conforman la Gobernanza Regional, incluyendo el espacio territorial y los Consejos Territoriales de Desarrollo que, si bien no son responsabilidad de MIDEPLAN, están legitimado por ley y las presidencias de los Consejos Territoriales participan en los COREDES.

Diagrama 1
Niveles de coordinación y articulación para el desarrollo regional de Costa Rica



Fuente: MIDEPLAN, 2018. Disponible en <https://www.mideplan.go.cr/gobernanza-regional-local>.

3. Publicación periódica de estadísticas regionales

La disponibilidad de información desagregada para planificar y diseñar políticas públicas es una dificultad en los países de la región, aún no existe la suficiente información recopilada para tomar decisiones precisas de acuerdo con lo que los datos indican.

Sin embargo, MIDEPLAN ha realizado un esfuerzo al respecto: anualmente se actualizan los indicadores regionales y cada 5 años se publica un documento denominado: "Costa Rica: Estadísticas Regionales". Esta publicación es un compendio de indicadores, sociales, demográficos, económicos y ambientales, desagregados por región. Hasta el año 2021, fueron publicadas tres series.

4. Posicionamiento del desarrollo regional y ley de desarrollo regional

Con el objetivo de posicionar en agenda política y estatal la planificación regional, como el instrumento para incidir en la disminución de las brechas territoriales que tiene el país, se han organizado una serie de eventos de carácter nacional e internacional.

Estos eventos han permitido analizar la trayectoria de la regionalización en Costa Rica, sus retos y desafíos, conocer experiencias y tendencias internacionales de regionalización, que han enriquecido el proceso interno.

También se ha realizado trabajo conjunto con la academia, y con instituciones del sector público. A nivel internacional se han establecido alianzas y se ha tenido apoyo de organismos internacionales como el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la Unión Europea a través del Programa EUROsociAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Instituto de Cooperación Interamericano para la Agricultura (IICA).

MIDEPLAN también es parte de instancias internacionales, como la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional, ocupando su Presidencia del 2017 al 2021, y actualmente es integrante del Comité Técnico de la misma.

A lo largo de esta reseña, se han descrito los diferentes momentos de la Planificación Regional, proceso que no ha sido continuo, progresivo y unidireccional y ha estado en la decisión del gobierno de turno su continuidad y su enfoque. Darle sostenibilidad al proceso se convierte en el principal reto, por lo que en conjunto con la Asamblea Legislativa y el apoyo del programa de la Unión Europea EUROsocial, desde el 2015 se impulsó un proyecto de ley, que además de dar sostenibilidad al proceso, establece mecanismos para el financiamiento de los proyectos regionales y fortalece la participación ciudadana en el desarrollo regional.

El 25 de octubre de presente año el Expediente 22.363¹¹: Desarrollo Regional de Costa Rica recibió Primer Debate en el Congreso y el 28 de octubre el Segundo Debate; en ambas votaciones obtuvo el apoyo unánime de las y los Diputados presentes.

Entre sus principales desafíos están:

- Elaboración de la Política Nacional de Desarrollo Regional Estratégica y concertada con los diferentes actores involucrados.
- Revisión y actualización del esquema de regionalización que sea acorde a la realidad actual del país y permita planificar con mayor eficiencia el desarrollo regional.
- Confluir la planificación y el ordenamiento regionales.
- Fortalecer las alianzas público-público y público-privadas en las distintas regiones del país.
- Creación del Observatorio del Desarrollo Regional.
- Elaboración de un PIB Regional.
- Creación del Fondo de Desarrollo Regional.

La aprobación de esta ley marca una nueva etapa de la planificación regional en Costa Rica, y su implementación se convierte en el principal reto para MIDEPLAN en los próximos años.

Esos desafíos necesitan recorrer un camino, que es el que ponemos a disposición en los siguientes capítulos del documento.

En el capítulo II y en el capítulo III se realiza un análisis sobre la necesidad de contar con un sistema nacional de información territorial y conocer en cifras, las desigualdades territoriales existentes en el país, y en los capítulos IV y V, se comparten experiencias de cuáles fueron los hitos principales que llevó adelante la Unión Europea y en el caso de la región de América Latina y Caribe, los principales acontecimientos que llevaron a países como Brasil, Chile y Ecuador, llevar adelante políticas, estrategias, acciones vinculadas a fortalecer el tema del desarrollo regional en las agendas públicas, para lograr el objetivo de reducir estas desigualdades territoriales, tan características de nuestra región.

¹¹ En el anexo 1, se puede consultar el texto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa nacional en el mes de octubre del 2021.

II. Desigualdades regionales y oportunidades de desarrollo económico en las regiones de planificación de Costa Rica¹²

A. Introducción

En este capítulo se tiene por objetivo, presentar un diagnóstico sobre las dinámicas económicas y las desigualdades territoriales de las Regiones de Planificación de Costa Rica, de manera tal de disponer de insumos que permitan avanzar en la elaboración de lineamientos para una Política Nacional de Desarrollo Regional del país.

Complementario a este objetivo, al finalizar el capítulo, se propone identificar oportunidades de desarrollo para las distintas regiones considerando las estrategias nacionales y subnacionales ya existentes y la información disponible para este propósito.

B. El contexto económico de Costa Rica en la actualidad

Según un reciente estudio de la OCDE¹³, Costa Rica ha logrado un importante bienestar y un vigoroso crecimiento económico. El acceso casi universal a la educación, la atención médica y las pensiones han contribuido a que existan altos niveles de satisfacción con la vida. Esto se ha visto propiciado por el sólido crecimiento económico y una convergencia continua hacia los niveles de vida de los países que forman parte de la OCDE. La pobreza, la desigualdad de ingresos y las desigualdades de género son bajas con respecto a los estándares latinoamericanos, aunque altas en comparación con las de los países de la OCDE. Sin embargo, existen deficiencias en algunos indicadores de bienestar, como el equilibrio entre el trabajo y la vida, la seguridad y los ingresos. Mediante la protección de su abundante biodiversidad y

¹² Este capítulo fue redactado por Iván Silva Lira, Economista, consultor senior ILPES.

¹³ OCDE (2018) Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018 8.

el desarrollo de fuentes de energía renovables, en Costa Rica se ha establecido una industria de turismo ecológico y una Marca Verde de renombre mundial¹⁴, que le da características muy especiales al país.

Este es un aspecto muy importante en la previsión de desarrollo futuro del país en términos regionales ya que prácticamente todo el territorio nacional, y por ende sus regiones, están cubiertas de parques y áreas protegidas, lo que da una singularidad especial a la búsqueda de potenciales estrategias de desarrollo. En este sentido, el turismo de intereses especiales puede tener un espacio de expansión muy atractivo, especialmente, como se verá más adelante, en las regiones con mayores déficits y atrasos sociales.

Como se puede observar en el mapa 2, las Áreas Silvestres Protegidas se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional con una gran participación de las regiones Huetar Caribe, Central, Brunca y Huetar Norte, todas las cuales, con la excepción de la región Central, tienen serias restricciones sociales y económicas.

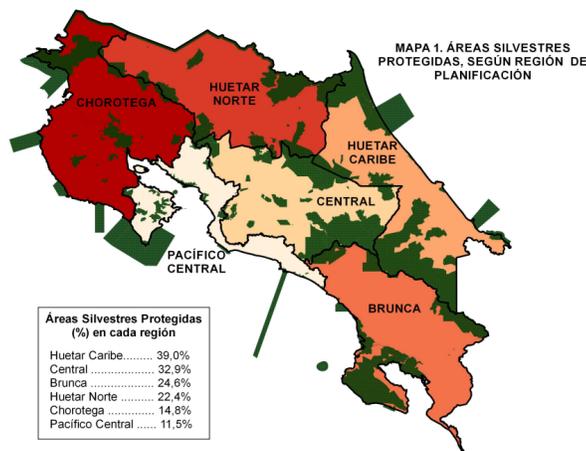
¹⁴ "La Celebrada Marca Verde de Costa Rica. Costa Rica ocupa solo el 0.03 por ciento de la superficie terrestre, pero se considera uno de los 20 países con mayor biodiversidad del mundo, con un 52 por ciento cubierto por bosques y un 26 por ciento en áreas protegidas. Este no fue siempre el caso. Aunque más de la mitad del país estaba cubierto por bosques en 1950, la deforestación lo había reducido a solo el 26 por ciento en 1983 bajo las presiones de una población creciente y la conversión masiva de bosques a pastizales, apuntalada por políticas que apoyaban la ganadería y el desarrollo agrícola.

Marco verde y pagos por servicios ambientales. Reconociendo el potencial valor económico y global de los bosques y los riesgos para la degradación ambiental de la deforestación rápida, varias leyes marco establecieron los principios básicos de la "Marca Verde" de Costa Rica con el objetivo de rehabilitar las tierras boscosas y reservar vastas áreas de tierra como áreas protegidas. Se necesitaron años de debate político y creación de consenso para desarrollar un enfoque nacional de pago por servicios ambientales, que ahora toma la forma del programa de pagos por servicios ambientales (PSA) de renombre mundial. Este programa se basa en una larga cadena de legislación anterior que hizo que los costos de la reforestación sean deducibles de impuestos (Ley Forestal No. 4475 de 1969), estableció la reforestación como un imperativo legal (Ley Forestal No. 6184 de 1977) y estableció incentivos fiscales a través de la creación de certificados que premiaron a los propietarios por la reforestación y permitieron una intervención significativa de la autoridad forestal en el uso de los recursos forestales (Leyes forestales No. 7032 de 1986 y 7174 de 1990). El PSA se estableció formalmente en 1995 cuando el gobierno adoptó la Ley Forestal No. 7575. Esta ley estableció un marco para los pagos a los propietarios de estos servicios ecosistémicos, y estableció el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) para gestionar el PSA y estableció un nuevo certificado de conservación forestal para recompensar a los propietarios de tierras por sus servicios ecosistémicos. Además de la Ley Forestal de 1995, el gobierno promulgó otras leyes relacionadas con el medio ambiente: i) la Ley de Medio Ambiente de 1995 No. 7554, que exige un "medio ambiente equilibrado y ecológico para todos"; ii) la Ley Forestal No. 7575 de 1996, que ordena el "uso racional" de todos los recursos naturales y prohíbe el cambio de la cobertura de la tierra en los bosques; y iii) la Ley de Biodiversidad de 1998, que promueve la conservación y el "uso racional" de los recursos de la biodiversidad e incluye medidas para conservar, proteger y explotar de manera sostenible los recursos biológicos para garantizar la calidad de vida de las generaciones futuras y la supervivencia del patrimonio natural. Posteriormente, la Ley de Simplificación Fiscal y Eficiencia No. 8114 (2001) fijó la participación de FONAFIFO en los ingresos del impuesto al combustible al 3.5 por ciento, garantizada a través del Presupuesto Nacional Ordinario. Además, el Decreto del Presidente de la República No. 32868 en 2005 ("Inauguración y regulación de un esquema de cobro de agua") introdujo un pago obligatorio por los servicios del ecosistema mediante la institución de una estructura de tarifas de agua a través de la cual el 25 por ciento de los ingresos de los cargos por agua son asignados al programa de PSA.

Parques Nacionales y Áreas Protegidas. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas se introdujo a fines de la década de 1980, seguido del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), creado en 1994 para organizar el país en 11 grandes áreas de conservación, la mayoría de las cuales se basan alrededor de un parque nacional importante, para evitar una situación en la que las áreas protegidas servirían como "islas verdes" aisladas en un paisaje que de otra manera sería mal administrado. SINAC supervisa más de 160 áreas protegidas, de las cuales 26 son parques nacionales designados. Otras áreas son refugios de vida silvestre designados, reservas biológicas, monumentos nacionales, reservas forestales, humedales nacionales y zonas protegidas.

Neutralidad de Carbono. En mayo de 2007, el gobierno costarricense anunció su intención de convertirse en carbono 100% neutral para 2021. Se están realizando esfuerzos para comenzar a compensar todas las emisiones de dióxido de carbono del país utilizando una amplia gama de incentivos presupuestarios, legales y financieros, incluidas medidas para promover los biocombustibles, vehículos híbridos y energía limpia. Otro componente clave de la estrategia nacional será una etiqueta "C-Neutral" para certificar que el turismo y ciertas prácticas industriales mitigan todo el dióxido de carbono que emiten. Según el nuevo sistema de certificación, a los turistas y las empresas se les cobraría un "impuesto" voluntario para compensar sus emisiones de carbono, con una tonelada de carbono valorada en US \$ 10. Los fondos se utilizarían para la conservación, reforestación e investigación en áreas protegidas". Citado de: Oviedo, Ana Maria, Susana M. Sanchez, Kathy A. Lindert, and J. Humberto Lopez. 2015. *Costa Rica's Development: From Good to Better*. Systematic Country Diagnostic. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. (This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation).

Mapa 2
Costa Rica, áreas silvestres protegidas por regiones de planificación



Fuente: Mideplan 2016. Regiones Costa Rica.

En esta línea de razonamiento, y a la luz de los informes macroeconómicos de la OECD y del Banco Mundial que resaltan los potenciales de la economía costarricense, así como sus debilidades, se puede constatar, que dadas las características geo naturales del país, una alternativa de desarrollo a explorar particularmente en las áreas más deprimidas del país, son los procesos de desarrollo local asociados al turismo de intereses especiales. Es importante mencionarlo desde ahora ya que, como se verá más adelante, hay regiones en las cuales, a pesar de tener capacidades exportadoras bastante dinámicas (piña, banano, café), estas condiciones parecen no haberse traducido en beneficios sociales concretos para los sectores más pobres de la población. En este sentido, el desarrollo local entendido como un proceso en el que la comunidad tiene poder de decisión e influencia directa sobre el conjunto de actividades productivas y servicios que existen en su localidad y donde los empleos y los ingresos generados son preferentemente para su propio beneficio, puede ser una alternativa a considerar y en la cual esta actividad puede jugar un rol central¹⁵ 16.

Por otra parte, la apertura comercial y la Inversión Extranjera Directa (IED) son parte integral del exitoso modelo de crecimiento de Costa Rica. Esto ha sustentado la **transformación estructural del país de una economía basada en la agricultura hacia una economía con una estructura más diversificada e integrada en las cadenas globales de valor**. Con base en estos logros, Costa Rica ha tenido la oportunidad de aumentar su especialización en sectores que usan intensivamente las tecnologías mediana y altamente sofisticadas, lo que podría significar mantener buenas tasas de crecimiento para los próximos años, en un entorno de baja inflación que proteja los ingresos de los hogares y en el contexto de exportaciones que se podrían beneficiar de la recuperación económica mundial. También se espera que la inversión pública aumente desde sus niveles históricamente bajos, debido a los grandes proyectos de infraestructura que están en desarrollo.

¹⁵ "El ecoturismo puede ser una alternativa para que el desarrollo local se lleve a cabo en un área determinada, ya que presenta una lógica de desarrollo más integral, que involucra la participación directa de la población y toma en consideración los principios de la sustentabilidad". *Turismo y Desarrollo Local: Dualidad Alternativa*. Ulises Castro Álvarez, María Alicia Fonseca Morales y Livia Margarita Maldonado Duarte. En, *Desarrollo, Sustentabilidad y Turismo: Una Visión Multidisciplinaria*. José Octavio Camelo Avedoy y Luz Angélica Ceballos Chávez. ISBN: 1.a edición, octubre de 2012 d.r.: © 2012 Universidad Autónoma de Nayarit.

¹⁶ Respecto a lo mismo en otro artículo se plantea que: "El turismo constituye motor de desarrollo local en áreas rurales, según se desprende de la experiencia del municipio de San Francisco Zapotitlán, en el departamento de Retalhuleu, en Guatemala, donde se ubica el centro recreativo IRTRA, que recibe tanto visitantes locales como turistas extranjeros. Dicho municipio registra una reducción importante, mayor a los demás municipios, en el nivel de incidencia de la pobreza, entre 1998 y 2006. La hipótesis que se sostiene en este artículo es que dicha caída se asocia al derrame económico que genera el turismo, en especial interno. A efecto de comprobar dicha hipótesis, se realiza un contraste de diferencia de medias proporcionales, del municipio analizado respecto a los otros municipios del departamento, en lo que respecta al nivel de pobreza y su reducción. Los resultados no permiten rechazar la hipótesis formulada". Díaz, Guillermo. *Turismo y Desarrollo Local. PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 15, núm. 2, abril, 2017, pp. 333340 Universidad de La Laguna El Sauzal (Tenerife), España.

Efectivamente, y como se señala asimismo en el Informe del Banco Mundial¹⁷, el modelo de desarrollo que ha adoptado el país ha tenido éxito en atraer IED y proyectar a Costa Rica en las cadenas de valor mundiales durante las últimas dos décadas. Se argumenta que esta opción, ha transformado al país de una economía basada en la agricultura rural, a mediados de la década de 1950, a una distinta con industrias de alto valor agregado que se insertan y contribuyen a varias cadenas de valor globales.

Este hecho fue principalmente gatillado por la decisión de INTEL de establecer una planta de ensamblaje y prueba de semiconductores en Costa Rica en 1996, lo que claramente marcó un punto de inflexión para atraer inversores extranjeros¹⁸. De hecho, después de Intel, otras multinacionales conocidas como Abbott Laboratories (ahora Hospira), Baxter Healthcare y Procter and Gamble han invertido en el país; y a fines de la década de 1990, las manufacturas y los servicios habían superado a la agricultura en su contribución al PIB. Esto ha significado una gran diversificación de las exportaciones de Costa Rica, pero particularmente aquellas asociadas a la fabricación de productos complejos de mayor valor agregado y la oferta de servicios de alta tecnología.

Este hecho, la instalación de INTEL en el país, ha sido relevante en la historia económica reciente de Costa Rica. Marca un antes y un después en la estructura productiva del país y en términos de territorios involucrados produce un efecto económico gravitante en la Región Central del país.

En la actualidad, Costa Rica contribuye al menos a cinco grandes cadenas de valor mundiales de alta tecnología: electrónica, dispositivos médicos, automotriz, aeronáutica, aeroespacial y dispositivos de películas y radiodifusión. La electrónica, los dispositivos médicos y otros productos manufacturados ahora representan alrededor del 60 por ciento de las exportaciones del país.

Las exportaciones de servicios (turismo, servicios empresariales) también juegan un papel importante en la economía y también se han diversificado. Los servicios empresariales (principalmente las tecnologías de la información y la comunicación) representan casi la mitad de todas las exportaciones de servicios.

Por otra parte, y en relación con la "Marca Verde", Costa Rica es el único país tropical del mundo que ha revertido la deforestación, aumentando el área cubierta por bosques del 26 por ciento en 1983 al 52 por ciento en la actualidad. La reforestación se atribuye, en parte, al programa de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) de Costa Rica, que proporciona incentivos para la conservación y rehabilitación forestal de un promedio de 310.000 hectáreas por año de tierras privadas durante la última década. Los parques nacionales y las áreas protegidas comprenden el 26 por ciento del área terrestre en Costa Rica, y se han convertido en un destino importante para los turistas.

El país es una de las naciones más visitadas de América Latina. En 2013, cerca de 2.5 millones de turistas visitaron el país. Esto implica que el número de visitantes per cápita (alrededor de 0.5) está por encima de los destinos populares en la cuenca del Caribe, como México (0.2) o la República Dominicana (0.38). Si bien el turismo de sol y playa es claramente parte de las atracciones de Costa Rica, el ecoturismo (un área donde ha sido pionero) también es muy popular entre muchos viajeros que visitan los parques nacionales

¹⁷ Oviedo, A.M, Sanchez, S.M., Lindert, K.A., and Lopez, J.H. (2015). Costa Rica's Development: From Good to Better. Op.cit.

¹⁸ "El 17 de abril de 1996 Intel se instala en Costa Rica y en abril de 2014 cierra su planta de ensamblaje para dar paso al centro de investigación y desarrollo enfocado en tecnologías digitales. Ambos momentos suponen saltos cualitativos al favorecer la atracción de firmas de servicios y alta tecnología, primero; y de investigación y desarrollo después. Todo esto refleja los cambios en la industria global y le exige al país mejoras en varias áreas, en especial en talento humano. La planilla de la operación de Intel en Costa Rica alcanza 2.100 empleados en 2017, poco menos de los 2.700 que tenía en 2014. Recientemente se anunció la reducción de 68 colaboradores del centro de investigación, aunque se mantenían otras 17 vacantes para otras áreas. Estos movimientos son parte de una operación ligada a la estrategia corporativa global, enfocada en el desarrollo de tecnologías digitales y de reubicación constante de tareas en sus plantas en distintos continentes con el fin de lograr mayores eficiencias y crear productos al ritmo que exige el mercado en la actualidad. En 1999, cuando se hablaba del efecto Intel en la economía y el comercio exterior, las ventas de la firma llegaron a representar el 30.5% de las exportaciones de bienes y servicios del país. Al atraer a más firmas de servicios y de alta tecnología (se pasó de 20 a 300 compañías de dispositivos médicos, componentes electrónicos y partes para la industria automotriz y aeronáutica entre otras), las exportaciones de Intel pasaron a representar el 15.5% en 2005 y el 14% del total en 2014, cuando se cerró la fábrica. El giro a la atracción de inversiones en investigación y desarrollo es considerado un peldaño más en la cadena de valor: ahora el país es atractivo para la generación de nuevos productos de la industria mundial". Citado de: *Diario El Financiero*, Carlos Cordero Pérez, 16 de abril de 2017.

y las áreas protegidas. Además, el país generalmente se ubica en la parte superior del Índice Competitivo de Viajes y Turismo de la Región de América Latina compilado anualmente por el Foro Económico Mundial para medir los factores que hacen que un destino sea atractivo para la industria de viajes y turismo.

Sin embargo, a pesar de estos logros impresionantes, hay una serie de desafíos emergentes que deberán abordarse para mantener el camino de desarrollo exitoso del país, dentro de los cuales el que más interesa destacar aquí es que la reducción de la pobreza se ha estancado y la desigualdad está aumentando.

Las tendencias a largo plazo en diferentes períodos indican que la desigualdad ha aumentado o se ha mantenido estable desde finales de los años ochenta. Costa Rica ha pasado de ser el país menos desigual en América Latina y el Caribe después de Uruguay en 2000, a estar alrededor en la media de 17 países para los cuales existen datos comparables internacionalmente para 2012.

La creciente brecha de ingresos entre los quintiles superior e inferior de la población refleja la falta de coincidencia entre el patrón de crecimiento y el empleo, en comparación con el perfil de habilidades de la fuerza laboral. El modelo económico orientado hacia el exterior de Costa Rica ha favorecido el desarrollo de sectores de alto valor agregado, como la electrónica, dispositivos médicos, servicios de negocios de TI, etc. En contraste, los sectores de menor valor agregado, como la construcción, los servicios domésticos y la agricultura, han crecido más lentamente, o incluso se han contraído.

Este fenómeno modernizador de la economía costarricense, si se pudiera llamar así, ha significado que se ha venido produciendo un exceso de demanda por trabajadores calificados lo que, a su vez, ha aumentado su valor de mercado, pero sin que el país haya logrado aumentar suficientemente la disponibilidad de trabajadores de este nivel. Sorprendentemente, a pesar del compromiso de larga data de invertir en educación pública, menos de la mitad del tramo de población de 25 a 29 años había logrado una educación secundaria o superior en 2010, lo que, sumado a la disponibilidad de trabajadores adultos poco calificados, ha generado una brecha laboral difícil de cerrar y que se arrastra desde la crisis de los años ochenta^{19 20}.

Según el informe del Banco Mundial²¹ el país enfrenta varios desafíos, los que están asociados principalmente a dos vertientes: por una parte, y como ya se comentaba, la falta de coincidencia entre calificaciones y trabajos ofrecidos; y, por otra parte, un clima de inversiones relativamente deprimido.

Respecto al primero de estos puntos, los salarios relativamente altos han hecho que Costa Rica sea menos viable en sectores de bajo valor agregado, mientras que la oferta insuficiente de habilidades obstaculiza la competitividad en sectores de alto valor agregado. Esta es una contradicción que se ha hecho inherente al modelo de desarrollo y que requiere ser despejada, particularmente para la sustentabilidad de las regiones más atrasadas. En resumen, los salarios relativamente altos han hecho que el país sea menos competitivo en sectores de bajo valor agregado. Y, por otro lado, el desarrollo exitoso de sectores de alto valor agregado como la electrónica, dispositivos médicos y servicios de TI ha creado una demanda excesiva de trabajos altamente calificados frente a una oferta insuficiente de trabajadores de este nivel, lo que, a su vez, ha ejercido una presión al alza sobre los salarios de estos trabajadores.

¹⁹ Oviedo, Ana María; Sanchez, Susana M.; Lindert, Kathy A.; Lopez, J. Humberto. 2015. Costa Rica's Development: From Good to Better. Systematic Country Diagnostic; World Bank, Washington, D. C. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22023> License: CC BY 3.0 IGO.

²⁰ "A lo largo de los años, los avances tecnológicos han producido cambios fundamentales en el mercado laboral, algunas profesiones están desapareciendo, otras se están creando y la mayoría se está transformado. Esto implica que el desarrollo de habilidades laborales también se está transformado, tanto por el lado de la oferta como de la demanda. En este proceso, los desencuentros entre trabajadores y el sector productivo se intensifican. América Latina es una de las regiones con mayor brecha de habilidades". En: Gontero, S. y Albornoz, S. (2019) La identificación y anticipación de brechas y habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 199 (LC/TS.2019/11) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

²¹ Oviedo, Ana María; Sanchez, Susana M.; Lindert, Kathy A.; Lopez, J. Humberto. 2015. Costa Rica's Development: From Good to Better. Systematic Country Diagnostic; World Bank, Washington, D. C. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22023> License: CC BY 3.0 IGO.

Y segundo, numerosos factores relacionados con el clima de inversión obstaculizan la competitividad de Costa Rica. El aumento de los costos de electricidad, los altos costos de logística y las onerosas regulaciones, además de la apreciación del tipo de cambio real en los últimos años, están erosionando la competitividad externa del país. Combinado con los altos costos salariales, estos costos han hecho que el país sea menos competitivo en sectores de bajo valor agregado.

En definitiva, el mercado laboral está en alguna medida obstaculizando la materialización plena de oportunidades para lograr que el crecimiento sea más inclusivo. El crecimiento del empleo está estancado y el desempleo continúa por encima de los niveles previos a la crisis, golpeando principalmente a la juventud y a quienes están poco calificados. Como resultado, y en contra de la tendencia general en América Latina, la informalidad y la desigualdad van en aumento.

Por otra parte, se señala que alrededor del 43% de los trabajadores desempeñan trabajos informales. La alta informalidad es una fuente persistente de desigualdades y también un obstáculo para la productividad. La estructura compleja de los salarios mínimos aumenta los costos de las empresas para cumplir con la legislación, lo cual desalienta la formalización laboral.

Por otra parte, a pesar de que el país destina un 7,9% del PIB al gasto en educación, el más alto de todos los países de la OCDE, éste es ineficiente tanto con relación al proceso de aprendizaje como en términos de la reducción de las desigualdades. Los resultados del informe de las pruebas PISA revelan que una tercera parte de los estudiantes carecen de competencias básicas y estos resultados están influenciados considerablemente por los antecedentes socioeconómicos de sus participantes.

En definitiva, los informes citados vaticinan un país con buenas perspectivas de crecimiento, que ha avanzado en la transformación de su estructura productiva, que se ha modernizado, pero en el cual todavía persisten fuertes desigualdades y una brecha de desempleo que se ha mantenido fuerte en el tiempo.

Llevado al plano regional, el desafío de este informe es analizar cómo se expresan estas desigualdades en términos territoriales y procurar determinar cuáles pueden ser los impedimentos existentes para la transformación productiva de las regiones periféricas que puede que no gocen de la misma perspectiva que augura el enfoque macroeconómico agregado.

C. Concentración regional

1. Dinámica poblacional reciente de las regiones de Costa Rica

El análisis de la concentración y desigualdades regionales se realiza teniendo como referencia la división territorial del país en base a Regiones de Planificación como se establecían en la sección anterior. En estas dos primeras secciones, con información del Censo, nos concentraremos en la evolución de la población y en sus niveles de concentración. Todavía no se entrará en los aspectos más específicos de la desigualdad y más bien se revisará el tema de la concentración no como un símil de ésta, pero sí en términos de como este fenómeno puede hacer más agudos los niveles de desigualdad.

Algunas reflexiones preliminares:

- Costa Rica tiene 6 Regiones de Planificación y 7 Provincias administrativas que no se corresponden entre ellas. Queda en la retina, de un observador ajeno a la realidad del país, que este es un hecho no menor, en términos de la validez de los análisis que se hagan, usando una u otra demarcación territorial. En otros países, las regiones son también delimitaciones administrativas estables, pero en el caso de Costa Rica no tienen rango constitucional, que sí lo tienen las Provincias, y por tanto siempre surge la sospecha de la validez de los estudios que se hagan a nivel regional de Costa Rica.

- Antes de entrar a analizar cualquier cifra o indicador del país, no queda duda respecto de la enorme concentración poblacional, y económica, que exhibe el país en su Región Central. Las restantes cinco regiones tienen poblaciones por debajo de los 400 mil habitantes y solo una de ellas supera este guarismo. En términos de concentración de población es difícil hablar, en cada caso, de regiones a secas. Sin embargo, en términos de espacio territorial de las mismas, sí hay una distribución más igualitaria. ¿Se podría hablar más de regiones naturales que de regiones poblacionales? Nótese que en la propia Constitución del país se señala que para la creación de una nueva provincia (ojo provincia y no región que es lo que establece la Constitución), se requiere que ésta tenga al menos el 10% de la población del país (es decir, en términos actuales algo así como 490 mil habitantes, cantidad que ninguna de las 5 regiones periféricas tiene),
- Finalmente, los análisis de concentración y desigualdades que se hacen aquí todos carecen de lo que sería la necesaria información económica regionalizada ya que el país no dispone de estas estadísticas, por lo tanto, análisis de productividad, competitividad y crecimiento económico regional obviamente se dificultan. Sin prejuicio de ello, a través de información indirecta se intenta, en la medida de lo posible, caracterizar económicamente cada una de las regiones bajos análisis.

Para una primera aproximación al tema, con información de los Censos de 2001 y 2011, el cuadro 2 presenta los datos de población para Costa Rica por Regiones de Planificación. Esta es la información de población más reciente. La información más actualizada (que se verá más adelante), es en base a proyecciones y el próximo censo será recién en 2021. Por tanto, consideremos esta información de población como la más acertada para revisar que ha acontecido en el último tiempo en estos términos.

Cuadro 2
Población total por regiones de planificación 2001-2011
(Mayor a menor tasa anual de crecimiento)

Regiones	Población total				
	2001	(en porcentajes)	2011	(en porcentajes)	Tasa anual
Huetar Norte	243 031	5,2	304 088	5,8	2,27
Chorotega	264 238	7,0	326 953	7,7	2,15
Pacífico Central	201 352	5,3	243 295	5,7	1,91
Huetar Caribe	339 295	9,0	386 862	9,1	1,32
Central	2 462 897	65,4	2 711 869	63,9	0,97
Brunca	299 366	8,0	328 645	7,7	0,94
Costa Rica	3 810 179	100,0	4 301 712	100,0	1,22

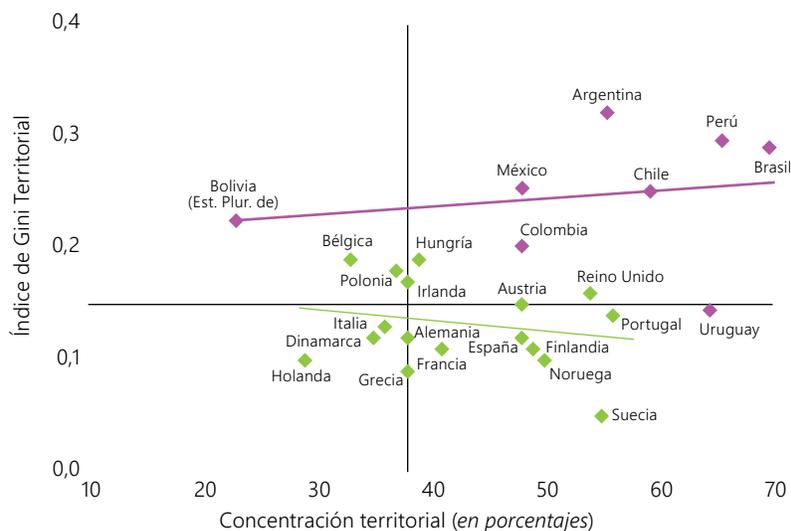
Fuente: Elaboración propia en base a Censos de Población 2001 y 2011.

Algunas conclusiones del cuadro 2:

- Como ya se advertía la Región Central concentra en 2001 el 65.4% de la población del país, porcentaje que en un lapso de 10 años disminuye levemente al 63.9%. En base sólo esta información se podría hablar de un pequeño proceso de desconcentración. Nótese que esto no tiene nada que ver con desigualdad o igualdad. Se puede tener una alta concentración de la población (y de la producción) y ser regionalmente igualitarios. Aunque en América Latina la alta concentración va normalmente acompañada de alta desigualdad.
- No es aventurado suponer que la alta concentración de población en la Región Central vaya también acompañada de una alta concentración económica. Lo que está por verse es sí esta alta concentración va o no de la mano con altos índices de desigualdad. Citando un documento de la CEPAL a este respecto se puede revisar que pasa en estos términos en

otros países de la región y de la OCDE²². Para ello se calculan dos indicadores, el coeficiente de concentración territorial y el índice de Gini territorial. El primero mide la distribución territorial de la actividad económica y el segundo mide la distribución de la riqueza. El coeficiente de concentración compara la participación relativa del PIB total de cada territorio con la participación relativa de su superficie geográfica y sus valores extremos van desde cero (mínima concentración espacial) a 100 (máxima concentración espacial). El índice de Gini territorial mide las disparidades de PIB por habitante promedio de cada territorio y sus valores oscilan entre 0 (menor disparidad) y 1 (máxima disparidad).

Gráfico 1
América Latina y países de la OCDE: concentración y disparidades territoriales, alrededor de 2003



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Regions at a Glance, 2007*, París, 2007. Disponible en CEPAL (2010) *La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*, página 134.

El gráfico 1 muestra el cruce de estos dos indicadores e ilustra con elocuencia la singularidad latinoamericana donde, a diferencia de los países europeos, la concentración territorial del PIB se acompaña de inequidad. Si se observa solamente el grupo de países de la OCDE, el aumento en los grados de concentración significa una leve mejora en los índices de GINI territoriales, mientras que, en el grupo de los países latinoamericanos, a medida que aumenta la concentración, también se incrementa el índice de GINI (con excepción de Uruguay).

Resulta interesante destacar algunos casos como Suecia, Noruega y Finlandia, que, a pesar de localizarse en el cuadrante de alta concentración territorial, muestran niveles significativamente altos de equidad territorial (bajo valor del índice de Gini). Esto sugiere que no existe una relación unívoca entre ambas dimensiones y que las diferencias estarían expresando esquemas institucionales diversos —nacionales y subnacionales— con impacto significativo sobre las disparidades.

¿Dónde se ubicaría, en el gráfico 1, Costa Rica? Desde el punto de vista de la concentración económica podemos asumir que andaría en el orden del 70%, es decir cercano a Perú o Brasil. ¿Y en términos de desigualdad territorial? Todos los coeficientes Gini por regiones, que se presentan más adelante, fluctúan

²² CEPAL (2010) *La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo al 1 de junio de 2010. Capítulo IV. El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales.

entre 0,486 y 0,534, que no es exactamente lo mismo que el Gini territorial, pero se podría asumir que éste es relativamente alto en Costa Rica y que, nuevamente, su situación podría ser muy cercana a la de Perú o Brasil, en estos términos. Volveremos más adelante sobre este tema.

Volviendo al cuadro 2, se puede ver que la población tanto de las regiones Central como Brunca crecieron a una tasa promedio anual inferior al uno por ciento e inferior al promedio nacional de crecimiento que fue de 1,21%. Las otras cuatro regiones han tenido dinámicas poblacionales activas donde, en orden descendente, Huetar Norte y Chorotega, con un gran dinamismo poblacional por encima del 2% promedio anual. Le sigue a continuación las regiones Pacífico Central y Huetar Caribe, con tasas de crecimiento por sobre la media nacional.

Si bien Huetar Caribe tiene una tasa de crecimiento inferior, aunque superior al promedio nacional, sigue siendo la segunda región de mayor concentración poblacional después de la Región Central. Le siguen Brunca y Chorotega, la primera de éstas importante todavía en población a pesar de su lento crecimiento poblacional.

El siguiente cuadro 3, muestra la población por grupos de edad infantil y adulta, para los años 2001 y 2011. Se puede observar claramente un fenómeno de signos distintos: una clara caída generalizada del crecimiento de la población infantil, todas las regiones exhiben tasas negativas; y, en el otro extremo, un aumento considerable de la población adulta con tasas de crecimiento muy por sobre el promedio de crecimiento de la población general. Esto, sin dudas, apunta a un envejecimiento de la población del país en su conjunto.

Las regiones Central y Brunca son las que presentan las mayores tasas negativas de caída de la población infantil, y en el otro extremo, las regiones Huetar Norte, Huetar Caribe y Pacífico Central son las que presentan las mayores tasas de crecimiento de la población adulta, siendo que todas las regiones superan el 4% de crecimiento anual de la población adulta.

Cuadro 3
Distribución de grupos de edad y tasa de dependencia según región, 2001-2011

Regiones y Cantones	Población 0-14 años			Población 60 años y más			Tasa dependencia	
	2001	2011	Tasa anual (en porcentajes)	2001	2011	Tasa anual (en porcentajes)	2001	2011
Región Central	735 241	617 004	-1,74	205 579	303 713	3,98	61,81	51,40
Región Brunca	110 843	93 964	-1,64	21 366	31 401	3,93	82,08	61,67
Región Chorotega	87 365	85 787	-0,18	23 583	34 798	3,97	75,12	58,43
Región Huetar Caribe	125 812	116 705	-0,75	19 497	30 326	4,52	78,76	61,31
Región Huetar Norte	74 216	72 654	-0,21	12 937	20 554	4,74	81,00	60,82
Región Pacífico Central	65 880	64 016	-0,29	16 332	24 454	4,12	72,77	57,14
Costa Rica	1 199 357	1 050 130	-1,32	299 294	445 246	4,05	74,04	54,49

Fuente: Elaboración propia en base a Censos 2001 y 2011.

Llama la atención que las tasas de dependencia (Población No Activa sobre Población Económicamente Activa, que refleja el peso de la población inactiva que depende de la activa), disminuyen drásticamente entre 2001 y 2011 y ello se debe principalmente a la disminución de la población infantil.

En general, en Costa Rica, esta baja es muy pronunciada. Mientras la tasa en 2001 era de un 74.04, ésta disminuye a un 54.49 en 2011, lo que significa que menos población inactiva depende de la activa, a pesar, del aumento significativo de la población adulta. Como se puede ver, las tasas de dependencia

son muy bajas en la Región Central, y se mantienen relativamente altas en Brunca, Huetar Caribe y Huetar Norte, a pesar de que en estas regiones disminuyeron fuertemente en el período ya que estaban cercanas y superiores a 80.

Como se verá más adelante, las mayores tasas de dependencia se presentan en las regiones que, a su vez, tienen mayores niveles de vulnerabilidad social y probablemente económica.

En el cuadro 4, se presenta información de escolaridad (promedio de años de estudio), para las regiones de Costa Rica para los años 2001 y 2011. Como se puede observar, tanto la escolaridad agregada, como la de hombres y mujeres, es bastante más alta en la región Central que en el resto de las regiones y que el promedio nacional. En esta región, para el 2011, ésta llega casi a 10 años, mientras que hay regiones como Huetar Norte donde ésta está por debajo de los 7 años.

Cuadro 4
Años promedio de escolaridad y relación mujeres/hombres en educación superior según región en 2001 y 2011

Regiones y Cantones	Costa Rica: escolaridad total, hombres y mujeres, por regiones, 2001-2011											
	Escolaridad			Escolaridad Hombres			Escolaridad Mujeres			Mujeres/Hombres Educación Superior		
	2001	2011	Tasa	2001	2011	Tasa	2001	2011	Tasa	2001	2011	Tasa
Región Central	8,51	9,61	12,92	8,59	9,61	11,94	8,44	9,61	13,85	1,14	1,23	8,07
Región Brunca	6,16	7,31	18,65	6,17	7,22	17,10	6,15	7,39	20,11	1,40	1,65	18,37
Región Chorotega	7,13	8,39	17,61	7,02	8,20	16,75	7,23	8,56	18,45	1,36	1,45	7,21
Región Huetar Caribe	6,17	7,23	17,17	6,08	7,07	16,18	6,26	7,39	17,93	1,18	1,60	36,56
Región Huetar Norte	5,72	6,77	18,23	5,60	6,60	17,80	5,87	6,94	18,19	1,26	1,54	22,01
Región Pacífico Central	6,96	8,02	15,18	6,89	7,86	14,04	7,03	8,17	16,20	1,16	1,43	23,11
Costa Rica	7,83	8,89	13,54	7,82	8,82	12,79	7,83	8,96	14,43	1,16	1,29	11,21

Fuente: Elaboración propia en base a Censos 2001 y 2011.

Este es un indicador relevante en términos de construir condiciones de competitividad a nivel regional ya que, como se verá más adelante, la productividad total de los factores (PTF) y por tanto parte de lo que se asocia con características competitivas de los territorios está estrechamente asociada a la capacidad de los recursos humanos calificados y, por tanto, educados y con conocimiento.

Es positivo, en todo caso, que la tasa de incremento de la escolaridad ha sido mayor que el promedio en todas las regiones, con la excepción de la región Central. Es también alentador que es en la región Brunca donde este aumento ha sido mayor ya que en ella la escolaridad para el año 2001 apenas superaba los 6 años.

Por otra parte, no deja de ser interesante que la escolaridad femenina, en todos los casos y en ambos años de análisis, es mayor que la escolaridad masculina, es decir, las mujeres en promedio estudian más años que los hombres. Asimismo, la tasa de crecimiento de la escolaridad femenina es mayor que la masculina.

Adicionalmente, hay más mujeres que hombres en Educación Superior, en todos los casos, y este indicador se ha tendido a estirar entre los años 2001 y 2011, con un salto sorprendente en las regiones Huetar Caribe, Huetar Norte, Pacífico Central y Brunca. Un punto de vista que habrá que tener en cuenta a la hora de construir propuestas de políticas regionales.

Otro aspecto interesante a considerar es la distribución de la población entre urbana y rural para ambos períodos censales como muestra el cuadro 5. Como se puede observar, la población urbana pasó, en el país en su conjunto de un 59% a un 72.8% entre el año 2001 y 2011. Consecuentemente la población rural disminuyó de 41.0% a un 27.2%, fenómeno muy generalizado en todos los países del continente que acusan mayores grados de urbanización.

En este contexto todas las regiones con la, excepción de la región Central, tienen importantes proporciones de población rural. Las mayores, en ambos años, son las regiones Huetar Norte y Brunca, y algo más atrás las regiones Chorotega y Huetar Caribe; y algo más atrás aún la región Pacífico Central.

Cuadro 5
Distribución de la población según residencia urbana y rural y según región, 2001 y 2011

Regiones	2001						2011					
	Total		Urbana		Rural		Total		Urbana		Rural	
Región Central	2 462 897	64,4	1 778 219	79,1	684 678	43,9	2 711 869	63,0	2 324 813	74,3	387 056	33,1
			72,2		27,8				85,7		14,3	
Región Brunca	299 366	7,9	80 710	3,6	218 656	14,0	328 645	7,6	142 186	4,5	186 459	15,9
			27,0		73,0				43,3		56,7	
Región Chorotega	264 238	6,9	110 832	4,9	153 406	9,88	326 953	7,6	180 332	5,8	146 621	12,5
			41,9		58,1				55,2		44,8	
Región Huetar Caribe	339 295	8,9	125 917	5,6	213 378	13,7	386 862	9,0	218 756	7,0	168 106	14,4
			37,1		62,9				56,5		43,5	
Región Huetar Norte	243 031	6,4	45 897	2,0	197 134	12,6	304 088	7,1	104 796	3,3	199 292	17,0
			18,9		81,1				34,5		65,5	
Región Pacífico Central	201 352	5,3	107 721	4,8	93 631	6,0	243 295	5,7	159 988	5,1	83 307	7,1
			53,5		46,5				65,8		34,2	
Costa Rica	3 810 179	100,0	2 249 296	100,0	1 560 886	100,0	4 301 712	100,0	3 130 874	100,0	1 170 843	100,0
			59,0		41,0				72,8		27,2	

Fuente: Elaboración propia en base a Censos 2001 y 2011.

Esto es interesante desde el punto de vista de las especializaciones económicas de cada región, de lo que se deduce que varias de ellas siguen siendo fuertemente dependientes del sector silvo agropecuario en términos productivos.

Cuadro 6
Tasas anuales de crecimiento poblacional según población urbana/rural y según regiones en 2001 y 2011
(En porcentajes)

Regiones	Tasas		
	Total	Urbana	Rural
Región Huetar Norte	2,27	8,61	0,11
Región Brunca	0,94	5,86	-1,58
Región Huetar Caribe	1,32	5,68	-2,36

Regiones	Tasas		
	Total	Urbana	Rural
Región Chorotega	2,15	4,99	-0,45
Región Pacífico Central	1,91	4,03	-1,16
Región Central	0,97	2,72	-5,54
Costa Rica	1,22	3,36	-2,83

Fuente: Elaboración propia en base a Censos 2001 y 2011.

Como complemento de esta información, en el cuadro 6 se presentan las tasas de crecimiento poblacional por áreas. Llama la atención que es Huetar Norte la que tiene la mayor tasa de crecimiento de población urbana y es la única que tiene un crecimiento positivo de la población rural. Es decir, Huetar Norte a pesar de seguir siendo la que concentra la mayor proporción de población rural es al mismo tiempo la que más creció en términos urbanos. Como veremos más adelante, además se trata de una región importante en exportaciones y muy especialmente en el desarrollo de la agroindustria de la piña.

La región que tiene la mayor disminución de población rural es la Central, seguida de Huetar Caribe y Brunca, y ambas como lógica consecuencia, después de Huetar Norte, son las que más crecen en términos urbanos.

Finalmente, en el cuadro 7 se presenta información sobre población indígena y afrodescendiente para Costa Rica por regiones para los años 2001 y 2011.

La primera observación que salta a la vista es que ambas poblaciones son muy reducidas en el país, en general y en conjunto representan en torno al 3% de la población nacional.

Sí, llama la atención y quizás puede ser por la forma en que se hace la pregunta, que la población indígena pasa de 27.041 personas en 2001 a 104.143 personas en 2011 con una tasa promedio anual de crecimiento del 14,4% (lo que a todas luces parece excesivo); y, por otra parte, la población afrodescendiente disminuye de 72.784 personas a 45.228 con una tasa promedio anual de caída de menos 4.6%. La única explicación posible a estos cambios serían fuertes movimientos migratorios, o que la respuesta a la pregunta de condición étnica haya cambiado o algún error en la recogida de la información.

Para 2011, confiados en la información, la mayor proporción de población indígena se encuentra localizada en las regiones Central, Huetar Caribe y Brunca y la mayor proporción de población afrodescendiente está localizada en las regiones Huetar Caribe y Central.

Un apartado del informe del Banco Mundial es explícito respecto a la población indígena de Costa Rica²³. En este se señala que la población indígena del país es pequeña, pero se dispersa en buena parte del territorio nacional. En la región de América Latina en su conjunto, los pueblos indígenas representan alrededor del siete por ciento de la población total (más de 36,6 millones de personas). En comparación, en Costa Rica representan el 2.4 por ciento de la población (104.143 indígenas), según las cifras del Censo 2011 presentadas en el cuadro 7. Según estas cifras, Costa Rica, junto con El Salvador, es el país con la menor proporción de indígenas en toda la región latinoamericana.

En términos de tierra, los territorios indígenas legalmente establecidos, cubren aproximadamente el siete por ciento del territorio costarricense (alrededor de 350 mil hectáreas), pero el 91 por ciento de la población indígena se concentra en tres cantones: Talamanca, Buenos Aires y Hojanca.

²³ Oviedo, A. M., Sanchez, S.M, Lindert, K.A., and Lopez, J.H. (2015) Costa Rica's Development: From Good to Better. Systematic Country Diagnostic. Op. cit.

Cuadro 7
Distribución de población indígena y afrodescendiente según regiones, 2001-2011
(En porcentajes)

Región	Personas que se identifican como indígenas						Personas afrodescendientes						Tasa Anual 2001/2011
	2001		2011		2001		2011		Personas	En región	Total Afrodescendiente		
	Personas	En región	Personas	En región	Personas	En región	Personas	En región				Total Afrodescendiente	
Central	3 989	0,16	14,75	34 646	1,28	33,27	15 429	0,63	21,20	17 478	0,64	38,64	1,3
Brunca	9 024	3,01	33,37	24 972	7,60	23,98	828	0,28	1,14	1 489	0,45	3,29	6,0
Chorotega	868	0,33	3,21	10 135	3,10	9,73	992	0,38	1,36	3 016	0,92	6,67	11,8
Huetar Caribe	12 700	3,74	46,97	27 462	7,10	26,37	54 131	15,95	74,37	18 142	4,69	40,11	-10,4
Huetar Norte	460	0,19	1,70	4 078	1,34	3,92	698	0,29	0,96	2 872	0,94	6,35	15,2
Pacífico Central	0	0	0	2 850	1,17	2,74	706	0,35	0,97	2 231	0,92	4,93	12,2
Costa Rica	27 041	0,71	100	104 143	2,42	100,0	72 784	1,91	100,0	45 228	1,05	100	-4,6

Fuente: Elaboración propia en base a Censos 2001 y 2011.

Como se puede observar en el cuadro 8, y recurriendo a información del Índice de Desarrollo Social, que se presenta más adelante, el cantón Buenos Aires contiene 9 distritos que pertenecen a la Región Brunca y todos son de bajo desarrollo social²⁴, con una población total de 45.244 habitantes.

Cuadro 8
Cantones de mayor predominio de población indígena según IDS, 2017

Código PCD	Distrito	Cantón	Región	Valor	Población
60308	Biolley	Buenos Aires	Brunca	43,60	2 455
60304	Boruca	Buenos Aires	Brunca	37,22	3 074
60309	Brunca	Buenos Aires	Brunca	50,89	3 220
60301	Buenos Aires	Buenos Aires	Brunca	49,88	21 063
60307	Chánguena	Buenos Aires	Brunca	36,03	2 631
60306	Colinas	Buenos Aires	Brunca	33,25	1 371
60305	Pilas	Buenos Aires	Brunca	38,43	1 659
60303	Potrero Grande	Buenos Aires	Brunca	34,04	5 956
60302	Volcán	Buenos Aires	Brunca	46,31	3 815
Población Total					45 244
51101	Hojancha	Hojancha	Chorotega	69,30	4 245
51104	Huacas	Hojancha	Chorotega	69,37	707
51105	Matambú	Hojancha	Chorotega	57,23	
51102	Monte Romo	Hojancha	Chorotega	61,15	671
51103	Puerto Carrillo	Hojancha	Chorotega	57,23	1 574
Población Total					7 197
70401	Bratsi	Talamanca	Huetar Caribe	34,80	7 318
70403	Cahuita	Talamanca	Huetar Caribe	46,17	8 293
70402	Sixaola	Talamanca	Huetar Caribe	35,40	8 861
70404	Telire	Talamanca	Huetar Caribe	16,16	6 240
Población Total					30 712

Fuente: Elaboración propia desde Índice de Desarrollo Social 2017, MIDEPLAN.

El Cantón Hojancha contiene 5 distritos con distintos grados de desarrollo social y se ubican en la Región Chorotega, con un total de 7.197 habitantes.

Finalmente, el Cantón Talamanca contienen 4 Distritos ubicados en la región Huetar Caribe y, al igual que Bruna, todos de bajo desarrollo social, con una población total de 30.712 habitantes según el Censo de 2011.

En definitiva y en términos generales la mayoría de la población indígena se localiza en áreas de menor desarrollo social en el país.

En el informe del Banco ya citado se comenta que, en la primera década de la década del 2000, la población indígena experimentó una transición demográfica similar a la del resto de la población costarricense, con una disminución de la proporción de niños y una creciente proporción de adultos mayores. La tasa de dependencia cayó del 108 por ciento en 2001 al 79.8 por ciento en 2011, lo que muestra la fuerte disminución en la proporción de niños que resultó de una disminución en las tasas de fertilidad, de 9.6 a dos entre 2001 y 2011, junto con un aumento en la proporción de adultos mayores, del cuatro por ciento al 8.8 por ciento.

²⁴ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2017) Índice de desarrollo social San José, CR: MIDEPLAN, 2018. ISBN 978-9977-73-128-5.

Y como ya es previsible por los indicadores sociales comentados, las poblaciones indígenas han tenido un acceso más bajo a los servicios básicos que los no indígenas. A pesar de una amplia cobertura de servicios básicos para la mayoría de la población de Costa Rica, los indígenas aún se quedan atrás en el acceso a la electricidad, el suministro de agua y las aguas residuales. Según el censo de 2011, el 80 por ciento de los hogares indígenas tenía una conexión eléctrica, frente al 99 por ciento de los no indígenas. Aun así, en comparación con otras poblaciones indígenas en ALC, el acceso a la electricidad es mayor que en Colombia (58 por ciento), El Salvador (62 por ciento), Nicaragua (50 por ciento) o Panamá (40 por ciento). En cuanto al acceso al agua potable, el 31 por ciento de la población indígena no tenía acceso a las aguas residuales (públicas o privadas), frente al cuatro por ciento de los no indígenas. Y solo el 67 por ciento tenía acceso a agua entubada, frente al 94 por ciento de los no indígenas.

Por otra parte, la proporción de hogares que vivían en condiciones de hacinamiento cayó del 30% al 11%, entre 2001 y 2011. La acumulación de capital humano y las oportunidades de generación de ingresos también son menores para las poblaciones indígenas. Los indígenas reportan un nivel educativo más bajo que los no indígenas: el promedio de años de educación entre los indígenas es de 6.1, contra 7.7 para los no indígenas. El analfabetismo es de 7.7 entre los indígenas y 2.2 entre los no indígenas, y la asistencia a la educación formal entre las personas de 5 a 24 años es de 64.9 contra 71.7 para los no indígenas. Esto se traduce en menores oportunidades de empleo e ingresos entre los indígenas, ya que tienen una mayor probabilidad de trabajar por cuenta propia o no remunerada, y de realizar tareas domésticas en lugar de estudiar, para aquellos que no tienen una actividad generadora de ingresos.

a) Dinámica poblacional de las principales ciudades por regiones de Costa Rica

Ya se vio como la población del país está altamente concentrada en la región Central. El punto ahora es ver si esta concentración es similar o más aguda en términos de las ciudades de Costa Rica.

Este es un hecho importante en términos de la construcción de capacidades competitivas y por tanto en cuanto a saber si los sistemas urbanos están suficientemente preparados para recibir actividades económicas complejas; o, aunque así no fuera, si hay las condiciones mínimas de aglomeración para aprovechar las economías externas que éstas podrían ofrecer.

En general, la existencia de las áreas urbanas se justifica en la medida que los agentes económicos obtienen algún tipo de ventaja derivada de concentrar consumidores y empresas en el espacio. De esta forma, en las ciudades las posibilidades de encontrar empleo son mayores, los individuos tienen un acceso más fácil a una superior variedad de bienes (privados y también públicos) y en ellas se producen con mayor intensidad los desbordamientos de información que surgen de las interacciones personales y que se concretan en la aparición de efectos externos de tipo tecnológico²⁵. Se podría decir que, en buena medida, en las ciudades es donde tiene lugar el desarrollo económico y el crecimiento y porque ellas son las protagonistas de la evolución de las sociedades y del cambio estructural. Por tanto, desde el punto de vista de construcción de capacidades competitivas un buen sistema urbano y una malla que lo sustente puede ser esencial²⁶.

En el cuadro 9 se presenta información con el sistema de ciudades de Costa Rica desde el año 1950 hasta el año 2011. Como se puede observar, en el año 1950 se registraban, con características de ciudades intermedias, sólo 9 ciudades de las cuales 6 estaban concentradas en la Región Central.

²⁵ Lanaspá, L., Perdiguero, A., and Sanz, F. (S/F). La Distribución del Tamaño de las Ciudades. El Caso de España (1900-1999). Departamento de Análisis Económico, Universidad de Zaragoza.

²⁶ Este es un hecho no menor. En la literatura reciente sobre clusters y desarrollo regional y local se hace mucho énfasis en la construcción de capacidades competitivas en base a las bondades de la aglomeración. "Pregunta: ¿qué tienen en común las películas de cine, las baldosas de cerámica y los instrumentos quirúrgicos? Respuesta: la mayor parte de su producción se concentra en unos pocos lugares. Gran parte de las películas procede de Los Angeles (Hollywood) y Bombay (Bollywood). Si uno compra azulejos o baldosas, es muy probable que hayan sido fabricados en Sassuolo (Italia) o en Castellón de la Plana (España). Un volumen desproporcionado de la producción mundial de instrumentos quirúrgicos procede de Tuttlingen (Alemania) y Sialkot (Pakistán). La causa subyacente es el fenómeno de los clusters. Los clusters se definen como una aglomeración territorial de industrias estrechamente relacionadas entre sí, y en su mayoría nacen debido a una coincidencia histórica". Jörg Meyer-Stamer, Ulrich Harmes-Liedtke. Como Promover Clusters. Mesopartner Documento de trabajo 08 / 2005.

Cuadro 9
Distribución de la población según las principales ciudades del país y por regiones 1950-2011

Región	Ciudad	1950		1963		1973		1984		2000		2011		Tasa Anual 1950/2011
		Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	
Central	San José	149 605	63,9	265 086	65,5	419 899	64,0	622 644	66,4	1 086 445	58,4	1 218 849	48,1	3,50
	Alajuela	13 903	5,9	19 620	4,8	34 316	5,2	42 786	4,6	123 481	6,6	255 499	10,1	4,89
	Cartago	16 496	7,0	25 676	6,3	52 276	8,0	63 043	6,7	182 862	9,8	234 997	9,3	4,45
	Heredia	15 129	6,5	25 298	6,2	42 567	6,5	64 924	6,9	166 025	8,9	318 963	12,6	5,12
	Grecia (San Carlos)	0	0,0	0	0	0	0	8 614	0,9	14 963	0,8	44 879	1,8	+
	San Ramón	3 747	1,6	6 444	1,6	9 245	1,4	12 573	1,3	24 762	1,3	42 630	1,7	4,07
	Palmares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28 080	1,1	+
	Turrialba	5 449	2,3	8 629	2,1	12 151	1,9	13 898	1,5	26 839	1,4	39 946	1,6	3,32
	Sub Total Central	204 329	87,2	350 753	86,6	570 454	87,0	828 482	88,4	1 625 377	87,4	2 183 843	86,2	3,96
Brunca	San Isidro	0	0	5 353	1,3	8 871	1,4	14 529	1,5	28 527	1,5	33 820	1,3	+
Chorotega	Liberia	3 390	1,4	6 087	1,5	10 802	1,6	12 335	1,3	34 469	1,9	51 636	2,0	4,57
Huetar Caribe	Puerto Limón	11 310	4,8	19 432	4,8	29 621	4,5	33 925	3,6	56 719	3,1	67 186	2,7	2,96
	Guapiles y Cariarí	0	0	0	0	0	0	6 942	0,7	15 723	0,8	31 577	1,2	+
	Siquirres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20 902	0,8	+	
	Sub Total Huetar C.	11 310	4,8	19 432	4,8	29 621	4,5	40 867	4,4	72 442	3,9	119 665	4,7	3,94
Huetar Norte	Quesada	1 892	0,8	3 696	0,9	9 754	1,5	13 066	1,4	31 580	1,7	77 559	3,1	6,28
Pacífico Central	Puntarenas	13 272	5,7	19 582	4,8	26 331	4,0	28 390	3,0	67 153	3,6	66 511	2,6	2,68
Total		234 193	100,0	404 903	100,0	655 833	100,0	937 669	100,0	1 859 548	100,0	2 533 034	100,0	3,98

Fuente: Elaboración propia con fuente al Censo de Población 2001 y 2011 de Costa Rica, INEC.

De éstas, San José con casi 150 mil habitantes era la más grande y concentraba el 64% de la población de estas ciudades. En la Región Brunca en el año 1950 no había ciudades y la primera, San Isidro, se consolida recién a partir del año 1963. En Huetar Caribe solo existía la ciudad Puerto Limón y a partir del año 1984 se comienza a gestar la ciudad de Guápiles y Cariari y recién en 2011 se documenta la ciudad de Siquires.

Como se puede observar, en todos los años, la mayoría de las ciudades están localizadas en la región Central. Ya, hacia 2011, se cuentan 15 ciudades de las cuales 8 están en la Región Central. Con pequeñas diferencias la Región Central concentra en todos los años en torno al 86% de la población de todas estas ciudades del país. A nivel nacional el conjunto de la población de estas ciudades ha crecido cerca del 4% promedio anual, donde sobresalen, por sobre la media, el crecimiento en orden decreciente, de Quesada en la Región de Huetar Norte; Heredia, Alajuela y Cartago en la Región Central y Liberia en Chorotega.

Si bien San José ha crecido a un ritmo algo menor, ello no ha sido obstáculo para que la gran área metropolitana en torno a ella se haya seguido consolidando fuertemente. Visto en un mapa lo que se puede advertir es una gran mancha urbana de ciudades en la Región Central y pequeños puntos dispersos, como ciudades, en las demás regiones del país.

Este es otro tipo de concentración, aunque no todavía de desigualdad, que creemos puede atentar a la hora de construir capacidades competitivas en cada una de las regiones del país. Obviamente la aglomeración de la Región Central puede presentar mucho mayores atractivos, en la forma de economías externas, para la atracción de potenciales actividades económicas.

b) Regla rango tamaño e índices de primacía urbana en Costa Rica

Esta es una regla muy simple que relaciona el tamaño de las ciudades con el lugar que ocupan en un ranking que las ordena de mayor a menor tamaño. La regla dice que la ciudad de rango n debiera tener un tamaño equivalente al tamaño de la ciudad mayor del *ranking*, la número 1, dividido por el rango, lugar, que ocupa la ciudad en el orden establecido²⁷.

Pareciera ser un hecho obvio que el número de ciudades de un determinado país esté en razón inversa al tamaño de ellas. Es decir, se podría esperar que haya pocas ciudades con mucha población y muchas ciudades con poca población. Si la relación entre el rango y el tamaño de las localidades se lleva a un gráfico, colocando en el eje de las abscisas el rango de las localidades y en el eje de las ordenadas sus respectivas poblaciones, se obtiene una curva exponencial negativa, como cabría esperar según la hipótesis de distribución de las ciudades según tamaño comentada más arriba.

Por otra parte, el índice de primacía urbana es el cociente entre la población de la ciudad de mayor tamaño sobre la suma de las poblaciones de las cuatro ciudades más pobladas.

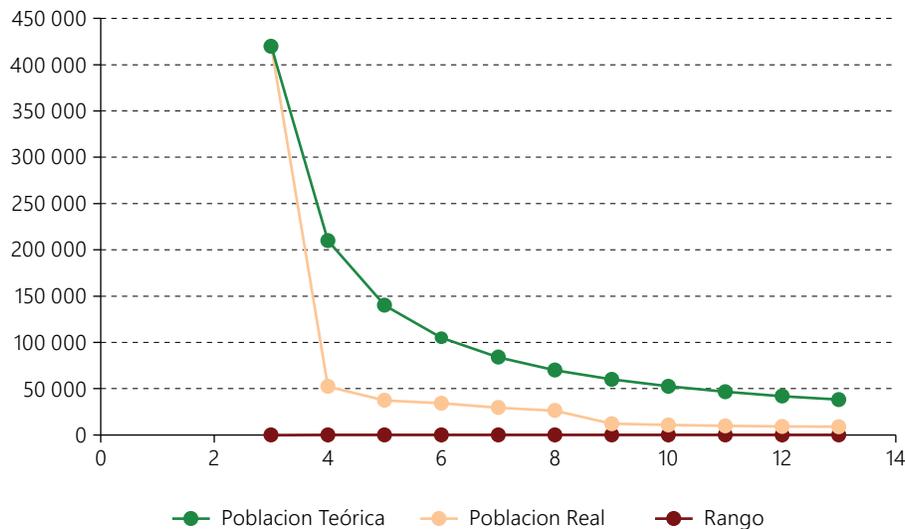
La razón de recurrir a este artificio estadístico es para analizar desde otro punto de vista la concentración urbana en Costa Rica y ver si se pueden derivar algunas conclusiones. Partiendo de lo más simple, revisemos la aplicación de la regla para los años 1973 y 2011, en base a la información contenida en el cuadro 8.

²⁷ En 1949, el lingüista George Zipf notó algo extraño en la frecuencia con que las personas usaban las palabras en un idioma determinado. Se encontró con que un pequeño número de palabras se utilizan todo el tiempo, mientras que la gran mayoría se utilizan muy raramente. Él alineó las palabras en orden de popularidad, y surgió un llamativo patrón. Las palabras que estaban en el primer grupo del *ranking* se utilizaban siempre dos veces más que las que estaban en el segundo grupo, y tres veces más que las del tercero. Él llamó a esto una regla de rango contra frecuencia, y encontró que también podría ser utilizada para describir la distribución del ingreso en un país determinado, con la persona más rica siendo propietario del doble de dinero que el siguiente más rico, y así sucesivamente. Más adelante se vio que la denominada ley de Zipf, la regla de rango contra frecuencia también funcionaba si se aplica a los tamaños de las ciudades. La ciudad con mayor población de cualquier país es generalmente el doble de grande que la siguiente más grande, etc. Aunque parezca increíble, la ley de Zipf ha servido para las ciudades de todos los países del mundo durante el siglo pasado.

Como se puede observar, para el año 1973 hay un alto índice de primacía urbana, 77,2%, lo que significa alto nivel de concentración en la ciudad mayor con un rango tamaño que difiere bastante entre la población real y la teórica, como además se puede apreciar en el gráfico 1.

Para el año 2011, la concentración disminuye lo que se refleja en la disminución del índice de primacía hasta un 60,2% y que se visualiza en un mayor acercamiento de las curvas en el gráfico 2.

Gráfico 2
Distribución de ciudades según rango y tamaño (real y esperado) sin área metropolitana, 1973



Fuente: Elaboración propia.

Es decir, según estos antecedentes habría en el país, en este período una tendencia a la desconcentración urbana, lo que iría aparejado por el surgimiento y crecimiento mayor de un grupo no despreciable de ciudades intermedias. Ahora bien, el hecho de que buena parte de ellas estén concentradas en la región Central induce ciertas dudas acerca de la efectividad de este fenómeno como expresión agregada de país.

Entonces, la pregunta es qué pasaría si la ciudad mayor se considera como toda el área metropolitana cercana a San José. Revisemos esta información. Cómo se puede ver en los siguientes gráficos y cuadros, el índice de primacía en 1973 de un 89,4% pasa a un 91,4% en 2011, es decir visto de esta forma se puede observar una mayor concentración urbana, que si el tratamiento es independiente por ciudades de la Región Central que en realidad conforman un gran centro urbano. También se aprecia, una mucho mayor distancia entre las poblaciones reales y las teóricas.

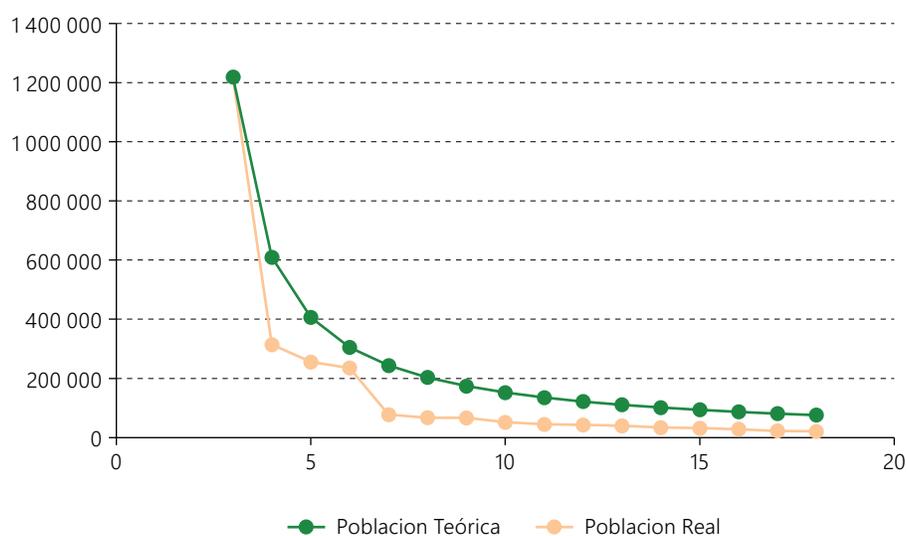
Cuadro 10
Distribución de ciudades según tamaño (real y esperado y la diferencia) sin área metropolitana, 1973

Costa Rica: rango tamaño de ciudades, 1973				
Ciudades	Rango	Población real	Población teórica	PR/PT
San José	1	419 899	419 899	1,00
Cartago	2	52 276	209 950	0,25
Heredia	3	37 419	139 966	0,27
Alajuela	4	34 316	104 975	0,33
Puerto Limón	5	29 621	83 980	0,35

Costa Rica: rango tamaño de ciudades, 1973				
Ciudades	Rango	Población real	Población teórica	PR/PT
Puntarenas	6	26 331	69 983	0,38
Turrialba	7	12 151	59 986	0,20
Liberia	8	10 802	52 487	0,21
Quesada	9	9 754	46 655	0,21
San Ramón	10	9 245	41 990	0,22
San Isidro	11	8 871	38 173	0,23
Índice de primacía			77,2	

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3
Distribución de ciudades según rango y tamaño (real y esperado) sin área metropolitana, 2011



Fuente: Elaboración propia.

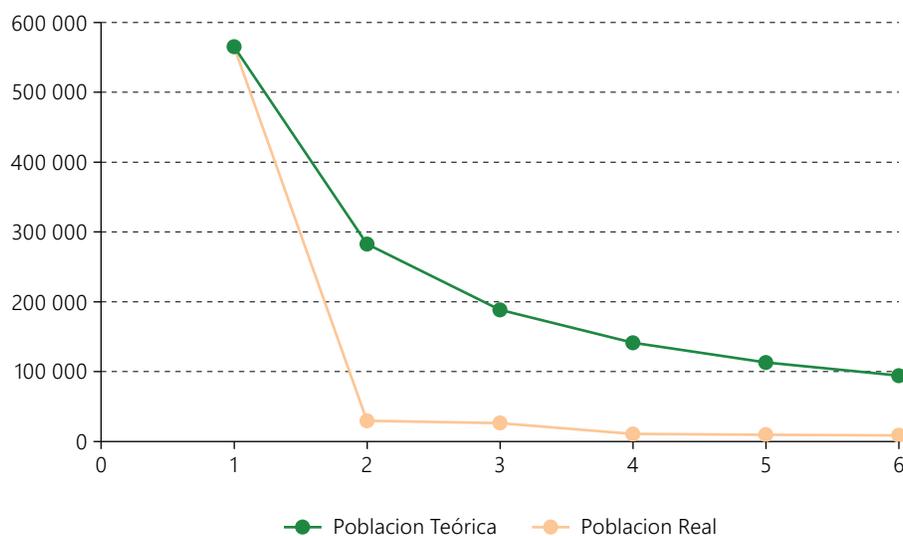
Cuadro 11
Distribución de ciudades según tamaño (real y esperado y la diferencia) sin área metropolitana, 2011

Costa Rica: rango tamaño de ciudades, 2011				
Ciudades	Rango	Población real	Población teórica	PR/PT
San José	1	1 218 849	1 218 849	1,00
Heredia	2	314 233	609 425	0,52
Alajuela	3	255 499	406 283	0,63
Cartago	4	234 997	304 712	0,77
Quesada	5	77 559	243 770	0,32
Puerto Limón	6	67 186	203 142	0,33
Puntarenas	7	66 511	174 121	0,38
Liberia	8	51 636	152 356	0,34
Grecia (San Carlos)	9	44 879	135 428	0,33
San Ramón	10	42 630	121 885	0,35

Costa Rica: rango tamaño de ciudades, 2011				
Ciudades	Rango	Población real	Población teórica	PR/PT
Turrialba	11	39 946	110 804	0,36
San Isidro	12	33 820	101 571	0,33
Guápiles	13	31 577	93 758	0,34
Palmares	14	28 080	87 061	0,32
Cariari	15	22 574	81 257	0,28
Siquirres	16	20 902	76 178	0,27
Índice de primacía			60,2	

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4
Distribución de ciudades según rango y tamaño (real y esperado) con área metropolitana, 1973



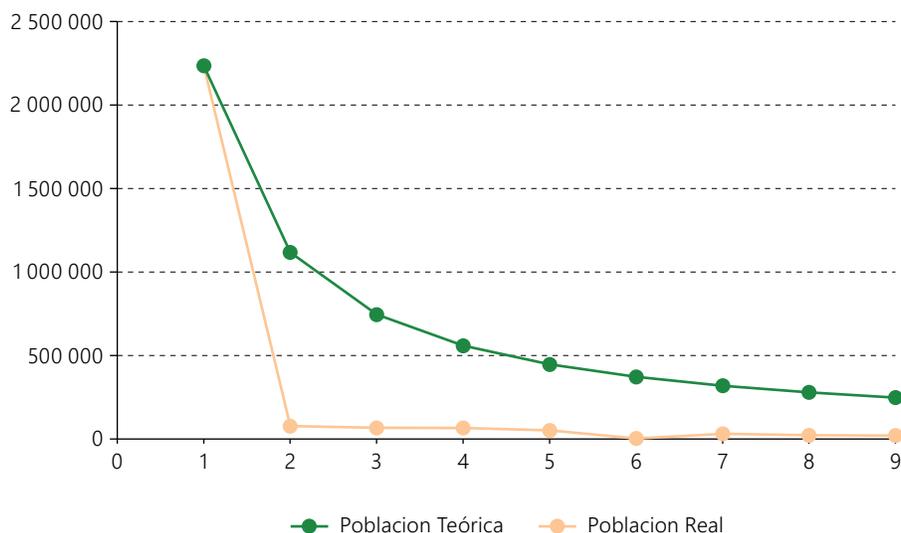
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 12
Distribución de ciudades según tamaño (real y esperado y la diferencia) con área metropolitana, 1973

Costa Rica: rango tamaño con área metropolitana, 1973				
Ciudades	Rango	Población real	Población teórica	PR/PT
Área Metropolitana	1	565 306	565 306	1,00
Puerto Limón	2	29 621	282 653	0,10
Puntarenas	3	26 331	188 435	0,14
Liberia	4	10 802	141 327	0,08
Quesada	5	9 754	113 061	0,09
San Isidro	6	8 871	94 218	0,09
Índice de Primacía			89,4	

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5
Distribución de ciudades según rango y tamaño (real y esperado) con área metropolitana, 2011



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 13
Distribución de ciudades según tamaño (real y esperado y la diferencia) con área metropolitana, 2011

Costa Rica: rango tamaño con área metropolitana, 2011				
Ciudades	Rango	Población real	Población teórica	PR/PT
Área Metropolitana	1	2 235 273	2 235 273	1,00
Quesada	2	77 559	1 117 637	0,07
Puerto Limón	3	67 186	745 091	0,09
Puntarenas	4	66 511	558 818	0,12
Liberia	5	51 636	447 055	0,12
San Isidro	6	33 820	372 546	0,09
Guápiles	7	31 577	319 325	0,10
Cariari	8	22 574	279 409	0,08
Siquirres	9	20 902	248 364	0,08
Índice de Primacia			91,4	

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, aplicados estos indicadores a una conformación de ciudades en que se agrupan las de la Región Central en una ciudad mayor llamada Área Metropolitana, el nivel de concentración urbana aumenta entre los años 1973 y 2011, y no disminuye como reflejarían los indicadores en caso de que los núcleos urbanos de la Región Central se tratarán por separado.

¿Hace sentido esta afirmación? Pareciera ser que sí ya que lo que se observa geográficamente en el mapa es una gran marcha urbana en el centro del país y pequeños espacios urbanos en el resto de las regiones. Esto no es un hecho menor, ya que los efectos de atracción del Área Metropolitana pueden ser aún mayores que los de las áreas urbanas periféricas, complicando, en alguna medida, la posibilidad y capacidad de atracción de actividades productivas.

Esto se refrenda por lo que se ha planteado en la literatura especializada. Según algunos autores²⁸, la distribución del tamaño de las ciudades presenta formas fuertemente asimétricas. Como ya se señalaba, hay muchas ciudades de tamaño pequeño y sólo unas pocas ciudades grandes, de forma que el número de ciudades en cada rango decrece conforme aumenta la dimensión que caracteriza a ese rango. La configuración espacial de ciudades en un cierto equilibrio es un proceso en el que participan dos tipos de fuerzas opuestas, fuerzas centrípetas o de aglomeración y fuerzas centrífugas o de dispersión. El correspondiente equilibrio espacial es el resultado de una compleja interacción de fuerzas que empujan y tiran de consumidores y empresas hasta que nadie puede encontrar una localización mejor.

Las llamadas fuerzas centrípetas son las siguientes:

- Ventajas naturales (puertos, nodos)
- Externalidades pecuniarias
 - Mercado local amplio
 - Mercado de trabajo conjunto
- Externalidades tecnológicas

Por otra parte, las fuerzas centrífugas se pueden agrupar en las siguientes:

- Factores inmóviles dispersos
- Congestión, polución
- Precio vivienda/suelo
- Costos de desplazamiento
- Competencia entre empresas

De la tensión entre estas fuerzas se puede deducir un sistema jerárquico de ciudades, tal y como se observa en la realidad, en el cual los diferentes núcleos tienen diferente tamaño y se especializan en un abanico de bienes que es, a su vez, distinto.

Volviendo a la regla rango tamaño, se argumentaba que de su aplicación se obtiene una curva exponencial negativa.

A partir de esta constatación, surge la idea de ajustar una curva exponencial a la distribución de localidades, cuya expresión simbólica es la siguiente²⁹:

$$P_r = P_1 * r^{-b}$$

Donde:

P_r = es la población de la ciudad de rango r

P_1 = es la población de la ciudad de rango 1

r = rango o número de orden de la ciudad según número de habitantes

b = constante

De esta fórmula de la regla del rango-tamaño, que relaciona el número de orden y el tamaño de cada ciudad localidad con el tamaño de la ciudad mayor, interesa calcular el valor de la constante b , ya que ella caracteriza de forma sintética, la distribución de las ciudades: mientras mayor es este valor, mayor es la concentración de población en la ciudad con el mayor número de habitantes respecto del resto de las ciudades del país.

²⁸ Richardson, H. (1973), *The Economics of Urban Size*, Westmead, Farnborough, Hants, Saxon House, England.

²⁹ Kamps E., J. (1978) *Distribución de la Población en las Principales Ciudades Latinoamericanas en los Años 1950, 1960 Y 1970: Una Aplicación de la Regla del Rango – Tamaño*. Universidad de Chile.

El cálculo de la constante b se hace en función del método de los mínimos cuadrados, después que se han tomado los logaritmos de los componentes de la fórmula anterior. De esta manera, b se determina mediante la expresión siguiente:

$$b = \frac{\sum_{i=1}^n \left(\ln \frac{P_i}{P_r} \right) (\ln r)}{\sum_{i=1}^n (\ln r)^2}$$

En los siguientes cuadros, a modo de ejemplo, se muestra el cálculo de la constante b para un par de años y en el anexo se presentan los cálculos para todos los años considerados en el cuadro 6.

Los cuadros 14 y 15 muestran el cálculo de la constante b para el año 2011. En un caso con todas las ciudades y en el otro con las ciudades de la Región Centro agrupadas en un Área Metropolitana. Como se puede observar, en el primer caso el índice de primacía es 60,2% y la constante b asume el valor 1,47. En el segundo caso, los valores son 91,4% y 2,01. Es decir, la constante b confirma lo indicado por el índice de primacía en el sentido que ha aumentado la concentración urbana cuando los datos se manejan como área metropolitana.

Cuadro 14
Cálculo de la constante b para 2011

Ciudad 2011 (1)	Rango k (2)	Población Lk (3)	L1/Lk (4)	ln L1/Lk (5)	ln k (6)	(5) * (6) (7)	(ln k) ² (8)
San José	1	1 218 849	1,00	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Heredia	2	314 233	3,88	1,3555	0,6931	0,9396	0,4805
Alajuela	3	255 499	4,77	1,5624	1,0986	1,7165	1,2069
Cartago	4	234 997	5,19	1,6461	1,3863	2,2820	1,9218
Quesada	5	77 559	15,72	2,7546	1,6094	4,4334	2,5903
Puerto Limón	6	67 186	18,14	2,8982	1,7918	5,1929	3,2104
Puntarenas	7	66 511	18,33	2,9083	1,9459	5,6593	3,7866
Liberia	8	51 636	23,60	3,1614	2,0794	6,5740	4,3241
Grecia (San Carlos)	9	44 879	27,16	3,3017	2,1972	7,2546	4,8278
San Ramón	10	42 630	28,59	3,3531	2,3026	7,7208	5,3019
Turrialba	11	39 946	30,51	3,4181	2,3979	8,1963	5,7499
San Isidro	12	33 820	36,04	3,5846	2,4849	8,9074	6,1748
Guápiles	13	31 577	38,60	3,6532	2,5649	9,3704	6,5790
Palmares	14	28 080	43,41	3,7706	2,6391	9,9508	6,9646
Cariari	15	22 574	53,99	3,9889	2,7081	10,8020	7,3335
Siquirres	16	20 902	58,31	4,0658	2,7726	11,2728	7,6872
Total						100,2728	68,1393
Índice de Primacía		60,2%		b		(7)/(8)	1,47

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 15
Cálculo de la constante *b* para 2011, con Área Metropolitana

Ciudad 2011 (1)	Rango k (2)	Población Lk (3)	L1/Lk (4)	ln L1/Lk (5)	ln k (6)	(5) * (6) (7)	(ln k) ² (8)
Área Metropolitana	1	2 235 273	0,55	-0,6065	0,0000	0,0000	0,0000
Quesada	2	77 559	15,72	2,7546	0,6931	1,9094	0,4805
Puerto Limón	3	67 186	18,14	2,8982	1,0986	3,1840	1,2069
Puntarenas	4	66 511	18,33	2,9083	1,3863	4,0318	1,9218
Liberia	5	51 636	23,60	3,1614	1,6094	5,0881	2,5903
San Isidro	6	33 820	36,04	3,5846	1,7918	6,4228	3,2104
Guápiles	7	31 577	38,60	3,6532	1,9459	7,1089	3,7866
Cariari	8	22 574	53,99	3,9889	2,0794	8,2946	4,3241
Siquirres	9	20 902	58,31	4,0658	2,1972	8,9335	4,8278
Total						44,9730	22,3483
Índice de Primacía		91,4%		<i>b</i>		(7)/(8)	2,01

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, en el cuadro 16 se presenta el resumen de los indicadores para todos los años considerados.

Cuadro 16
Costa Rica: valores de la constante *b* de la regla R-T e índices de primacía

Años	Todas las ciudades		Área Metropolitana y demás ciudades	
	Constante <i>b</i>	Índice de primacía (en porcentajes)	Constante <i>b</i>	Índice de primacía (en porcentajes)
1950	1,76	77,4	3,84	93,0
1963	1,76	79,8	2,53	88,5
1973	1,72	77,2	2,44	89,4
1984	1,78	79,0	2,47	91,5
2000	1,68	69,9	2,27	91,1
2011	1,47	60,2	2,01	91,4

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, y como era lógico, esperar las constante *b* y el índice de primacía son inferiores, para todos los años, cuando los cálculos se hacen para todas las ciudades versus si se hacen considerando un área metropolitana que agrupa las ciudades de la región Central.

En el caso de todas las ciudades, tanto la constante *b* como el índice de primacía se mantienen muy similares entre los años 1950 y 1984, disminuyen en el año 2000 y esta disminución (menor concentración) es más acentuada en el año 2011.

Cuando se considera el área metropolitana como una única ciudad, la constante *b* en el año 1950 tiene un valor muy alto que se corresponde con el índice de primacía que llega a un 93% lo que denota una muy alta concentración urbana.

Para el año 1963 la constante *b* disminuye significativamente, pero se mantiene en torno a valores de 2,5 hasta el año 1984, disminuye para el año 2000 y más significativamente para el año 2011, aunque se mantiene sobre un rango superior a 2 y bastante mayor que si se considerarían todas las ciudades por separado.

En cambio, en índice de primacía se mantiene muy alto, llegando en 2011 a más de un 91%, con valores mucho mayores que si se consideraran todas las ciudades en forma independiente.

2. Disparidades regionales

Las disparidades regionales se revisarán desde distintos puntos de vista y en función de distintos cuadros generados al efecto.

a) Variables demográficas

El cuadro 17 presenta una serie de valores demográficos actualizados al año 2015 y complementarios de la información demográfica que se presentaba en la sección anterior.

Cuadro 17
Principales indicadores sociodemográficos por regiones, 2015

Variables demográficas	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Población total	3 009 752	358 877	365 905	433 883	385 239	280 124	4 833 780
Distribución de la población (En porcentajes)	62,3	7,4	7,6	9,0	8,0	5,8	100,0
Extensión Territorial (En km ²)	8 522	9 528	10 141	9 188	9 803	3 910	51 093
Porcentaje de superficie por regiones	16,7	18,6	19,8	18,0	19,2	7,7	100,0
Densidad poblacional (En Hab/km ²)	353,2	37,7	36,1	47,2	39,3	71,6	94,6
Tasa anual de crecimiento poblacional 2010-2015	1,14	0,72	1,58	1,37	2,05	1,74	1,27
Saldo migratorio 2015, población de más de 12 años	2,1	-13,2	-13,2	1,4	0,6	7,9	
Porcentaje de población rural (Censo 2011)	14,3	56,7	44,8	43,5	65,5	34,2	27,2

Fuente: Elaboración propia en base a MIDEPLAN, 2017 y Estadísticas regionales 2010-2015.

Nota: MIDEPLAN (2017) Costa Rica: Estadísticas Regionales 2010-2015. Área de Planificación Regional y Área de Análisis del Desarrollo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, CR: MIDEPLAN, 2017.

Como era dable esperar, la Región Central mantiene su alta participación en términos de concentración de población y con una alta densidad poblacional que llega a los 353 habitantes por km². Del cuadro 17 se deducen algunas cosas interesantes y que se comentaban levemente con anterioridad:

- Con la excepción de la Región Pacífico Central, todas las demás regiones tienen una superficie territorial, en promedio, en torno a 18% de la superficie nacional. Es decir, en estos términos son bastante igualitarias, pero con poblaciones muy dispares.
- La región Brunca mantiene para el período 2010-2015, una tasa negativa de crecimiento poblacional y con un saldo migratorio negativo, lo que confirma que es expulsora de población, probablemente debido a que no tiene suficientes condiciones económicas para retener a sus residentes habituales. Chorotega, a pesar de tener saldo migratorio negativo, tiene una tasa de crecimiento poblacional que es relativamente dinámica y superior a la media nacional para ese período.
- Todas las regiones, con la excepción de la Central, mantienen altas tasas de población rural, con valores muy elevados en Huetar Norte (65,5%), Brunca (56,7%), Chorotega (44,8%), Huetar Caribe (43,5%), lo que de antemano configura un perfil productivo bastante especializado en actividades agropecuarias.

Todas estas características, probablemente, incidirán fuertemente en otros factores asociados a ciertas condiciones de desigualdad que se verán más adelante.

b) Variables educacionales

En el cuadro 18 se presentan una serie de variables asociadas a Educación y bajo las cuales ya se empiezan a diferenciar mayores diferenciales de desigualdad entre las distintas regiones.

Cuadro 18
Principales indicadores educacionales por regiones, 2015

Variables Educativas	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Tasa de analfabetismo (Censo 2011)	0,6	1,2	0,9	1,2	1,8	1,0	0,9
Porcentaje de población 5 años sin ningún nivel instrucción	6,1	9,3	8,0	9,9	11,8	8,6	7,4
Porcentaje de población 5 años con instrucción primaria	37,1	49,1	41,9	49,8	48,8	45,6	40,9
Porcentaje de población 5 años con instrucción secundaria	35,4	30,1	35,8	32,3	31,6	34,3	34,4
Porcentaje de población 5 años con instrucción universitaria	18,9	10,5	13,2	7,3	7,0	11,0	15,4
Escolaridad promedio	9,2	7,7	8,3	7,4	7,1	7,9	8,7
Porcentaje de viviendas con acceso internet	67,0	45,3	44,4	46,7	59,8	50,4	60,2

Fuente: Elaboración propia en base a MIDEPLAN, 2017 y Estadísticas regionales 2010-2015.

Es fácil observar que en todas las variables presentadas la región Central está en una mejor posición y por encima de los promedios nacionales. Esa es la mala noticia. La buena noticia, visto desde otro punto de vista, es que esta situación permea a la mayoría de la población del país por el alto nivel de concentración que de ella se da en la Región Central.

Las tasas de analfabetismo, en general, son muy bajas, aunque algo mayores en la Región Huetar Norte, Huetar Caribe y Brunca.

Un indicador interesante es el de porcentaje de población con instrucción universitaria que en la Región Central llega a un 18,9% y es muy baja en Huetar Norte, Huetar Caribe y Brunca. Del mismo modo el porcentaje de viviendas con acceso a internet es muy alto en la Región Central y el más bajo es en Brunca y Chorotega.

Estos antecedentes, son una buena primera aproximación a los diferenciales que se establecen cuando se trata de generar condiciones competitivas.

c) Variables sociales

En el cuadro 19 se presentan una serie de variables, que hemos denominado sociales, que hacen más evidente ciertas condiciones de desigualdad entre las distintas regiones del país. Además está decir que nuevamente es la Región Central la que muestra los mejores resultados.

En términos de mortalidad infantil, los valores son bastante aceptables en todas las regiones, con la excepción de Huetar Caribe donde esta variable tiene un nivel bastante más alto.

En términos de hogares pobres es donde hay más diferencias. Así es como en Brunca este indicador llega a un 35,4%, muy por encima del promedio nacional que está en 21,7%. Las otras 4 regiones periféricas también exhiben valores de pobreza relativamente altos, oscilan entre 27 y 29%, lo que significa un panorama bastante deteriorado en estos términos. La pobreza extrema también es bastante importante en estas regiones con valores que oscilan entre un 10,1 y un 13,7%.

Como se puede ver es la Región Brunca la que presenta las mayores tasas de pobreza; sin embargo, son las regiones Huetar Caribe, Pacífico Central y Huetar Norte, en ese orden, las que exhiben los mayores déficits de viviendas y, como complemento, las que tienen mayor cantidad de viviendas sin agua interior.

Cuadro 19
Principales indicadores sociales por regiones, 2015

Variables Sociales	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Tasa de mortalidad infantil (Por mil nacidos vivos)	7,4	7,4	7,2	10,6	7,2	7,7	7,8
Porcentaje de hogares pobres	17,1	35,4	27,0	29	27,2	27,4	21,7
Porcentaje de hogares en pobreza extrema	4,7	13,7	10,4	11,1	10,5	10,1	7,2
Hogares con jefatura femenina (En porcentajes)	37,7	32,7	35,4	37,2	29,9	32,5	36,2
Déficit de Vivienda	7,9	13,3	11,7	20,4	14,6	16,6	10,8
Viviendas sin agua interior	2,3	7,8	8,0	9,4	10,3	3,8	4,4
Territorios Indígenas	3,0	12,0	1,0	8,0	1,0	0	24,0

Fuente: Elaboración propia en base a MIDEPLAN, 2017 y Estadísticas regionales 2010-2015.

d) Variables Económicas: empleo e Ingresos

Las variables que se han agrupado bajo este concepto denotan fuertes diferencias entre las distintas regiones. En términos de ingresos, la región Central posee ingresos de los hogares un 17% más altos que el promedio nacional, mientras que la región Brunca tiene ingresos que están un 32% por debajo de este promedio. Algo relativamente similar ocurre con las regiones Huetar Caribe y Huetar Norte. Pacífico Central y Chorotega tienen, en estos términos, una posición algo mejor pero igualmente con ingresos de los hogares que están un 15 y un 18%, respectivamente, por debajo del promedio nacional.

Cuadro 20
Principales indicadores económicos y de empleo por regiones, 2015

Variables económicas, empleo e ingresos	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Tasa de Ocupación (fuente quintiles)	61,5	55,2	57,7	58,2	58,7	57,5	60,1
Tasa de desempleo abierto	7,8	10,4	9,7	10,2	9,0	9,8	8,5
Ingreso del hogar respecto del total nacional	117,1	67,2	82,8	68,0	69,4	75,9	100,0
Ingreso hogar promedio quintil V/quintil I	11,1	15,6	13,6	10,1	11,6	12,0	13,0
Ingreso hogar per cápita quintil V/quintil I	16,8	23,4	21,1	17,5	17,8	17,0	19,0
Ind. disparidad regional R.+rica/R.+ pobre hogar	1,00	1,74	1,41	1,72	1,69	1,54	0
Ind. disparidad regional R.+rica/R.+ pobre per c.	1,00	1,66	1,4	1,66	1,68	1,5	0
Coefficiente Gini	0,492	0,534	0,508	0,486	0,512	0,497	0,510

Fuente: Elaboración propia en base a MIDEPLAN, 2017 y Estadísticas regionales 2010-2015.

Por otra parte, un indicador de disparidad intrarregional es el que mide la proporción del quintil más rico sobre el quintil más pobre en cada región. En términos de ingreso per cápita, se puede observar

que en el caso de Brunca esta relación es de 23,4 veces y en Chorotega 21,1 veces. Esto se ratifica con el coeficiente Gini que es precisamente de los más altos en estas dos regiones, 0,534 y 0,508, respectivamente.

Otro indicador interesante es el que se ha llamado de Disparidad Regional, que mide el Ingreso per cápita de la región más rica sobre la región más pobre y que fluctúa entre 1,40 y 1,74.

e) Variables Económicas: sectoriales

Las pocas variables económicas que se presentan en el cuadro 21 pueden dar una idea del nivel de concentración económica del país. Ante la ausencia de la variable PIB por regiones, la distribución de las exportaciones ayudar a estimar los niveles de concentración en estos términos.

Las exportaciones se concentran en un 71,5% en la Región Central, que participa con el 62,3% de la población nacional. En la fila de participación per cápita en las exportaciones, un valor igual a 1 significaría que la ponderación de exportaciones en la misma que la de población. Sin embargo, como se puede ver este valor para la región Central es 1,15, lo que significa que la concentración de exportaciones es mayor que la concentración de población.

Lo mismo ocurre con las variables metros cuadrados tramitados para construcción que también podría ser considerado un indicador de actividad económica. En este caso, la concentración en la región Central llega al 72,2% y la relación con participación de población es de 1,16.

Se puede asumir, con alguna credibilidad, que la concentración económica en la Región Central es mayor que la concentración de población, cuestión que solo vendría a avalar lo que pasa en la mayoría de los países de América Latina que tienen información económica regionalizada.

Ahora bien, como ya se ha dicha concentración no es sinónimo de desigualdad, pero esta es una tendencia que normalmente se presenta en nuestro continente.

Cuadro 21
Principales indicadores económicos de exportaciones y construcción por regiones, 2015

Variables económicas sectoriales	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Distribución relativa de las exportaciones (En millones de dólares)	71,5	1,9	2,2	11,8	10,0	2,0	9 649,6
Participación per cápita en las exportaciones	1,15	0,26	0,29	1,31	1,25	0,35	
Consumo medio mes electricidad industrial (Kwh/Cliente)	25 006	15 860	17 654	23 161	5 629	34 219	
M ² tramitados construcción nuevas edificaciones (En porcentajes)	72,2	5,6	7,2	5,3	4,5	5,1	6 762 189
Participación per cápita en M ² construcción	1,16	0,75	0,95	0,59	0,56	0,88	
Aeropuertos internacionales	1,0	0	1,0	0	0	0	2,0
Puertos	0	0	0	2,0	0	2,0	4,0

Fuente: Elaboración propia en base a MIDEPLAN, 2017 y Estadísticas regionales 2010-2015.

En otras palabras, hay argumentos para suponer que a nivel mayor de concentración económica mayor nivel de desigualdad. Como se puede observar en el cuadro 21, Huetar Caribe y Huetar Caribe tienen participaciones de exportaciones mayores que las de población. Pero, sin embargo, en metros cuadrados tramitados para construcción, con la excepción de la región Central, todas las demás tienen participaciones menores que su ponderación poblacional.

f) Variables Ambientales

Finalmente, el cuadro 22 presenta información sobre variables ambientales. Quizás se sea esta la dimensión donde las regiones de Costa Rica son más igualitarias.

Ya se decía que tenían dimensiones territoriales más o menos equivalentes, y como se puede observar en términos de territorio cubierto por programas que tienen pagos de servicios ambientales la distribución también es relativamente homogénea.

Llama la atención que todas las regiones tienen cobertura de servicios ambientales, tienen un gran número de cuencas hidrográficas, que con seguridad cubren, en algunos casos, una o más regiones.

Este es un fenómeno a explorar en un país que como decía el informe de la OECD que señalaba que, mediante la protección de su abundante biodiversidad y el desarrollo de fuentes de energía renovables, en Costa Rica se ha establecido una industria de turismo ecológico y una marca verde de renombre mundial.

Esta es una arista que, sin dudas, hay que explorar como potencial alternativo de desarrollo para las regiones más atrasadas del país.

Cuadro 22
Principales indicadores ambientales por regiones, 2015

Variables ambientales	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Has cubiertas por prog. pago Ss Ambientales	36 863,8	53 808,0	41 268,9	57 268,9	51 569,9	16 760,9	257 663,0
Distribucion del pago de Ss ambientales (<i>En porcentajes</i>)	14,3	20,9	16,1	22,2	20,0	6,5	100,0
Porcentaje de territorio cubierto por Ss amb.	4,3	5,6	4,1	6,2	5,3	4,3	5,0
Areas silvestres protegidas (ASP)	38,0	18,0	33,0	22,0	22,0	22,0	166
Cuencas hidrográficas	14,0	5,0	7,0	12,0	7,0	11,0	34,0

Fuente: Elaboración propia en base a MIDEPLAN, 2017 y Estadísticas regionales 2010-2015.

g) Índice de desarrollo regional

Todos los indicadores presentados anteriormente se evaluaron en forma aislada y por área de competencia según la clasificación que de ellos se hizo en variables demográficas, educacionales, sociales, económicas y ambientales. Sin perjuicio de ello, sería interesante disponer de un indicador de síntesis que pudiera medir en forma agregada el nivel de desarrollo, **o de disparidad**, que presenta una región respecto a otra.

Un índice de esta naturaleza se propone en un documento reciente del ILPES³⁰, denominado Índice de Desarrollo Regional (IDR), cuyo objetivo es medir los niveles de desarrollo relativo de una región en sus dimensiones económicas y sociales. En el documento se señala que “de acuerdo con varios criterios metodológicos propuestos en la literatura, se buscaron indicadores que expresaran de manera sintética algunos fenómenos de interés relevantes y pertinentes; asimismo, se buscó que existiera un marco disponible y comparable de información”.

En el caso de este trabajo, los indicadores que se consideran para el cálculo del índice y que en gran medida coinciden con los propuestos en el trabajo del ILPES, además de agregar otros, son los siguientes:

- Tasa anual crecimiento poblacional 2010-2015.
- Porcentaje población rural (Censo 2011).
- Tasa de analfabetismo (Censo 2011).

³⁰ La construcción de este indicador se basa en el trabajo de ILPES al respecto. Véase: CEPAL (2019) Planificación para el Desarrollo Territorial Sostenible en América Latina y el Caribe. Op. cit. página 154.

- Porcentaje población de más de 5 años universitaria.
- Tasa mortalidad infantil (por mil nacidos vivos).
- Porcentaje viviendas sin agua Interior.
- Porcentaje viviendas con acceso a Internet.
- Tasa de ocupación (fuente quintiles).
- Escolaridad promedio.
- Ingreso del hogar respecto al total nacional.
- Ingreso del hogar promedio quintil V sobre quintil I
- Ingreso del hogar per cápita quintil V sobre quintil I.
- Coeficiente Gini.
- Porcentaje de hogares pobres.
- Porcentaje de hogares en pobreza extrema.
- Porcentaje de hogares con jefatura femenina.
- Déficit de vivienda.

Para el cálculo del Índice se recurre al procedimiento de normalización de valores de estos 17 indicadores, los mismos que tienen que estar en la misma dirección de proporcionalidad. Vale decir, por ejemplo, tasa anual de crecimiento de la población, significa que es mejor cuanto mayor es la tasa. En cambio, a mayor tasa de pobreza, significa que es negativo y por tanto hay que usar el inverso del indicador para que todos queden en la misma dirección. Las distribuciones resultantes oscilan entre valores de 0 y 1, las que se suman directamente para obtener los puntajes resumidos para cada región.

En el cuadro 23 se presentan los cálculos de normalización de las distintas variables. Mientras que en el cuadro 24 se presenta el resumen de los índices para cada región.

La suma de los valores de los valores de la última columna, por efecto de la normalización, fluctúan entre 20,7 y -12,1, y su sumatoria es igual a cero. A efectos de volver todos los valores positivos se suma a cada uno la constante 12.1, que da como resultado los índices jerarquizados del cuadro 24.

Según esto la región con el más alto índice de desarrollo regional es la Región Central, seguida de la Región Pacífico Central, Huetar Norte, Chorotega, Huetar Caribe y Brunca.

Los valores, en cuanto magnitud, no tienen una interpretación muy certera. Por ejemplo, ellos no significan que la Región Central sea 32 veces más desarrollada que Brunca que es la que tiene el índice más bajo. Si se puede decir que hay una gran diferencia entre ambas y que más que simplemente un nivel de desarrollo mucho más adelantado de la Región Central, **lo que se puede decir con propiedad es que hay un gran nivel de disparidad entre ambas.** Y no podría ser de otra forma, ya que basta con ver las disparidades que se producían en todas las variables consideradas individualmente como para confirmar que un resultado de esta naturaleza refleja una gran disparidad entre ambas regiones.

Cuadro 23
Índice de desarrollo regional y componentes, según regiones

Regiones	Tasa anual crecimiento poblacional 2010-2015	Porcentaje población rural (Censo 2011)	Tasa de analfabetismo (Censo 2011)	Porcentaje población + 5 Años universitaria	Tasa mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	Porcentaje viviendas sin agua interior	Porcentaje viviendas acceso internet	Tasa de ocupación (Fuente quintiles)
Central	1,14	14,3	0,6	18,9	7,4	2,3	67,0	61,5
Brunca	0,72	56,7	1,2	10,5	7,4	7,8	45,3	55,2
Chorotega	1,58	44,8	0,9	13,2	7,2	8,0	44,4	57,7
Huetar Caribe	1,37	43,5	1,2	7,3	10,6	9,4	46,7	58,2
Huetar Norte	2,05	65,5	1,8	7,0	7,2	10,3	59,8	58,7
Pacífico Central	1,74	34,2	1,0	11,0	7,7	3,8	50,4	57,5
Costa Rica	1,27	27,2	0,9	15,4	7,8	4,4	60,2	60,1
			(-)	(-)		(-)	(-)	

Regiones	Escolaridad promedio	Ingreso hogar respecto total nacional	Ingreso hogar prom. Quintil V/I	Ingreso hogar p.c. Quintil V/I	Coe Gini	Porcentaje de hogares pobres	Porcentaje de hogares en pobreza extrema	Hogares jefatura fem. (En porcentajes)	Déficit de Vivienda
Central	9,2	117,1	11,1	16,8	0,492	17,1	4,7	37,7	7,9
Brunca	7,7	67,2	15,6	23,4	0,534	35,4	13,7	32,7	13,3
Chorotega	8,3	82,8	13,6	21,1	0,508	27,0	10,4	35,4	11,7
Huetar Caribe	7,4	68,0	10,1	17,5	0,486	29,0	11,1	37,2	20,4
Huetar Norte	7,1	69,4	11,6	17,8	0,512	27,2	10,5	29,9	14,6
Pacífico Central	7,9	75,9	12,0	17,0	0,497	27,4	10,1	32,5	16,6
Costa Rica	8,7	100,0	13,0	19,0	0,510	21,7	7,2	36,2	10,8
				(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)

Regiones	Tasa anual crecimiento poblacional 2010-2015	Porcentaje población rural (Censo 2011)	Tasa de analfabetismo (Censo 2011)	Porcentaje población + 5 Años universitaria	Tasa mortalidad infantil (Por mil nacidos vivos)	Porcentaje viviendas sin agua interior	Porcentaje Viviendas acceso internet	Tasa de ocupación (Fuente quintiles)
Central	0,011	0,070	1,552	18,900	0,135	0,442	67,000	61,497
Brunca	0,007	0,018	0,854	10,500	0,135	0,128	45,300	55,203
Chorotega	0,016	0,022	1,068	13,200	0,139	0,125	44,400	57,734
Huetar Caribe	0,014	0,023	0,838	7,300	0,094	0,106	46,700	58,220
Huetar Norte	0,021	0,015	0,549	7,000	0,139	0,097	59,800	58,701
Pacífico Central	0,017	0,029	1,025	11,000	0,130	0,266	50,400	57,459
Media	0,014	0,030	0,981	11,317	0,129	0,194	52,267	58,136
Desviación Estándar	0,005	0,020	0,334	4,395	0,017	0,136	9,151	2,042

Regiones	Escolaridad promedio	Ingreso hogar respecto total nacional	Ingreso hogar prom. Quintil 5/1	Ingreso hogar p.c. Quintil 5/1	Coef Gini	Porcentaje de hogares pobres	Porcentaje de hogares en pobreza extrema	Hogares jefatura fem. (En porcentajes)	Déficit de Vivienda
Central	9,200	117 100	0,090	0,060	2,033	0,058	0,213	0,027	0,127
Brunca	7,700	67 200	0,064	0,043	1,873	0,028	0,073	0,031	0,075
Chorotega	8,300	82 800	0,073	0,047	1,969	0,037	0,096	0,028	0,085
Huetar Caribe	7,400	68 000	0,099	0,057	2,058	0,034	0,090	0,027	0,049
Huetar Norte	7,100	69 400	0,086	0,056	1,953	0,037	0,095	0,033	0,068
Pacífico Central	7,900	75 900	0,083	0,059	2,012	0,036	0,099	0,031	0,060
Media	7,933	80 067	0,083	0,054	1,983	0,039	0,111	0,029	0,077
Desviación Estándar	0,745	19 085	0,012	0,007	0,067	0,010	0,051	0,003	0,027

Regiones Matriz Normalizada	Tasa anual crecimiento poblacional 2010-2015	Porcentaje población rural (Censo 2011)	Tasa de Analfabetismo (Censo 2011)	Porcentaje población 5 Años con instrucción universitaria	Tasa mortalidad infantil (<i>por mil nacidos vivos</i>)	Porcentaje viviendas sin agua interior	Porcentaje viviendas acceso internet	Tasa de ocupación (Fuente quintiles)
Central	-0,522	1,877	0,978	1,082	-0,029	1,294	0,143	0,049
Brunca	-0,768	0,081	0,297	0,318	-0,029	0,115	-0,288	-0,061
Chorotega	-0,269	0,241	0,507	0,564	0,000	0,103	-0,306	-0,017
Huetar Caribe	-0,390	0,266	0,281	0,027	-0,343	0,034	-0,260	-0,008
Huetar Norte	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Pacífico Central	-0,181	0,478	0,464	0,364	-0,069	0,635	-0,187	-0,022
Suma	-2,130	2,942	2,527	2,355	-0,470	2,181	-0,897	-0,059

Regiones Matriz Normalizada	Escolaridad promedio	Ingreso hogar respecto total nacional	Ingreso hogar prom. Quintil 5/1	Ingreso Hogar p.c. Quintil 5/1	Coef Gini	Porcentaje de hogares pobres	Porcentaje de hogares en pobreza extrema	Hogares jefatura fem. (<i>En porcentajes</i>)	Déficit de vivienda	Columna suma de Variables +15
Central	0,266	0,628	0,048	0,057	0,039	0,595	1,187	-0,225	0,964	8,431
Brunca	0,076	-0,029	-0,264	-0,230	-0,040	-0,233	-0,225	-0,093	0,111	-1,262
Chorotega	0,152	0,177	-0,152	-0,151	0,008	0,007	0,009	-0,169	0,282	0,987
Huetar Caribe	0,038	-0,018	0,152	0,013	0,052	-0,063	-0,052	-0,213	-0,323	-0,808
Huetar Norte	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Pacífico Central	0,101	0,086	-0,032	0,045	0,029	-0,007	0,038	-0,087	-0,137	1,518
Suma	0,633	0,843	-0,248	-0,266	0,088	0,299	0,958	-0,787	0,897	8,866

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 24
Ranking de regiones según IDR, 2015

Regiones	Índice de desarrollo regional (En porcentajes)	Número de orden
Central	32,9	1
Pacífico Central	13,3	2
Huetar Norte	10,7	3
Chorotega	10,0	4
Huetar Caribe	5,9	5
Brunca	0,0	6

Fuente: Elaboración propia.

También se puede decir que la disparidad es grande con las demás regiones Pacífico Central, Huetar Norte y Chorotega, y muy grande con Huetar Caribe y Brunca.

La pregunta obvia, desde el punto de vista de las políticas públicas regionales, es que se puede hacer para disminuir estas distancias, cuestión que no es de fácil resolución. El problema más serio más que la concentración es la desigualdad. Probablemente, países pequeños no tienen mucho más alternativa que ser muy concentrados, pero ello no tiene por qué ser sinónimo de desigualdad, como se argumentaba en un capítulo anterior.

D. El índice de desarrollo social 2017 de MIDEPLAN

1. Metodología

El análisis de disparidades realizado en las secciones anteriores se realiza en base a un conjunto de variables de distintos ámbitos y se llega a una conclusión agregada resumida en el que hemos denominado Índice de Desarrollo Regional. Sin embargo, MIDEPLAN ya ha venido trabajando con un indicador muy completo que también refleja estas disparidades y que no se puede soslayar y es el que intentamos resumir en esta sección a efectos de presentar sus resultados y compararlos con los que se han presentado hasta ahora³¹.

En el documento citado se define el desarrollo social como el proceso que,

“en el transcurso del tiempo, procura alcanzar una mayor calidad de vida de la población, mediante una sociedad más igualitaria, participativa e inclusiva, que garantice una reducción en la brecha que existe en los niveles de bienestar que presentan los diversos grupos sociales y áreas geográficas, para lograr una integración de toda la población a la vida económica, social, política y cultural del país, en un marco de respeto y promoción de los derechos humanos e incorporando los principios del desarrollo sostenible”³². Esto, aunado al disfrute de una vida digna para todas las personas, que responda a proteger la vida, la integridad y el patrimonio de toda la población por medio de la seguridad, donde “(...) la seguridad consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna”³³.

El índice se calculó para los años 2001, 2007 y 2013 y los resultados que se presentan en esta sección son los del año 2017 con desagregación distrital y cantonal. El distrito constituye la menor unidad geográfica de Costa Rica con datos estadísticos y existen 484 distritos reseñados en la División

³¹ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2017). Índice de desarrollo social. San José, CR: MIDEPLAN, 2018. ISBN 978-9977-73-128-5. La exposición de esta sección está basada en este documento.

³² MIDEPLAN (2017). Índice de Desarrollo Social 2017, Área de Análisis de Desarrollo, San José, Costa Rica. Página 13.

³³ PNUD (2013), citado en MIDEPLAN (2017).

Político-Administrativa del país, pero debido a que el distrito "Isla del Coco" se encuentra deshabitado, fue excluido de la investigación. Por tanto, el universo se refiere a 483 distritos y 82 cantones del país.

El IDS se operacionaliza en términos de que la población tenga posibilidades a acceder y disfrutar de un conjunto de derechos básicos, que se agrupan en cinco dimensiones:

- i) **Económica:** participación en la actividad económica y gozar de condiciones adecuadas de inserción laboral que permitan un ingreso suficiente para lograr un nivel de vida digno.
- ii) **Participación social:** reflejada en los procesos cívicos nacionales y locales, para que se desarrolle en la población el sentido de pertenencia y de cohesión social y con ello el sentimiento de participación activa responsable, que implica el deber y el derecho de los ciudadanos a participar en los mismos.
- iii) **Salud:** orientada a gozar de una vida sana y saludable, lo que implica contar y tener acceso a redes formales servicios de salud, así como a una nutrición apropiada, que garanticen una adecuada calidad de vida de la población.
- iv) **Educativa:** relacionada con la disponibilidad y el adecuado acceso de la población a los servicios de educación y capacitación que favorezcan un adecuado desarrollo del capital humano.
- v) **Seguridad:** analizada desde la condición básica para que las personas puedan desarrollar sus capacidades, vivir y desenvolverse en un entorno libre de situaciones de violencia y delito que amenazan su integridad física (diagrama 2).

Diagrama 2
Relación entre dimensiones, indicadores e índices que conforman el Índice de Desarrollo Social

Dimensiones	Indicadores	Índices
Económica	Promedio de razón de consumo mensual de electricidad residencial	Electricidad residencial
	Porcentaje de viviendas con acceso a internet residencial	Acceso a internet
Participación electoral	Porcentaje abstencionismo en elecciones nacionales	Participación electoral
	Porcentaje abstencionismo en elecciones de alcaldes	
Salud	Porcentaje de nacimientos con bajo peso al nacer	Bajo peso en niños y niñas
	Porcentaje de estudiantes en primaria con desnutrición, sobrepeso, obesidad o baja talla	
	Tasa de mortalidad en personas menores de 5 años (0-4 años)	Mortalidad de menores de 5 años
	Porcentaje de nacimientos en madres solteras menores de 19 años	Nacimientos de madres solteras menores de 19 años
	Porcentaje de viviendas con cobertura residencial de agua potable	Cobertura de agua potable
Educativa	Porcentaje de cobertura del Programa de Segundo Idioma	Programas educativos especiales
	Porcentaje de cobertura del Programa de Informática Educativa	
	Porcentaje escuelas sin servicio de electricidad	
	Porcentaje escuelas sin servicio de agua por cañería	Infraestructura educativa
	Porcentaje escuelas con aulas en mal estado	
	Porcentaje de rezago en educación primaria	Rezago educativo
	Porcentaje de escuelas unidocentes	Escuelas unidocentes
	Razón de cobertura en educación pública secundaria	Cobertura en secundaria
Seguridad	Tasa de homicidios dolosos	Homicidios dolosos
	Tasa de defunciones en accidentes de tránsito	Muertes en accidentes de tránsito

Fuente: Índice de Desarrollo Social 2017, MIDEPLAN, 2018, página 17.

A continuación, se exponen cada uno de los indicadores que conforman las cinco dimensiones.

- i) Dimensión Económica: esta dimensión se conforma por los índices: electricidad residencial y acceso a internet, cuyos indicadores son:
 - Promedio de razón de consumo mensual de electricidad residencial. Este indicador se refiere al consumo promedio mensual de energía eléctrica para uso residencial en el período 2012-2015. De acuerdo con estudios del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) hay una relación directa entre el nivel socioeconómico del grupo familiar y el consumo de energía eléctrica residencial, un alto consumo estará asociado con mayores niveles de ingreso³⁴. Adicionalmente, la electricidad constituye uno de los cinco artículos o servicios con mayor importancia relativa dentro de la estructura del gasto de los hogares, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos³⁵.
 - Porcentaje de viviendas con acceso a Internet residencial. Este indicador es imprescindible en tanto la adquisición del servicio de internet en una residencia refleja e implica un costo económico para sus habitantes, lo cual está condicionado por el nivel de ingreso del hogar; por tanto, la tenencia domiciliar de dicho servicio constituye un indicador indirecto de los ingresos familiares. A nivel internacional, el acceso de la población a las tecnologías de información y comunicación (TIC), se utiliza como variable para conocer el nivel de desarrollo alcanzado por los países, entre las TIC, la cobertura de Internet es el indicador más relevante, ya que permite medir el acceso a una amplia variedad de información a las empresas y a la población³⁶, asimismo debido al uso más eficiente de los recursos disponibles puede conllevar a un mayor crecimiento de la economía y también contribuir a la reducción en la desigualdad de los ingresos, al favorecer el desarrollo de mejores oportunidades para la población³⁷.
- ii) Dimensión de Participación Electoral: para el cálculo del IDS se utilizan los indicadores de abstencionismo electoral, suministrados por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), su selección parte de la consideración de que votar es el nivel mínimo de participación, tomando en cuenta que altos porcentajes de participación electoral pueden reflejar sectores de población más propensos a incorporarse en diferentes formas organizativas y que por el contrario un alto abstencionismo electoral estaría reflejando importantes procesos de autoexclusión social. Los indicadores son:
 - Porcentaje abstencionismo en elecciones nacionales del 2014. La información proviene del TSE en particular, las estadísticas de votación en las elecciones nacionales para presidente, primera y segunda ronda celebrada en el 2014.
 - Porcentaje abstencionismo en elecciones de alcaldes del 2016. La información proviene del TSE y está referida a las estadísticas de votación en las elecciones para alcalde y alcaldesa celebrada en 2016.
- iii) Dimensión de Salud: esta dimensión se conforma por los siguientes indicadores:
 - Porcentaje de nacimientos con bajo peso al nacer. El indicador de bajo peso al nacer hace referencia al nacimiento de un niño o niña vivo en cualquier mes de gestación, cuyo peso al momento de nacer es menor o igual a 2.500 gramos (5 libras, 8 onzas). La fuente de estos datos son las Estadísticas Vitales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), para cada uno de los distritos, en el período 2012-2015. La información excluye del universo aquellos nacimientos con peso ignorado.
 - Porcentajes de estudiantes de primaria con desnutrición, sobrepeso, obesidad y baja talla. Se define como el porcentaje de estudiantes de primaria que presentan

³⁴ MIDEPLAN (2013) Índice de Desarrollo Social 2013, Área de Análisis de Desarrollo, San José, Costa Rica.

³⁵ INEC (2006). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004, Principales Resultados, San José, Costa Rica, Marzo, 2006.

³⁶ United Nations Conference on Trade and Development. (2005). The digital divide: ICT development indices 2004. New York: UNCTAD.

³⁷ Monge, M. & Martínez, B. (s. f.). Problemática de reprobación y deserción escolar. Recuperado en setiembre de 2007 de <http://www.cecunam.mx/ponsemloc/ponencias>.

condiciones de desnutrición, sobrepeso, obesidad o baja talla de acuerdo con la metodología empleada por el Ministerio Nacional de Salud (MINSAL) y el Ministerio de Educación Pública (MEP), a través de la información recolectada por medio del Censo de Peso y Talla 2016.

- Tasa de mortalidad en personas menores de 5 años. Se calcula como la relación entre la cantidad de fallecidos en personas menores de 5 años con respecto a las defunciones generales. Los datos corresponden al período de 2012 a 2015 y tienen como fuente el Departamento de Estadísticas Vitales del INEC.
 - Porcentaje de nacimientos en madres solteras menores de 19 años. Este indicador hace referencia a dos condiciones de las madres que repercuten en el desarrollo de ellas y de sus hijos: adolescentes menores de 19 años y solteras, por lo tanto, procura medir la condición del núcleo familiar y la vulnerabilidad socioeconómica de los y las niñas, ya que se considera que tienen un mayor riesgo de no integración a la sociedad satisfactoriamente, debido a su condición de adolescente y a la carencia de pareja estable, lo que atenta contra un adecuado crecimiento afectivo y emocional. Los datos provienen de las Estadísticas Vitales del Instituto Nacional de Estadística y Censos y se refieren al período 2012-2015.
 - Porcentaje de viviendas con cobertura residencial de agua potable. El acceso a agua potable es uno de los aspectos más importantes en la calidad de vida de las personas y tiene una relación directa con ambientes saludables, por ese motivo se consideró necesario identificar indicadores que reflejen dicho aspecto.
- iv) Dimensión de Educación: esta dimensión se conforma por los índices: programas educativos especiales, infraestructura educativa, rezago educativo, escuelas unidocentes y cobertura en secundaria, cuyos indicadores son:
- Porcentaje de cobertura del Programa de Segundo Idioma. Para efectos de este trabajo se parte de la premisa, que una población trabajadora, capacitada con un segundo idioma y con manejo de herramientas informáticas tendrá más posibilidades de contar con mejores empleos y mayores salarios al ser más competitiva en el mercado laboral³⁸. El indicador hace referencia a la cobertura del Programa de Enseñanza de Segundo Idioma, puede ser inglés, francés o italiano en las escuelas públicas del país. Los datos provienen del Departamento de Estadística del MEP y se refieren al período 2012-2015.
 - Porcentaje de cobertura del Programa de Informática Educativa. El indicador se refiere al porcentaje de matrícula en las escuelas públicas en el Programa de Informática Educativa, los datos provienen de la Fundación Omar Dengo, que es el ente ejecutor del Programa y se refieren al período 2012-2015.
 - Porcentaje de escuelas sin servicio de electricidad. Lograr un mejoramiento en la calidad y equidad de la educación demanda dotar a los centros educativos de condiciones óptimas de infraestructura, servicios, así como de nuevos contenidos que permitan a los estudiantes la igualdad de oportunidades en la enseñanza y mayores opciones de optar a futuro por empleo de mejor calificación. Los datos corresponden a un promedio del período 2012-2015 de los centros educativos públicos de I y II Ciclos y provienen del Departamento de Estadística del Ministerio de Educación Pública.
 - Porcentaje de escuelas sin servicio de agua por cañería. Los datos corresponden a un promedio del período 2012-2015 de los centros educativos públicos de I y II Ciclos y provienen del Departamento de Estadística del MEP.
 - Porcentaje de aulas escolares en mal estado. Los datos corresponden a un promedio del período 2012-2015 de los centros educativos públicos de I y II Ciclos y provienen del Departamento de Estadística del MEP.

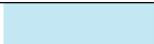
³⁸ MIDEPLAN (2013) Índice de Desarrollo Social 2013, Área de Análisis de Desarrollo, San José, Costa Rica.

- Porcentaje de rezago en educación primaria. El indicador hace referencia al porcentaje de estudiantes de educación primaria que no aprueban el año escolar, los datos provienen del Departamento de Estadística del MEP y corresponden a un promedio del período 2012-2015.
 - Porcentaje de Centros Educativos unidocentes. El indicador se refiere al porcentaje de escuelas unidocentes que hay en cada distrito, los datos corresponden a un promedio del período 2012-2015 y provienen del Departamento de Estadística del MEP.
 - Razón de cobertura en educación pública secundaria. El indicador se refiere a la relación de personas matriculadas en el sistema de educación secundario público en comparación de la población en edad para estar en el sistema educativo secundario de cada distrito. Esto se obtiene por medio del lugar de residencia del estudiante en educación secundaria brindado por el Departamento de Estadística del MEP para el período de 2012 a 2015.
- v) Dimensión de seguridad: esta dimensión se incorpora en tanto está vinculada directamente con el desarrollo humano, siendo la seguridad una condición necesaria y fundamental para disfrutar de una vida digna, ya que corresponde no solo a la protección de la vida, sino también a la integridad y el patrimonio de las personas. Para su cálculo se sumaron todos los registros encontrados en cada uno de los años del 2012 al 2015 y el resultado se dividió entre la población promedio (2013-2014), para cada distrito. Esta dimensión se conforma por los siguientes indicadores:
- Tasa de homicidios dolosos. Esta estadística se refiere a la relación de homicidios dolosos registrados en los distritos en el período 2012-2015, entre la población promedio a mitad del período por 100.000 habitantes. Para el numerador se suman, para cada distrito, la cantidad de homicidios dolosos reportados por la Dirección de Planificación y Estadística del Poder Judicial y el denominador se obtiene por medio de las estimaciones poblacionales de los distritos de análisis a mitad de año del INEC (promedio de 2013 y 2014).
 - Tasa de defunciones en accidentes de tránsito. Esta estadística se refiere a la relación de muertes en accidentes de tránsito ocurridos en los distritos en el período 2012-2015 entre la población promedio a mitad del período por 100.000. Para el numerador se suman, para cada distrito, la cantidad de muertes en accidentes de tránsito reportados por la Dirección de Planificación y Estadística del Poder Judicial y el denominador se obtiene por medio de las estimaciones poblacionales de los distritos de análisis a mitad de año del INEC (promedio de 2013 y 2014). Los accidentes de tránsito se conforman de muertes accidentales y las provenientes de los homicidios culposos con carácter vehicular. Así, con este índice se hacen énfasis a la importancia de la seguridad de tránsito en relación con la calidad de vida y la cultura ciudadana, ya que constituyen un factor de inseguridad y riesgo a la integridad física de las personas.

a) Resultados del índice de desarrollo social distrital por regiones de planificación

Los valores del IDS van entre 0 y 100, y para efectos de su presentación se agrupan en quintiles. Los distritos son 483, por tanto los quintiles están divididos a razón de 96 distritos por quintil. En el cuadro 25 se presenta un resumen de los resultados por distritos y Regiones de Planificación. Valga la pena señalar una advertencia que se hace en el documento en el sentido de decir que el hecho de que el valor IDS sea alto, cercano al 100, no significa que el respectivo distrito no tiene problemas sociales, sino más bien que estos distritos en comparación con los demás son los que tienen las mejores condiciones sociales.

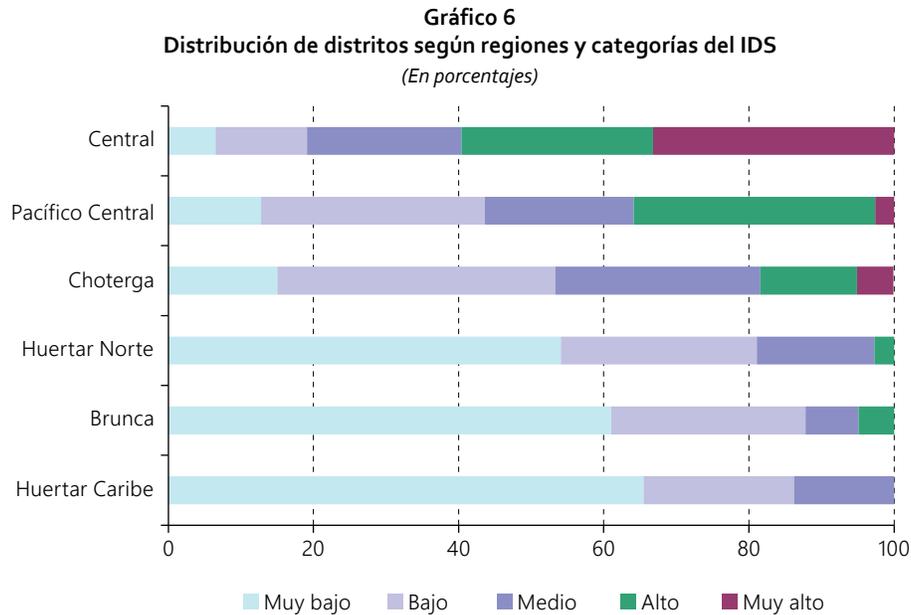
Cuadro 25
Distribución de las regiones según quintil del IDS, distritos y rangos

Quintiles	Distritos	Rango	Concepto	Color Mapa	Huertar Caribe		Brunca		Huertar Norte	
					Distritos	Porcentaje	Distritos	Porcentaje	Distritos	Porcentaje
I	96	0,00-50-04	Muy bajo		19	65,5	25	61,0	20	54,1
II	97	50,27-58,83	Bajo		6	20,7	11	26,8	10	27,0
III	97	59,02-67,95	Medio		4	13,8	3	7,3	6	16,2
IV	97	67,96-74,94	Alto		0	0	2	4,9	1	2,7
V	96	74,95-100,00	Muy alto		0	0	0	0	0	0
Total	483				29	100,0	41	100,0	37	100,0

Quintiles	Distritos	Rango	Concepto	Color Mapa	Choterga		Pacífico Central		Central	
					Distritos	Porcentaje	Distritos	Porcentaje	Distritos	Porcentaje
I	96	0,00-50-04	Muy bajo		9	15,0	5	12,8	18	6,5
II	97	50,27-58,83	Bajo		23	38,3	12	30,8	36	12,6
III	97	59,02-67,95	Medio		17	28,3	8	20,5	59	21,3
IV	97	67,96-74,94	Alto		8	13,3	13	33,3	73	26,4
V	96	74,95-100,00	Muy alto		3	5,0	1	2,6	92	33,2
Total	483				60	100,0	39	100,0	277	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDELPLAN, 2018.

En el cuadro 25 se incluyen dos aspectos que no están explícitos en el documento de Mideplan. Uno de ellos son los rangos que se deducen para cada clasificación producto de la división en quintiles. Y el otro es el concepto que hemos asignado a cada rango sólo para mayor comprensión de la exposición, en el sentido de hablar de IDS muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto. Como se puede observar en el gráfico 6, la región Huetar Caribe es la que tiene el mayor porcentaje de distritos de muy bajo IDS. Si se le suman los distritos de bajo IDS más del 86% de los distritos de esta región presentan una situación social de mayor deterioro. También llama la atención que en esta región no hay distritos clasificados como de alto y muy alto IDS.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDELPLAN, 2018.

De forma similar, la Región Brunca concentra el 87% de sus distritos en los niveles muy bajo y bajo IDS. En el otro extremo, la Región Central tiene casi el 60% de sus distritos en los niveles de alto y muy alto IDS y tan sólo el 19% en los niveles bajo y muy bajo.

En una situación relativamente intermedia se ubican las regiones Chorotega y Pacífico Central que tienen el 53% y 43% en sus distritos en los niveles más bajos de desarrollo social.

En el cuadro 26 se presenta la población que contienen cada uno rangos de distritos, en base a la población distrital que proporciona el Censo 2011. En términos generales de país, el 12,5% de la población está concentrada en distritos de muy bajo índice de desarrollo social. Si se suma el siguiente nivel este porcentaje llega al 23,7%. Como era de esperar, son las regiones Huetar Caribe, Brunca y Huetar Norte, las que tienen las mayores proporciones de población en estos rangos, con el 71,6%, 67,2% y 63,5% respectivamente.

También se puede observar que en términos de población la Región Central tiene tan sólo el 5,2% de su población en los distritos de más bajo desarrollo social.

También llama la atención que las regiones Chorotega y Pacífico Central que tienen distritos clasificados como de muy alto desarrollo social, las proporciones que se ubican en estos llegan a tan sólo el 8,4% y 0,9% de la población, respectivamente.

Cuadro 26
Distribución de regiones según categorías del IDS

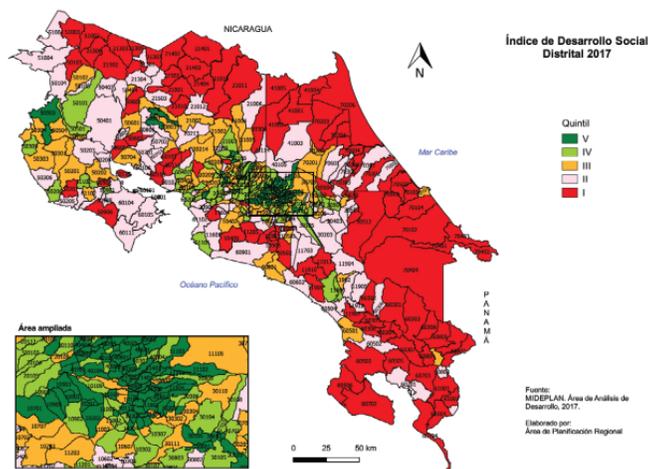
Concepto	Color Mapa	Huertar Caribe		Brunca		Huertar Norte		Choetrga		Pacífico Central		Central		Total	
		Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje
Muy bajo		192 471	50,5	151 350	46,1	116 824	36,9	20 004	6,1	21 056	8,3	35 241	1,3	536 946	12,5
Bajo		80 290	21,1	69 255	21,1	84 231	26,6	75 747	23,2	68 943	27,1	104 441	3,9	482 907	11,2
Medio		108 042	28,4	29 176	8,9	73 104	23,1	118 313	36,2	81 222	31,9	450 189	16,7	860 046	20,0
Alto		0	0	78 864	24	42 060	13,3	85 476	26,1	80 751	31,7	974 379	36,2	1 261 530	29,4
Muy alto		0	0	0	0	0	0	27 413	8,4	2 397	0,9	1 124 414	41,8	1 154 224	26,9
Total		380 803	100	328 645	100	316 219	100	326 953	100,0	254 369	100,0	2 688 664	100,0	4 295 653	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDELPLAN, 2018.

En el mapa 3 se presenta a Costa Rica con el IDS por distritos según quintiles para el año 2017. Este mapa es muy decidor y explícito de las desigualdades sociales en el país a nivel de distritos. Se puede apreciar claramente toda la zona norte del país, pegada al mar Caribe, teñida de rojo, hasta todo el borde fronterizo con Panamá, circunvalando hasta el mar Pacífico. Todo este territorio efectivamente comprende a las regiones de Planificación Huetar Norte, Huetar Caribe y Brunca. Ya en el otro extremo pegado al Pacífico, el mapa es algo más multicolor, pero con un cierto predominio de los colores rosa, es decir, las regiones Pacífico Central y Chorotega. Y al centro, en el corazón del país, se aprecia una mancha mayoritariamente verde que coincide con la Región Central.

Sobran las palabras desde el punto de vista de la identificación y localización de las zonas más deprimidas del país y confirma buena parte del relato que se hacía en las secciones anteriores, y cuyas pequeñas diferencias, se deben a la inclusión de otras variables que se manejaban en esa parte del trabajo.

Mapa 3
Distribución de los distritos según categoría de IDS, Costa Rica, Mapa con IDS por distritos según quintiles, 2017



Fuente: MIDEPLAN, 2017.

Si se compara con el Índice de Desarrollo Regional que se calculó anteriormente se recordará que la región más adelantada era la Central, seguida de Pacífico Central, Huetar Norte, Chorotega, Huetar Caribe y Brunca.

Si se hiciera una jerarquización en términos del IDS, basado en el gráfico 5, el orden sería, en términos de regiones con mejor situación social, Región Central, Pacífico Central, Chorotega, Huetar Norte, Brunca y Huetar Caribe.

Si bien son parecidos los distintos *rankings* hay pequeñas diferencias, particularmente por la ubicación de la región Huetar Norte que está sobre Chorotega en el Índice de Desarrollo Regional. Ello es comprensible porque en este indicador se incluyen algunas variables económicas distintas que dejan a Huetar Norte en mejor posición.

En el cuadro 27 se presenta un resumen del IDS por quintiles y regiones, con la población que se utilizó en el Informe de Mideplan y que se refiere a población del año 2015. Incluye población, superficie, densidad y distritos.

Por ejemplo, se puede ver que el 48,8% de la población de muy bajo desarrollo social de la región Brunca ocupa el 74,8% de la superficie de ésta con una densidad de 25 habitantes por km² y en el 61% de los distritos de la región.

Cuadro 27
IDS Según región y quintil

Regiones	Quintil I					Quintil II								
	Población		Superficie		Pobl/ Km ²	Distritos		Población		Superficie		Pobl/ Km ²	Distritos	
	Número	Porcentaje	Km ²	Porcentaje		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Km ²	Porcentaje		Número	Porcentaje
Central	39 445 1,3	6,1	2 269 26,6	8,8	17	18 6,5	18,8	116 172 3,8	21,3	2 376 27,8	17,0	49	35 12,6	36,1
Brunca	174 854 48,8	27,1	7 126 74,8	27,6	25	25 61	26,0	72 900 20,3	13,3	1 761 18,5	12,6	41	11 26,8	11,3
Chorotega	24 161 6,5	3,7	1 622 16	6,3	15	9 15	9,4	86 869 23,4	15,9	4 327 42,7	31,0	20	23 38,3	23,7
Huetar Caribe	230 601 52,5	35,8	7 754 84,4	30,1	30	19 65,5	19,8	92 864 21,2	17,0	1 007 11	7,2	92	6 20,7	6,2
Huetar Norte	164 693 42,0	25,5	6 583 67,2	25,5	25	20 54,1	20,8	99 318 25,3	18,2	2 177 22,2	15,6	46	10 27	10,3
Pacífico Central	11 128 3,9	1,7	432 11,1	1,7	26	5 12,8	5,2	78 536 27,6	14,4	2 296 59,1	16,5	34	12 30,8	12,4
Total	644 882 13,2	100,0	25 786 50,5	100,0	25	96 19,9	100,0	546 659 11,2	100,0	13 944 27,3	100,0	39	97 20,1	100,0

Regiones	Quintil III					Quintil IV								
	Población		Superficie		Pobl/ Km ²	Distritos		Población		Superficie		Pobl/ Km ²	Distritos	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Km ²	Porcentaje		Número	Porcentaje
Central	520 473 17,1	53,5	1 912 22,4	28,2	272	59 21,3	60,8	1 099 172 36,1	77,2	1 340 15,7	38,9	820	73 26,4	75,3
Brunca	27 796 7,8	2,9	382 4	5,6	73	3 7,3	3,1	82 743 23,1	5,8	259 2,7	7,5	319	2 4,9	2,1
Chorotega	132 952 35,8	13,7	2 610 25,7	38,4	51	17 28,3	17,5	96 073 25,9	6,8	1 127 11,1	32,7	85	8 13,3	8,2
Huetar Caribe	115 548 26,3	11,9	427 4,6	6,3	271	4 13,8	4,1	0 0	0	0 0	0	0	0 0	0
Huetar Norte	83 972 21,4	8,6	897 9,2	13,2	94	6 16,2	6,2	44 214 11,3	3,1	145 1,5	4,2	305	1 2,7	1,0
Pacífico Central	92 750 32,6	9,5	563 14,5	8,3	165	8 20,5	8,2	100 893 35,4	7,1	578 14,9	16,8	175	13 33,3	13,4
Total	973 491 19,9	100,0	6 791 13,3	100,0	143	97 20,1	100,0	1 423 095 29,1	100,0	3 449 6,8	100,0	413	97 20,1	100,0

Regiones	Quintil V					Total									
	Población		Superficie		Pobl/ Km²	Distritos		Población		Superficie		Pobl/ Km²	Distritos		
	Número	Porcentaje	Km²	Porcentaje		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Km²	Porcentaje		Número	Porcentaje	
Central	1 266 676	97,5	638	57,5	1 985	92	95,8	3 041 938	62,2	8 535	16,7	356	277	57,3	
	41,6		7,5			33,2		100		100			100		
Brunca	0	0	0	0	0	0	0	35 8293	7,3	9 528	18,7	38	41	8,5	
	0		0			0		100		100			100		
Chorotega	31 320	2,4	454	40,9	69	3	3,1	371 375	7,6	10 140	19,9	37	60	12,4	
	8,4		4,5			5		100		100			100		
Huetar Caribe	0	0	0	0	0	0	0	439 013	9,0	9 188	18,0	48	29	6,0	
	0		0			0		100		100			100		
Huetar Norte	0	0	0	0	0	0	0	392 197	8,0	9 802	19,2	40	37	7,7	
	0		0			0		100		100			100		
Pacífico Central	1 399	0,1	18	1,6	78	1	1,0	284 706	5,8	3 887	7,6	73	39	8,1	
	0,5		0,5			2,6		100		100			100		
Total	1 299 395	100,0	1 110	100,0	1 171	96	100,0	4 887 522	100,0	51 080	100,0	96	483	100,0	
	26,6		2,2			19,9		100		100			100		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDELPLAN, 2018.

En el otro extremo, el 41,6% de la población de la Región Central ocupa tan sólo el 7,5% de la superficie de esta región con una densidad elevadísima que equivale a 1.985 habitantes por km² y en el 33,2% de los distritos de la región.

Si se suma al quintil V la población del quintil IV de la región Central, es decir lo que hemos denominado alto desarrollo social (2.365.848 habitantes), que equivalen al 77,7% de la población de la región, estos ocupan una superficie de 1.978 km² que equivalen al 22,2% de la superficie regional y a una densidad de 1.196 habitantes por km² en 165 distritos que representan el 58,6% de los distritos del país.

En otras palabras, la población con mayor estándar de desarrollo social se concentra en una proporción muy baja del territorio nacional lo que, a su vez, equivale a población concentrada principalmente en áreas urbanas.

b) Relación del IDS distrital con las áreas silvestres protegidas

Finalmente, y de acuerdo con lo que se presentó en la Introducción de este documento en relación con la situación económica del país y que se refería a su potencial de economía verde con una gran cantidad de áreas silvestres protegidas, valga la pena revisar lo que plantea en este sentido el documento sobre el Índice de Desarrollo Social 2017 de Mideplan.

Cuadro 28
Número de áreas silvestres protegidas según quintiles del IDS y región

Quintil	Región						Total general
	Brunca	Central	Choterga	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	
I	13	11	7	15	18	4	68
II	6	20	20	5	8	10	69
III	3	28	12	3	5	3	54
IV		20	7		1	6	34
V		19	2				21
Total general	22	98	48	23	32	23	246

Fuente: Índice de Desarrollo Social 2017, MIDELPLAN, 2018, página 40.

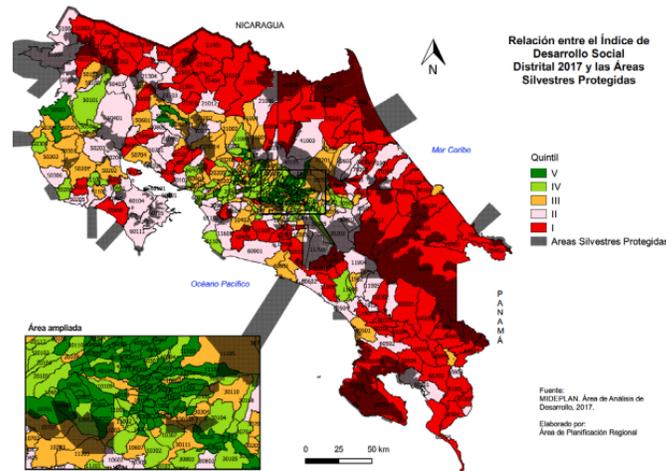
En este documento se señala que Costa Rica, para el año 2017, contaba con un total de 170 Áreas Silvestres Protegidas que representaban más del 25% de la superficie continental nacional y casi el 3% de la zona económica exclusiva, según datos provenientes del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). El Reglamento de la Ley de Biodiversidad señala las diferentes categorías de manejo que se tienen en el país y que son las siguientes: Reservas Forestales, Zonas Protectoras, Parques Nacionales, Reservas Biológicas, Refugios Nacionales de Vida Silvestre, Humedales, Monumentos Naturales, Reservas Marinas y Áreas Marinas de Manejo.

Por otra parte, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), ha definido once áreas de conservación en el país: Área de Conservación Arenal-Huetar Norte, Arenal-Tempisque, Cordillera Volcánica Central, Guanacaste, La Amistad-Caribe, La Amistad-Pacífico, Marina Cocos, Osa, Pacífico Central, Tempisque y Tortuguero.

Dicho lo anterior, al traslapar el IDS 2017 con las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) se llega a la conclusión que, en gran medida y en términos geográficos, los territorios que son protegidos coinciden con los distritos clasificados en los quintiles de más bajo desarrollo social. En el cuadro 27, se puede ver que más de la mitad de estos distritos (137) se encuentran en los quintiles I y II, 65 de ellos en las regiones Brunca, Huetar Caribe y Huetar Norte, donde se concentran los distritos con mayor rezago en su desarrollo social. Adicionalmente, se puede señalar que gran parte de estos están ocupados por comunidades rurales y pueblos indígenas de las Reservas Boruca y Talamanca.

Esta situación es recurrente en la Región Pacífico Central, donde la ASP en su mayoría se encuentran en distritos clasificados en los quintiles más bajos (quintil I y II), aquí se encuentra parte del Área de Conservación Pacífico Central (ACOPAC), una de las más grandes caracterizada porque alberga importantes Parques Nacionales a saber: Carara y Manuel Antonio.

Mapa 4
Áreas silvestres protegidas según quintiles del IDS



Fuente: Índice de Desarrollo Social 2017, MIDEPLAN, 2018, página 42.

Igualmente, en la periferia de la Región Central, se localizan ASP en distritos en condiciones sociales desfavorables (quintiles I y II), tales como: Chires (Puriscal), San Lorenzo (Tarrazú), Llano Bonito (León Cortés) y Chirripó (Turrialba). Por otra parte, en la Región Central también se pueden encontrar algunas de estas áreas localizadas en distritos con alto desarrollo social (quintil IV y V) en los cantones de Escazú, Santa Ana, Atenas, Alfaro Ruiz, Cartago, San Rafael y San Isidro, siendo que es esta la región que concentra mayor cantidad de ASP.

Las ASP ubicadas en la Región Chorotega están divididas entre los distritos con nivel de desarrollo social intermedio y bajo (quintiles II y III), lugar donde se localizan los Parques Nacionales y Refugios de Vida Silvestre más visitados por los turistas.

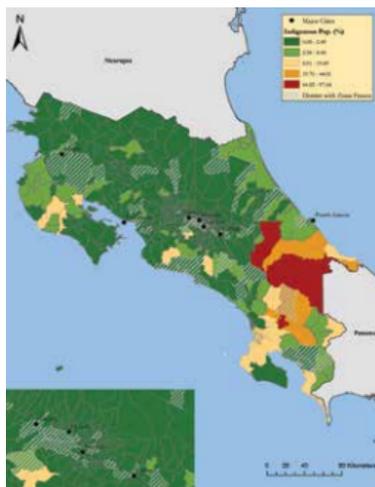
Los principales parques que capturan más visitantes son: Rincón de la Vieja, Santa Rosa y Volcán Tenorio.

Una cuestión adicional que es necesario mencionar es que si bien es cierto que las ASP pueden tener grandes potenciales de desarrollo como pueden ser los beneficios asociados al turismo, también es preciso que exista una regulación muy estricta en términos del agua asociada a los servicios hídricos tanto para consumo humano como para la generación de energía eléctrica y el riego agrícola, particularmente considerando que ellas se encuentran en su mayoría en distritos que presentan condiciones desfavorables en cuanto a su desarrollo social. Por lo cual es importante revisar la legislación en esta materia, así como los programas de manejo de las ASP y su impacto en las comunidades del área de influencia.

Otro hecho muy importante y que es necesario destacar es que dentro de las comunidades que habitan estas zonas están los pueblos indígenas, población que se caracteriza por cultura y estilos de vida diversa y heterogénea. Estos pueblos son: Bribri, Cabécares, Térrabas, Bruncas, Ngöbes, Maléku, Chorotegas y Huetares (mapa 5³⁹).

³⁹ Oviedo, A. M., Sanchez, S.M., Lindert, K.A., and Lopez, J.H. (2015). Costa Rica's Development: From Good to Better. Op. Cit.

Mapa 5
Distribución de la población indígena según regiones



Fuente: Oviedo, A. M., Sanchez, S.M., Lindert, K.A., and Lopez, J.H. (2015). Costa Rica's Development: From Good to Better. Op. Cit. Página 31.

Estos ocho pueblos se encuentran distribuidos en el país en 24 territorios indígenas que son los siguientes: Abrojo Montezuma, Altos de San Antonio, Bajo Chirripó, Boruca, Cabagra, China Kicha, Chirripó, Conteburica, Coto Brus, Curré, Guatuso, Këköldi, Matambú, Nairi Awari, Osa, Quitirrisí, Salitre, Talamanca, Bribri, Talamanca, Cabécar, Tayni, Telire, Térraba, Ujarrásy Zapatón.

Geográficamente esos territorios se circunscriben en 29 distritos (6,0% del total de 483), de los cuales 19 de ellos (65,5% del total), poseen Áreas Silvestres Protegidas. Asimismo, más de la mayoría de estos territorios, el 82.7%, se concentran en distritos con menor desarrollo social, quintiles I y II.

Cuadro 29
Distribución de la población indígena según región y quintil del IDS

Quintil	Código PCD	Distrito	Cantón	Región	Valor	Población 2011
III	10702	Guayabo	Mora	Central	66,32	4 449
III	50202	Mansión	Nicoya	Choterga	59,22	5 717
III	50201	Nicoya	Nicoya	Choterga	63,01	24 833
III	10703	Tabarcia	Mora	Central	59,02	4 703
V	10701	Colón	Mora	Central	77,25	16 088
Total						55 790

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDELPLAN, 2018.

Solamente cinco territorios indígenas se ubican en distritos con desarrollo social medio y muy alto, y estos corresponden a los distritos de Guayabo, Mansión, Nicoya y Tabarcia (quintil III) y al distrito de Colón (quintil V), con una población total al año 2011 de 55.790 personas, no todas indígenas.

E. Estructuras económicas regionales

1. Análisis en base a ocupación por ramas de actividad económica

Esta es una presentación que tiene muchas limitaciones ya que el país no dispone de cuentas económicas desagregadas regionalmente. Si el análisis regional ya en sí es limitado, sin estas variables lo es aún más. De esta forma, lo que aquí se presenta son algunas caracterizaciones económicas regionales con la información disponible que en este caso es la de ocupación desagregada por regiones. Valgan la pena estas advertencias en el sentido de que las conclusiones que se puedan sacar no son las más acertadas en términos de las características de las estructuras económicas regionales.

El cuadro 30 presenta información de ocupados por ramas de actividad económica para los años 2012 y 2017, y en base a ella se procurará hacer una caracterización de las estructuras regionales económicas del país.

Cuadro 30
Distribución de personas ocupadas en números absolutos según rama de actividad y regiones, 2012 y 2017

A. Costa Rica, ocupados por rama de actividad económica según regiones de planificación 2012

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	61 433	34 354	20 738	42 847	48 252	12 877	220 501
Explotación de minas y canteras	1 186	257	741	412	150	0	2 746
Industrias manufactureras	174 597	8 598	10 468	9 090	12 777	9 983	225 513
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	13 119	985	4 046	1 902	3 623	550	24 225
Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación	10 459	804	431	956	479	262	13 391
Construcción	93 581	7 005	7 108	6 923	6 187	4 728	125 532
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	264 044	23 565	21 268	18 780	23 776	17 074	368 507
Transporte y almacenamiento	73 074	5 547	4 804	14 779	4 675	5 641	108 520
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	55 919	6 834	13 557	9 347	6 209	11 629	103 495
Información y comunicaciones	33 863	378	1 227	864	1 020	838	38 190
Actividades financieras y de seguros	46 443	2 170	998	3 456	2 538	591	56 196
Actividades inmobiliarias	12 525	66	518	484	302	498	14 393
Actividades profesionales, científicas y técnicas	52 688	2 364	2 000	1 542	2 628	1 957	63 179
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	82 523	2 622	6 005	4 790	4 055	3 484	103 479
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	69 176	7 398	6 960	5 045	6 232	6 313	101 124
Enseñanza	91 982	11 258	9 793	9 635	10 185	7 479	140 332
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	50 200	4 393	4 766	5 227	4 892	3 477	72 955
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	22 714	2 105	3 368	2 000	2 042	2 037	34 266

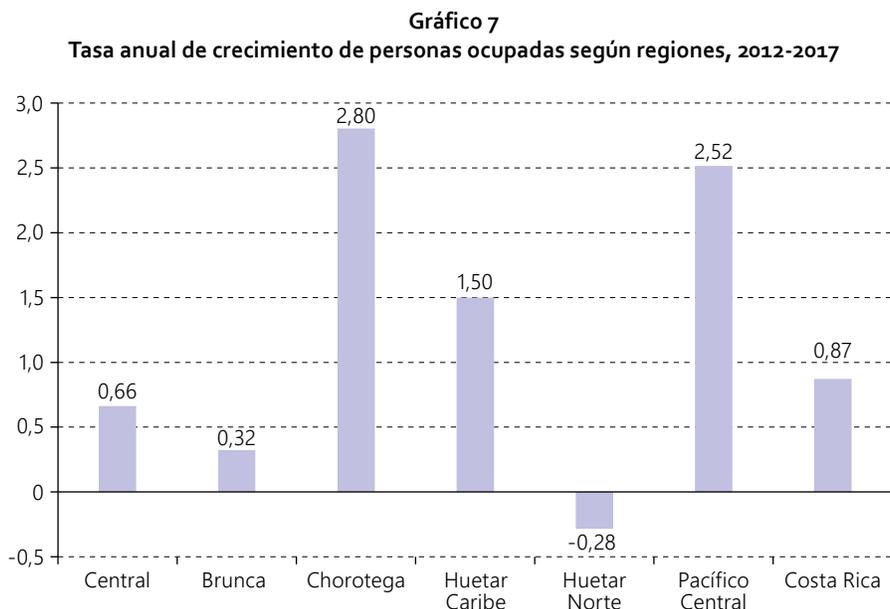
Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Otras actividades de servicios	41 446	3 691	3 767	3 729	2 798	2 934	58 365
Hogares como empleadores	100 102	8 611	8 664	8 340	7 555	5 678	138 950
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	3 094	0	0	0	0	0	3 094
No pueden clasificarse según la actividad económica	3 632	106	0	360	0	36	4 134
Total	1 357 800	133 111	131 227	150 508	150 375	98 066	2 021 087

B. Costa Rica, ocupados por rama de actividad económica según regiones de planificación 2017

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	70 912	32 793	19 863	49 650	46 524	13 166	232 908
Explotación de minas y canteras	644	248	1 053	152	468	0	2 565
Industrias manufactureras	160 928	7 152	8 705	11 595	9 998	10 041	208 419
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	10 208	517	2 247	1 085	822	451	15 330
Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación	5 090	1 223	1 191	763	855	919	10 041
Construcción	100 005	7 491	10 465	9 749	10 288	8 579	146 577
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	265 488	24 474	22 576	26 187	21 928	18 186	378 839
Transporte y almacenamiento	69 196	5 795	7 357	9 781	5 632	5 518	103 279
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	70 906	7 528	19 092	6 767	11 990	15 245	131 528
Información y comunicaciones	39 736	1 129	1 020	1 134	542	720	44 281
Actividades financieras y de seguros	46 304	1 476	2 491	1 050	1 234	1 698	54 253
Actividades inmobiliarias	11 209	409	1 003	116	0	593	13 330
Actividades profesionales, científicas y técnicas	59 073	2 310	1 390	2 199	902	879	66 753
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	91 744	3 263	6 185	5 533	4 806	4 436	115 967
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	72 580	5 638	6 389	6 406	4 586	6 397	101 996
Enseñanza	92 739	12 110	11 599	9 488	8 671	4 369	138 976
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	49 643	4 583	5 427	4 027	2 688	4 044	70 412
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	19 072	984	2 521	487	1 545	1 958	26 567
Otras actividades de servicios	54 116	5 272	5 389	5 218	4 511	5 179	79 685
Hogares como empleadores	110 496	10 888	14 719	10 750	10 255	8 658	165 766
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	2 236	0	0	0	0	0	2 236
No pueden clasificarse según la actividad económica	1 091	0	0	0	0	0	1 091
Total	1 403 416	135 283	150 682	162 137	148 245	111 036	2 110 799

Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 7, se presenta un primer resumen del cuadro 30, en que se exponen las tasas de crecimiento anuales del número de ocupados por regiones entre los años 2012 y 2017. Si esta fuera información de PIB sería relevante lo que se deduce, pero al ser de ocupados (productividad mediante), no es certera la conclusión en términos económicos



Fuente: Elaboración propia.

Pero, aun así, se pueden arriesgar algunos comentarios. La tasa promedio de crecimiento de la ocupación en el país, en el período 2012-2017, es relativamente baja, apenas un 0,87% promedio anual. El PIB del país en el mismo período creció a una tasa promedio anual del 3,5%⁴⁰.

Como se ve, es una gran diferencia, y por tanto crecimiento de la ocupación baja puede no significar, necesariamente, bajo dinamismo económico, ya que la productividad del trabajo puede ser muy distinta entre regiones.

Para efectos de la comparación entre regiones, lo que se puede decir es que la región más dinámica, en estos términos, fue Chorotega, seguida de Pacífico Central y Huetar Caribe. La que experimentó el mayor retroceso fue la región Huetar Norte y después, aunque con tasas positivas, las regiones Brunca y Central.

En la segunda parte del cuadro 30 se presenta la información con las estructuras de la ocupación por regiones para el año 2017, lo que da una idea de las especializaciones productivas.

Con la información del cuadro 31 se pueden deducir cierto tipo de especializaciones de cada región o en que ramas de actividad tiene mayor concentración de ocupación.

Como se puede observar, la Región Central tiene una estructura económica en base a ocupación bastante diversificada, con ocupación importante en Comercio (18,9%), Industrias Manufactureras (11,5%) y bastante más atrás una serie de ramas en que la que sigue (Hogares como empleadores) concentra un 7,9% de la ocupación.

⁴⁰ "Durante el período 2012-2017, el PIB (de Costa Rica), creció a una tasa del 3.6%. La demanda interna presentó un crecimiento promedio del 3.5%, mientras que las exportaciones de bienes y servicios crecieron un 5,5% y las importaciones un 5.1%". República de Costa Rica, Compendio Económico, Enero de 2018.

Por otra parte, regiones como Huetar Norte, Huetar Caribe y Brunca tienen altos porcentajes de ocupación en el sector silvoagropecuario (31,4%, 30,6% y 24,2%, respectivamente), lo que significa un mayor nivel de especialización de sus estructuras productivas en esta rama de actividad económica.

Cuadro 31
Distribución porcentual de la ocupación según rama de actividad y regiones en 2017

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	5,1	24,2	13,2	30,6	31,4	11,9	11,0
Explotación de minas y canteras	0,0	0,2	0,7	0,1	0,3	0,0	0,1
Industrias manufactureras	11,5	5,3	5,8	7,2	6,7	9,0	9,9
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,7	0,4	1,5	0,7	0,6	0,4	0,7
Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación	0,4	0,9	0,8	0,5	0,6	0,8	0,5
Construcción	7,1	5,5	6,9	6,0	6,9	7,7	6,9
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	18,9	18,1	15,0	16,2	14,8	16,4	17,9
Transporte y almacenamiento	4,9	4,3	4,9	6,0	3,8	5,0	4,9
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	5,1	5,6	12,7	4,2	8,1	13,7	6,2
Información y comunicaciones	2,8	0,8	0,7	0,7	0,4	0,6	2,1
Actividades financieras y de seguros	3,3	1,1	1,7	0,6	0,8	1,5	2,6
Actividades inmobiliarias	0,8	0,3	0,7	0,1	0,0	0,5	0,6
Actividades profesionales, científicas y técnicas	4,2	1,7	0,9	1,4	0,6	0,8	3,2
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	6,5	2,4	4,1	3,4	3,2	4,0	5,5
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	5,2	4,2	4,2	4,0	3,1	5,8	4,8
Enseñanza	6,6	9,0	7,7	5,9	5,8	3,9	6,6
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	3,5	3,4	3,6	2,5	1,8	3,6	3,3
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	1,4	0,7	1,7	0,3	1,0	1,8	1,3
Otras actividades de servicios	3,9	3,9	3,6	3,2	3,0	4,7	3,8
Hogares como empleadores	7,9	8,0	9,8	6,6	6,9	7,8	7,9
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
No pueden clasificarse según la actividad económica	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Una forma de ver con mayor claridad las ramas de especialización de cada región es a través del denominado cociente de localización. Si éste es mayor que uno significa que, en términos de ocupación, la región está especializada en esa rama de actividad⁴¹.

⁴¹ Este indicador se calcula como el cociente entre el porcentaje de actividad económica de una rama a nivel nacional sobre el porcentaje de la misma rama a nivel regional. Si es mayor que uno significa que la ponderación de la rama en la región es mayor que en el país.

En el cuadro 32 se presentan los cocientes de localización para las ramas de actividad de cada región. Se puede ver que la región Central tiene, de un total de 22 ramas de actividad económica, 18 ramas de especialización, o ramas, donde la participación de la rama a nivel regional es mayor que su participación en el nivel nacional. Esto obviamente también señala una estructura productiva bastante diversificada.

Las regiones con menos ramas de especialización son Huetar Caribe (3) y Huetar Norte (5), lo que también significa que tienen estructuras productivas bastante más especializadas. Ambas regiones están fuertemente especializadas en la rama silvoagropecuaria y pesca, con cocientes cercanos a 3. Huetar Norte también tiene una alta especialización en minería, aunque, este sector a nivel nacional tiene un peso muy pequeño.

Brunca con un poco más de ramas de especialización también está muy especializada en el sector silvoagropecuario y pesca y minería.

Chorotega y Pacífico Central, algo más diversificadas tienen altos cocientes de especialización en la rama Actividades de Alojamiento (¿turismo?), con Chorotega también muy especializada en minería.

Cuadro 32
Distribución de la ocupación por rama de actividad según cocientes y región en 2017

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	0,5	2,2	1,2	2,8	2,8	1,1
Explotación de minas y canteras	0,4	1,5	5,8	0,8	2,6	0,0
Industrias manufactureras	1,2	0,5	0,6	0,7	0,7	0,9
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	1,0	0,5	2,1	0,9	0,8	0,6
Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación	0,8	1,9	1,7	1,0	1,2	1,7
Construcción	1,0	0,8	1,0	0,9	1,0	1,1
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	1,1	1,0	0,8	0,9	0,8	0,9
Transporte y almacenamiento	1,0	0,9	1,0	1,2	0,8	1,0
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	0,8	0,9	2,0	0,7	1,3	2,2
Información y comunicaciones	1,3	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3
Actividades financieras y de seguros	1,3	0,4	0,6	0,3	0,3	0,6
Actividades inmobiliarias	1,3	0,5	1,1	0,1	0,0	0,8
Actividades profesionales, científicas y técnicas	1,3	0,5	0,3	0,4	0,2	0,3
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	1,2	0,4	0,7	0,6	0,6	0,7
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	1,1	0,9	0,9	0,8	0,6	1,2
Enseñanza	1,0	1,4	1,2	0,9	0,9	0,6
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1,1	1,0	1,1	0,7	0,5	1,1
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	1,1	0,6	1,3	0,2	0,8	1,4
Otras actividades de servicios	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	1,2
Hogares como empleadores	1,0	1,0	1,2	0,8	0,9	1,0
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
No pueden clasificarse según la actividad económica	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Número de ramas de especialización	18,0	8,0	12,0	3,0	5,0	10,0

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 33 se presentan los coeficientes de especialización (CE), en base a ocupación por regiones para los años 2012 y 2017.

Este coeficiente compara la estructura productiva del país con la de cada región. Si fuera 0 significa que ambas estructuras son iguales. Si es uno significa que son completamente desiguales. También se dice que si el CE es cercano a cero la estructura productiva de la región es muy diversificada (en la medida que la del país lo fuera); y si es cercano a 1 la estructura productiva es muy especializada.

De acuerdo a esto, la región Central es la más diversificada del país, incluso aumentando algo su diversificación del año 2012 al 2017.

Cuadro 33
Distribución de los coeficientes de especialización de las ramas de ocupación según regiones en 2012-2017

Coeficientes de especialización	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Costa Rica
2012	0,0786	0,1704	0,1413	0,2334	0,2239	0,1194
2017	0,0735	0,1658	0,1399	0,02073	0,2250	0,1216

Fuente: Elaboración propia.

Las más especializadas, como era de prever, son las regiones Huetar Caribe y Huetar Norte. Le siguen Brunca, Chorotega y en un rango de mayor diversificación Pacífico Central.

Estos antecedentes son importantes de tener en cuenta a la hora de buscar oportunidades de desarrollo económico para cada una de las regiones consideradas.

Finalmente, utilizando el método diferencial estructural, que permite una clasificación de las regiones en distintos tipos de comportamiento entre dos años de referencia, se busca analizar la evolución que han tenido las regiones, en base a la variable ocupación, entre los años 2012 y 2017.

Este método, simple y muy utilizado en economía regional, permite descomponer el crecimiento de las regiones en términos sectoriales y en términos de las estructuras de especialización que ellas presentan en un período determinado.

En esencia, el método consiste en comparar el cambio observado en la Ocupación (ojalá hubiera sido el PIB), ocurrido en un período de tiempo determinado tanto a nivel de cada región como del país en su conjunto y analizar las diferencias que se han producido. De esta forma, se analiza para cada rama de actividad económica, así como para la región en su conjunto, el cambio que se habría producido en cada una de las regiones si la Ocupación se hubiese comportado de idéntica manera tanto en las regiones como en el país.

En el cuadro 34 se presentan los resultados del método para el período 2012-2017.

Cuadro 34
Efecto diferencial estructural en base a ocupación, 2012-2017

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	6 022	-3 494	-2 042	4 392	-4 443	-436
Explotación de minas y canteras	-464	8	361	-233	328	0
Industrias manufactureras	-434	-794	-970	3 194	-1 810	815
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	1 906	-106	-313	-119	-1 471	103
Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación	-2 752	620	868	46	496	723

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central
Construcción	-9 265	-688	2 165	1 665	3 064	3 058
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	-5 959	248	712	6 880	-2 515	633
Transporte y almacenamiento	-349	516	2 785	-4 284	1 183	149
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	-159	-1 157	1 863	-5 112	4 099	466
Información y comunicaciones	472	691	-403	132	-641	-252
Actividades financieras y de seguros	1 467	-619	1 528	-2 287	-1 216	1 127
Actividades inmobiliarias	-391	348	523	-332	-280	132
Actividades profesionales, científicas y técnicas	3 404	-188	-723	570	-1 875	-1 189
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	-738	325	-545	165	262	532
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	2 807	-1 824	-631	1 317	-1 700	30
Enseñanza	1 646	961	1 901	-54	-1 416	-3 038
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	1 193	343	827	-1 018	-2 033	688
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	1 461	-648	-90	-1 064	-38	379
Otras actividades de servicios	-2 470	233	246	127	691	1 173
Hogares como empleadores	-8 925	615	4 383	800	1 242	1 884
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	0	0	0	0	0	0
No pueden clasificarse según la actividad económica	132	-28	0	-95	0	-10
Efecto total	-14 654	-3 737	13 630	4 948	-8 805	8 617
Efecto diferencial	-11 394	-4 639	12 444	4 693	-8 073	6 969
Efecto estructural	-3 260	903	1 186	255	-732	1 648

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, hay tres regiones que tienen todos los efectos positivos, lo que significaría ganancias relativas importantes (Chorotega, Huetar Caribe y Pacífico Central). Recordando los índices de desarrollo regional calculados anteriormente, estos significarían Chorotega (cuarto lugar) y Huetar Caribe (quinto lugar), habrían experimentado avances que podrían indicar algún nivel de convergencia futura. Pacífico Central que estaba en segundo lugar del índice de desarrollo social estaría también en una situación de mejoras importantes.

En el otro extremo, las regiones Central y Huetar Norte tienen todos los efectos negativos. Desde el punto de vista de la región Central puede no ser grave ya que ello podría significar sencillamente que estamos en presencia de ciertos procesos de convergencia (suponiendo que la variable población ocupado puede medir estos efectos, lo que como ya dijimos no es necesariamente así).

Por otra parte, la región Brunca, tiene los efectos totales y diferenciales negativos, y siendo la región que ocupa el sexto lugar en el índice de desarrollo social ello puede significar algún mayor retroceso.

Una explicación más detallada de cada uno de estos efectos es la siguiente:

- Efecto total: es la diferencia (positiva o negativa) entre el valor actual de la Ocupación de una región y el valor hipotético que habría obtenido si la Ocupación hubiera evolucionado al mismo ritmo que a nivel nacional. Por tanto, un efecto positivo significa una dinámica regional mayor que la del nivel nacional.
- Efecto diferencial: consiste en averiguar la diferencia en la evolución de cada rama regional versus el valor que la Ocupación habría alcanzado si la rama hubiera evolucionado a la misma tasa de ese sector a nivel nacional. La sumatoria de las diferencias sectoriales puede ser

positiva o negativa determinando el signo del efecto diferencial. Este factor explica la parte de la diferencia total que puede ser atribuida al hecho de que diferentes regiones se expanden (o contraen) a tasas también diferentes, lo que significa que una misma actividad puede mostrar un ritmo de cambio distinto a nivel de una región y a nivel del país en su conjunto.

- Efecto estructural: aritméticamente se obtiene como la diferencia entre el efecto total y el diferencial. Lo importante es que este factor explica aquella parte de la diferencia total que se atribuye al hecho de que la región esté especializada o no en actividades que a nivel nacional han mostrado un comportamiento muy diferente al promedio de toda la economía. En otras palabras, este factor explica qué parte de la diferencia (hipotética) puede ser atribuida al hecho de que la estructura regional es diferente (o semejante) a la nacional. Por ejemplo, un efecto positivo significaría que la región está especializada en actividades que a nivel nacional han mostrado un rápido crecimiento.

Gráfico 8

Costa Rica: resultados del método diferencial estructura por regiones en base a ocupación, 2012-2017

	ED +	ED -
EE +	Chorotega Huetar Caribe Pacífico Central A1	A3 B3 Brunca
EE -	A2 B2	Central Huetar Norte B1

Fuente: Elaboración propia.

La combinación de efectos produce 6 resultados posibles como se ilustra en el gráfico 8:

- A1: efecto total positivo, diferencial y estructural positivo. Chorotega, Huetar Caribe y Pacífico Central, regiones, en términos de ocupación, dinámicas con buen desempeño y buena estructura. Regiones que han ganado en todos los aspectos: la dinámica regional de sus sectores ha sido superior a la de los sectores a nivel nacional, y sus estructuras productivas han estado especializadas en sectores que a nivel nacional han sido de rápido crecimiento. En el caso de Chorotega, se aprecian ganancias importantes en Hogares como Empleadores, Transporte y Construcción y Alojamiento. Huetar Caribe presenta ganancias importantes en Comercio e Industrias, mientras que Pacífico Central, tiene buenas ganancias en Construcción, Hogares como Empleadores y otros Servicios.
- A2: efecto total positivo, estructural negativo y diferencial positivo. Regiones dinámicas con buen desempeño y mala estructura. Regiones cuya dinámica sectorial ha sido superior a la media nacional, pero cuyas estructuras productivas, particularmente en el año base, no estaban especializadas en sectores de rápido crecimiento. No hay de este tipo en el caso analizado.
- A3: efecto total positivo, estructural positivo y diferencial negativo. Dinámicas con mal desempeño y buena estructura. Regiones cuya dinámica regional sectorial ha estado por

debajo de las medias nacionales, pero que, por estar especializadas en sectores de rápido crecimiento a nivel nacional, el efecto estructural ha compensado la menor dinámica sectorial. No hay regiones clasificadas en esta posición.

- iv) B1: efecto total negativo, estructural y diferencial negativo. Regiones lentas con mal desempeño y mala estructura. Regiones que han perdido en todos los aspectos, porque la dinámica regional de sus sectores ha sido inferior a la media de los sectores a nivel nacional y porque sus estructuras productivas no han estado especializadas en sectores de rápido crecimiento a nivel nacional. Se ubican en esta posición las regiones Central y Huetar Norte.
- v) B2: efecto total negativo, estructural negativo y diferencial positivo. Regiones lentas con buen desempeño y mala estructura. Regiones que ha tenido una dinámica aceptable pero que no alcanza para empujar la región por encima de las medias nacionales, ya que está especializada en sectores que a nivel nacional han sido poco dinámicos o de lento crecimiento. No hay regiones clasificadas en esta posición.
- vi) B3: efecto total negativo, estructural positivo y diferencial negativo. Regiones lentas con mal desempeño y buena estructura. Regiones cuya dinámica regional fue inferior a la media de los sectores a nivel nacional pero que, gracias a estar especializada en sectores de rápido crecimiento, ha logrado compensar en algo esta caída, pero sin alcanzar a evitar una pérdida absoluta. En esta posición se ubica la región Brunca.

2. Análisis en base a exportaciones por regiones

En el cuadro 35 se presenta información para el año 2018 sobre exportaciones por regiones de planificación. En la sección anterior el análisis era en base a ocupación por ramas de actividad económica, lo que da una idea general de los sectores de especialización económica de cada región, pero la información no es la más indicada para estimar el nivel de actividad económica de cada región.

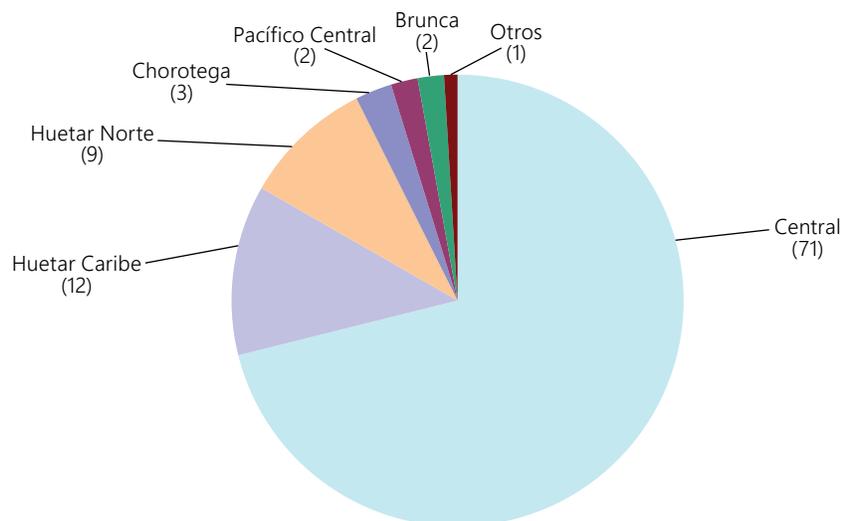
Ante la ausencia de información de PIB regional, las exportaciones, aunque insuficientes como información completa, pueden dar una mejor idea de los niveles de actividad económica por cada región. Como se puede observar, la región Central concentra el 71.1 % de las exportaciones nacionales del país (en términos de población concentra el 62% de la población y en torno al 66% de los ocupados), lo que parece un indicador más cercano a la concentración económica que debe ejercer la región Central en el país.

Cuadro 35
Exportaciones y población según regiones, 2018 en millones de dólares.

Regiones	Exportaciones		Población		X p.c.	Índice Exportación per Cápita
	Millones de dólares	Porcentaje	Número	Porcentaje	Dólares	
Central	8 025	71,1	3 113 687	62,0	2 577	114,7
Huetar Caribe	1 375,4	12,2	451 763	9,0	3 045	135,5
Huetar Norte	1 053,5	9,3	409 937	8,2	2 570	114,3
Chorotega	296,5	2,6	385 009	7,7	770	34,3
Pacífico Central	216,5	1,9	295 334	5,9	733	32,6
Brunca	211,9	1,9	366 581	7,3	578	25,7
Otros	108,2	1,0				
Total	11 287	100,0	5 022 311	1,0	2 247	100,0

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). Dirección de Estudios Económicos. Análisis de Estadísticas de Exportación 2017-2018.

Gráfico 9
Distribución porcentual de las exportaciones según regiones, 2018



Fuente: Elaboración propia con base a los datos de Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). Dirección de Estudios Económicos. Análisis de Estadísticas de Exportación 2017-2018.

Le siguen en orden de importancia la región Huetar Caribe que concentra el 12.2% de las exportaciones nacionales y Huetar Norte con el 9.3%. Bastante más atrás vienen las regiones Chorotega, Pacífico Central y Brunca, con niveles de exportaciones bastante inferiores a su nivel de participación poblacional.

Mirado desde el punto de vista de exportaciones per cápita, la región Huetar Caribe es la que tiene el mayor valor, llegando a US\$ 3.045 per cápita, lo que está un 35.5% por encima del promedio nacional.

Le siguen, muy empatadas, la región Central y Huetar Norte con US\$ 2.577 y US\$ 2.570 per cápita, respectivamente. Estas tres regiones, de mayores niveles per cápita, concentran cerca del 93% de las exportaciones totales del país.

En el cuadro 36 se presenta información de exportaciones para los años 2014 y 2018, y en este caso se puede apreciar la evolución de esta variable en los últimos años. Lo primero que salta a la vista es que en el año 2014 Huetar Caribe, en términos comparativos con las demás regiones, tenía un valor de exportaciones per cápita aun mayor que en 2018. Incluso Huetar Norte, tenía un valor de exportaciones per cápita mayor que la región Central.

Cuadro 36
Distribución de las exportaciones según región de origen en 2014-2018

Región	2014			2018			Tasa Promedio Anual Xpc
	Exportaciones (En millones de dólares)	Población	Xpc	Exportaciones (En millones de dólares)	Población	Xpc	
Central	6 340,8	3 020 820	2 099	8 025,0	3 113 687	2 577	5,27
Huetar Caribe	1 224,7	435 087	2 815	1 375,4	451 763	3 045	1,98
Huetar Norte	927,5	387 033	2 396	1 053,5	409 937	2 570	1,76
Chorotega	232,7	367 091	634	296,5	385 009	770	4,99
Pacífico Central	216,8	281 414	770	216,5	295 334	733	-1,24

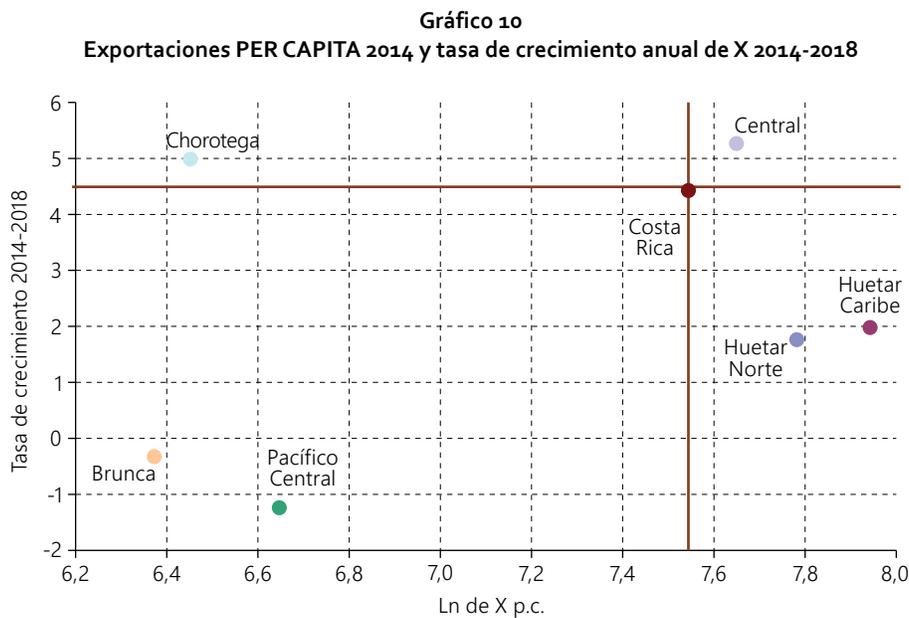
Región	2014			2018			Tasa Promedio Anual Xpc
	Exportaciones (En millones de dólares)	Población	Xpc	Exportaciones (En millones de dólares)	Población	Xpc	
Brunca	210,5	359 488	586	211,9	366 581	578	-0,33
Otros	13,9			108,2			
Total	9 167,0	4 850 933	1 890	11 287,0	5 022 311	2 247	4,43

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). Dirección de Estudios Económicos. Análisis de Estadísticas de Exportación 2017-2018.

Esta tendencia ha venido variando gracias a que el crecimiento promedio anual de las exportaciones ha sido bastante mayor en la región Central con una tasa de 5,27% promedio anual de crecimiento, muy por encima del resto de las regiones. En realidad, es Chorotega, después de la Central, la que ha tenido el segundo mayor dinamismo, con un 4.99% de promedio anual, y más atrás vienen Huetar Caribe y Huetar Norte, con tasas positivas significativas pero muy inferiores al promedio nacional.

En tanto, Pacífico Central y Brunca han retrocedido en este aspecto ya que exhiben tasas negativas de crecimiento en el período 2014-2018.

Otra forma de ver estos resultados es con el análisis de cuadrantes que se presenta en el gráfico 9 que está dividido en 4 cuadrantes en función de las medias de crecimiento de las exportaciones a nivel nacional y el promedio del valor de exportaciones per cápita. Según esta clasificación se conforman 4 cuadrantes que se describen a continuación.



Fuente: Elaboración propia.

- i) Cuadrante 1 dinámico. Aquí se ubica sólo la región Central, que ha crecido por sobre la media nacional y que tiene un valor de exportaciones per cápita también mayor a la media nacional. Este cuadrante refleja una posición ganadora en comparación con las demás regiones del país y significa que esta región gana posiciones en términos de esta variable.

- ii) Cuadrante 2 convergente. En esta posición se ubica sólo Chorotega, región que a pesar de tener un valor de exportaciones per cápita por debajo de la media nacional está creciendo dinámicamente por sobre la tasa media nacional de crecimiento de las exportaciones. En este sentido es convergente y de mantenerse esta situación podría mejorar su posición relativa en forma apreciable.
- iii) Cuadrante 3 estancado. Este cuadrante es exactamente el opuesto del cuadrante 1. En él se ubican dos regiones, Brunca y Pacífico Central, territorios que han crecido por debajo de la media nacional y cuyos valores de exportaciones per cápita también están por debajo del promedio nacional. Muestran un bajo dinamismo económico en términos de exportaciones, que, de mantenerse así, la aleja de mejores posiciones relativas respecto a las demás regiones.
- iv) Cuadrante 4 divergente. En este cuadrante se ubican las regiones Huetar Caribe y Huetar Norte, que han crecido por debajo de la media nacional y que tienen exportaciones per cápita superiores a la media nacional. Se trata, por tanto, de territorios a los cuales en un pasado reciente les ha ido muy bien en términos de exportaciones ya que alcanzaron altos niveles de exportaciones per cápita, pero que han perdido dinamismo y pueden arriesgar su mejor situación relativa reciente. De ahí que este Cuadrante se denomine divergente y es exactamente el opuesto al cuadrante 2, denominado convergente.

Una vez revisada las distintas dinámicas exportadoras regionales que en lo grueso indican que la Región Central sigue siendo la más importante en estos términos y que mantendrá esa posición por mucho tiempo más; que le siguen Huetar Caribe y Huetar Norte en importancia a pesar de que están perdiendo posiciones relativas y que esta situación podría mantenerse en el tiempo; que Chorotega a pesar de estar muy atrás en este rubro ha tenido dinámicas positivas recientes que podrían augurar mejores posiciones; y que Brunca y Pacífico Central no solo quedan muy atrás en estos términos sino que pierden posiciones relativas en forma sistemática; sería interesante revisar cuales son los perfiles exportadores de cada una de las regiones y que determinan estas distintas dinámicas de crecimiento.

En el cuadro 37 se presentan los principales productos de exportación de cada región. La información desagregada está disponible para los años 2017 y 2018.

En el caso de la Región Central se puede apreciar que las exportaciones asociadas a productos médicos no sólo son muy importantes, sino que han crecido fuertemente entre estos dos años. En conjunto ellas representan en torno al 35% de las exportaciones regionales. Desafortunadamente, el rubro "otros" no está desagregado y aparece como muy significativo en la contabilidad regional. A pesar de ello, en principio se puede decir que las exportaciones de esta región tienen un grado de sofisticación y conocimiento muy importante, lo que augura mayor sostenibilidad y generación de procesos innovativos más permanentes.

El caso de la región Huetar Caribe, la segunda en importancia en términos de exportaciones, es distinto. Cerca del 80% de las exportaciones son productos agrícolas relativamente tradicionales. El banano, por ejemplo, representa el 70% de las exportaciones de la región, sumado a piña, frutas tropicales y jugos de frutas llegan a representar el 90% de las exportaciones regionales. Caso aparte, es la exportación de barras de acero que han aumentado significativamente llegando a representar el 5.2% de las exportaciones de la región. En definitiva, en todo caso, se trata de una región con un fuerte perfil agrícola y agroindustrial en su sector exportador.

Cuadro 37
Perfil exportador por regiones en 2017-2018

Principales productos de exportación por regiones	Año 2017	Porcentajes	Año 2018	Porcentajes	Tasa 2017/2018
Región Central					
Otros dispositivos de uso médico	769,9	10,5	829,1	10,3	7,7
Otras agujas y catéteres, cánulas e instrumentos similares	532,5	7,3	824,2	10,3	54,8
Prótesis de uso médico	626	8,5	711,8	8,9	13,7
Equipos de infusión y transfusión de sueros	306,2	4,2	415,2	5,2	35,6
Otros	3 931	53,4	3 903,4	48,6	-0,7
Subtotal	6 165,6	83,8	6 683,8	83,3	8,4
Total	7 358,8	100,0	8 025	100,0	9,1
Huetar Caribe					
Banano	1 015,4	69,9	976,2	71,0	-3,9
Piña	175,7	12,2	163,7	11,9	-6,8
Barras de hierro o acero	56,5	3,9	65,5	4,8	15,8
Frutas tropicales conservadas excepto en su jugo de miel	58,7	4,0	49,1	3,6	-16,2
Jugos y concentrados de frutas	44,4	3,1	21,5	1,6	-51,5
Subtotal	1 350,7	93,0	1 276	92,8	-5,5
Total	1 452,5	100,0	1 375,4	100,0	-5,3
Huetar Norte					
Piña	668	64,5	716,3	68,0	7,2
Yuca	61,9	6	66,8	6,3	7,9
Jugos y concentrados de frutas	94,7	9,1	65,1	6,2	-31,2
Otros frutos sin cocer congelados	53,4	5,2	51,3	4,9	-4,1
Subtotal	878,1	84,8	899,5	85,4	2,4
Total	1 035,5	100,0	1 053,5	100,0	1,7
Chorotega					
Azúcar	106,3	30,9	81,9	27,6	-22,9
Melón	47	13,7	42,5	14,4	-9,5
Filetes y demás carnes de pescado	36	10,5	34,8	11,7	-3,5
Jugos y concentrados de frutas	35,8	10,4	26,6	9,0	-25,6
Sandías frescas	16,3	4,7	16,2	5,5	-0,3
Cementos sin pulverizar (clinker)	23,2	6,7	16,1	5,4	-30,4
Subtotal	264,6	76,9	218,2	73,6	-17,5
Total	344,2	100,0	296,5	100,0	-13,9
Pacífico Central					
Pescado fresco, refrigerado o congelado	28,7	13,7	37,4	17,3	30,5
Preparaciones y conservas de pescado	29,7	14,2	29,5	13,6	-0,6
Melón	13,5	6,5	17,7	8,2	30,9
Las demás manufacturas de hierro o acero	20,3	9,7	15,1	7,0	-25,7
Insecticidas y fungicidas	11,6	5,5	11,9	5,5	3,1
Camarones	12,1	5,8	11,1	5,1	-8,5
Otros	61,3	29,3	59,6	27,5	-2,8
Subtotal	177,2	84,7	182,3	84,2	2,9
Total	209,2	100,0	216,5	100,0	3,5
Brunca					
Aceite de palma	129,1	62,5	135,1	63,8	4,7
Aceites de almendra de palma o babasú, en bruto	26,8	13	26,4	12,5	-1,4
Café oro	17,3	8,4	20,4	9,6	18,1
Subtotal	173,2	83,8	182	85,9	5,1
Total	206,6	100,0	211,9	100,0	2,5

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). Dirección de Estudios Económicos. Análisis de Estadísticas de Exportación 2017-2018.

El caso de la región Huetar Norte es muy similar al de Huetar Caribe, sólo que en este caso el principal producto de exportación es la piña que representa el 68% de las exportaciones de la región. Después de ellas hay otros tres rubros también agrícolas y agroindustriales que en conjunto con la piña significan el 85% de las exportaciones regionales. El caso de la piña en esta región merece una reflexión especial por el tipo de introducción de grandes empresas y evolución que ha mostrado en el tiempo dándole a este producto características muy del tipo de enclaves exportadores que pueden no generar encadenamientos productivos significativos. Similar puede ser el caso de Huetar Caribe. Este tipo de análisis es el que hay que tratar de complementar con otras variables de carácter social.

Chorotega, por otra parte, que está en cuarta posición en términos de exportaciones, en el período 2014-2018, crece, en términos de exportaciones, por sobre el promedio nacional, a pesar del retroceso que se ve en el bienio 2017-2018. Esta región también tiene exportaciones muy asociadas a la agricultura, a la que se suman exportaciones de origen pesquero y algo del sector industrial, como es el cemento. Ha crecido, pero sigue estando todavía muy por debajo de las regiones más pioneras en este sentido.

La región Pacífico Central, ocupa la quinta posición en cuanto a exportaciones, con apenas el 1,9 de las exportaciones totales del país. En este caso, sobresalen otros tipos de productos más ligados al mar como son pescados, camarones y conservas, lo que denotan un perfil productivo distinto y muy asociado a su característica de región costera. También tienen otros productos como manufacturas de hierro e insecticidas que podrían quizás ser un nicho interesante de diversificación.

La región Brunca, por otra parte, es la que tiene el menor nivel de exportaciones en el país, aunque muy similar al de Pacífico Central. En este caso resaltan productos como aceites y café.

Finalmente, en el cuadro 38 se presenta la información de exportaciones por ramas de actividad y regiones. Independientemente del nivel de exportaciones que tenga cada región, sirve para darse una idea de los niveles de especialización exportadora de cada región. Por ejemplo, en cuanto a exportaciones agrícolas son tres regiones (Central, Huetar Caribe y Huetar Norte), las que copan el 94% de estas exportaciones.

En el sector Pecuario y Pesca (que desafortunadamente no está separado), son otras regiones (Central, Chorotega y Pacífico), las que cubren el 100% de las exportaciones, con un destacado 71% de la región Central que con seguridad debe referirse a actividad pecuaria principalmente.

En madera, independientemente de su valor, el 100% de las exportaciones proviene de Chorotega y en el caso de Papel y Cartón el 100% es de Huetar Caribe.

En la denominada rama Alimentaria, hay exportaciones relativamente significativas en 5 de las 6 regiones, con un claro dominio de la región Central que concentra el 68% de éstas.

El 100% de las exportaciones minerales proviene de Chorotega y el 100% de las exportaciones de Textiles, Cuero y Calzado provienen de Brunca, en este último caso no muy significativas, pero señalan algún nivel de especialidad en ese sector que habría que atender.

El 100% y muy cercano al 100% de Minerales no Metálicos, Caucho, Plástico y Químico Farmacia, son exportaciones que provienen de la región Central, y en el caso de Metal Mecánica esta región concentra el 79.8%, dejando un no despreciable 14.4% a Huetar Caribe y un 5.8% a la región Pacífico Central.

Son interesantes estas apreciaciones, ya que es importante tratar de detectar cuales pueden ser los sectores con mayores potenciales de desarrollo en cada región.

Cuadro 38
Exportaciones en dólares y porcentaje según rama de actividad y región, 2018

Sectores y Regiones	Central		Brunca		Chorotega		Huetar Caribe		Huetar Norte		Pacífico Central		Costa Rica	
	Dólares	Porcentaje	Dólares	Porcentaje	Dólares	Porcentaje	Dólares	Porcentaje	Dólares	Porcentaje	Dólares	Porcentaje	Dólares	Porcentaje
Agrícola	526,2	6,6	43,2	20,4	72,8	24,6	1215	88,3	935,9	88,7	55,6	25,7	2 848,7	25,5
	18,5%		1,5%		2,6%		42,7%		32,9%		2%		100,0%	
Pecuario y Pesca	241,1	3	0	0	36,9	12,5	0	0	0	0	62,1	28,7	340,1	3
	70,9%		0%		10,9%		0%		0%		18,2%		100,0%	
Maderera	0	0	0	0	18,8	6,3	0	0	0	0	0	0	18,8	0,2
	0%		0%		100,0%		0%		0%		0%		100,0%	
Papel y cartón	0	0	0	0	0	0	7,6	0,6	0	0	0	0	7,6	0,1
	0%		0%		0%		100,0%		0%		0%		100,0%	
Alimentaria	1073	13,4	166,1	78,4	139,6	47,1	72,8	5,3	91,8	8,7	30,8	14,2	1 574	14,1
	68,2%		10,5%		8,9%		4,6%		5,8%		2%		100,0%	
Productos minerales no metálicos	154,3	1,9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	154,3	1,4
	100,0%		0%		0%		0%		0%		0%		100,0%	
Productos minerales	0	0	0	0	19,2	6,5	0	0	0	0	0	0	19,2	0,2
	0%		0%		100,0%		0%		0%		0%		100,0%	
Textiles, cuero y calzado	0	0	1,4	0,7	0	0	0	0	0	0	0	0	1,4	0
	0%		100,0%		0%		0%		0%		0%		100,0%	
Caucho	279,1	3,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	279,1	2,5
	100,0%		0%		0%		0%		0%		0%		100,0%	
Plástico	360,2	4,5	0	0	0	0	0	0	0,7	0,1	0	0	360,9	3,2
	99,8%		0%		0%		0%		0,2%		0%		100,0%	
Químico-farmacéutico	635,2	7,9	0	0	0	0	0	0	23,8	2,3	24,4	11,3	683,4	6,1
	92,9%		0%		0%		0%		3,5%		3,6%		100,0%	
Metalmecánica	374,8	4,6	0	0	0	0	67,1	4,9	0	0	27,2	12,6	466	4,2
	79,8%		0%		0%		14,4%		0%		5,8%		100,0%	
Equipo de precisión y médico	3285,6	40,9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3 285,6	29,4
	100,0%		0%		0%		0%		0%		0%		100,0%	
Eléctrica y electrónica	583,8	7,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	583,8	5,2
	100,0%		0%		0%		0%		0%		0%		100,0%	
Otros	514,9	6,4	1,2	0,6	9,2	3,1	13	0,9	3,3	0,3	16,4	7,6	558	5
	92,3%		0,2%		1,6%		2,3%		0,6%		2,9%		100,0%	
Total	8 025	100,0	211,9	100,0	296,5	1	1 375,4	100,0	1 055,5	100,0	216,5	100,0	11 180,8	100,0
	71,8%		1,9%		2,7%		12,3%		9,4%		1,9%		100,0%	

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). Dirección de Estudios Económicos. Análisis de Estadísticas de Exportación 2017-2018.

3. Análisis en base a metros cuadrados construidos

Otra información de carácter económico que ante la ausencia de variables más duras puede ayudar a interpretar el crecimiento y desarrollo reciente de las regiones de Costa Rica es la de metros cuadrados construidos o, al menos, el catastro de las solicitudes de construcción que se demandaron. Esto va de la mano con las inversiones proyectadas en cada región y por tanto del dinamismo económico que se puede percibir en cada una de ellas.

En el cuadro 39 se presenta información a este respecto para los años 2011 al 2013. Como se puede ver la Región Central concentra en promedio en torno al 72% de los metros cuadrados construidos en ese período. Lo que es indicativo de su nivel de concentración económica.

Cuadro 39
Cantidad de metros cuadrados construidos en nuevas edificaciones,
distribución porcentual y tasas de crecimiento, según región

A. Costa Rica: m² tramitados construcción nuevas edificaciones, según región 2010-2013

Región	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013
Central	3 128 428	3 906 743	4 084 450	4 259 139
Brunca	240 674	309 714	318 347	277 642
Choterga	349 214	456 421	552 602	407 601
Huertar Caribe	292 584	293 413	366 399	372 158
Huertar Norte	198 202	201 042	240 262	295 363
Pacífico Central	420 000	266 245	444 484	295 363
Costa Rica	4 629 102	5 433 578	6 006 544	5 907 266

B. Costa Rica: m² tramitados construcción nuevas edificaciones, según región 2010-2013

(Tasa de crecimiento por año y acumulada)

Región	Tasa 2010-2011	Tasa 2011-2012	Tasa 2012-2013	Tasa Media anual
Central	21,4	4,5	4,3	9,8
Brunca	28,7	2,8	-12,8	4,9
Choterga	30,7	21,1	-26,2	5,3
Huertar Caribe	0,3	24,9	1,6	8,3
Huertar Norte	1,4	19,5	22,9	14,2
Pacífico Central	-36,6	66,9	-33,5	-11,1
Costa Rica	15,1	10,5	-1,7	7,8

C. Costa Rica: m² tramitados construcción nuevas edificaciones, según región 2010-2013

(Porcentajes por regiones)

Región	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013
Central	68,2	71,9	68	72,1
Brunca	5,1	5,7	5,3	4,7
Choterga	7,4	8,4	9,2	6,9
Huertar Caribe	6,2	5,4	6,1	6,3
Huertar Norte	4,2	3,7	4,0	5,0
Pacífico Central	8,9	4,9	7,4	5,0
Costa Rica	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cámara Costarricense de la Construcción, en base a datos del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (C.F.I.A.).

En términos de tasas de crecimiento, la región que presenta el mayor dinamismo es Huetar Norte, seguido de la región Central, y después Huetar Caribe, Chorotega, Brunca y Pacífico Central.

Llama la atención el caso de esta última región, que tiene una brusca caída del año 2010 al 2011, se recupera el 2012 y después vuelve a caer fuertemente en el año 2013. Esto denota, ciclos de mucha incertidumbre de un año a otro, explicado por probables fenómenos especulativos.

El caso de la región Central es diferente, ya que, aunque hay diferencias de magnitud, mantiene tasas positivas de crecimiento en todos los años considerados.

Brunca y Chorotega, a pesar de tener una tasa de crecimiento promedio positiva, exhiben en el último año considerado también bruscas caídas.

F. Potenciales de desarrollo regional

1. Integración de variables

En el cuadro 40 se presenta un resumen de las principales variables analizadas en las secciones anteriores para revisarlas y procurar interpretarlas en forma conjunta. Lo primero que es necesario decir y que es un problema asociado a la disponibilidad de información desagregada regionalmente es que se trabaja con variables de distintos años, lo que ya es una limitante en cuanto al análisis de tendencias. Por ejemplo, la dinámica poblacional se refiere al período 2001-2011, pero las exportaciones y población estimada (para el cálculo de exportaciones per cápita) se refiere al año 2018. Se podría suponer que las tendencias de crecimiento poblacional por regiones se han mantenido (aunque muy probablemente a distintas tasas), y así comprobar qué ha pasado además con estas variables económicas en tiempos más recientes. Lo mismo ocurre con la información de ocupación que es para el período 2012-2017. Teniendo presente estas advertencias intentaremos una interpretación agregada del crecimiento y desarrollo de cada una de las regiones del país en tiempos recientes.

En el cuadro 41, se presenta la misma información, pero ahora ordenada de dos formas. Primero, de mayor a menor crecimiento promedio anual de metros cuadrados informados para construir en el período 2011-2013. Esta información, creemos, que puede reflejar algo mejor el dinamismo económico interno de cada región, más que las exportaciones que favorecen más a regiones abiertas al comercio internacional. También, algo mejor que la sola tasa de crecimiento anual de la población, que corresponde a un período intercensal ya bastante pasado, pero cuyo dinamismo algo indica respecto a que regiones atraen más población.

Efectivamente, la segunda parte del cuadro 41 ordena la información de mayor a menor crecimiento promedio anual de la población en el período 2001-2011, y ello puede ayudar a complementar algo la posición relativa de cada región en el concierto nacional.

Visto así, se puede observar que la región Huetar Norte es la que tiene el mayor crecimiento de metros cuadrados construidos en el período 2011-2013, con un significativo 14.2% anual. Pero, al mismo tiempo, es la que tiene la mayor tasa promedio anual de crecimiento de su población en el período 2001-2011 (2.27%), lo que debe estar vinculado a procesos de atracción poblacional. Le siguen, en términos de mayores tasas de crecimiento de metros cuadrados construidos, las regiones Central, Huetar Caribe, Chorotega, Brunca y Pacífico Central, que es el mismo orden en que se presentan estas regiones a continuación, revisión que, para mayor referencia e interpretación se apoyará en los estudios de Planes Regionales que realizó MIDEPLAN hace algunos años atrás⁴².

⁴² MIDEPLAN, EUROSOCIAL (2014) Plan de Desarrollo 2030. Competitividad y Ordenamiento Territorial 2030. Planes de las Regiones Central, Brunca, Chorotega, Huetar Caribe, Huetar Norte y Pacífico Central.

Cuadro 4o
Variables principales según regiones

Regiones	Población					IDR	Efecto D-E Ocupación 2012-2017		
	Tasa media anual 2001-2011	2011	Porcentaje	Urbana (En porcentajes)	Rural (En porcentajes)		ET	ED	EE
Central	0,97	2 711 869	63,9	85,7	14,3	1	Negativo	Negativo	Negativo
Brunca	0,94	328 645	7,7	43,3	56,7	6	Negativo	Negativo	Positivo
Choterga	2,15	326 953	7,7	55,2	44,8	4	Positivo	Positivo	Positivo
Huertar Caribe	1,32	386 862	9,1	56,5	43,5	5	Positivo	Positivo	Positivo
Huertar Norte	2,27	304 088	5,8	34,5	65,5	3	Negativo	Negativo	Negativo
Pacífico Central	1,91	243 295	5,7	65,8	34,2	2	Positivo	Positivo	Positivo
Costa Rica	1,22	4 301 712	100,0	72,8	27,2				

Regiones	Exportaciones y Población 2018					Cuadrantes de X	M2 Construcción Nuevas Edificaciones		
	Millones de dólares	Porcentaje	Población estimada 2018	Xp.c.	Tasa anual 2014-2018		Año 2013	Porcentaje	Tasa anual 2011-2013
Central	8 025,0	71,1	3 113 687	2 577	5,27	Dinámica	4 259 139	72,1	9,8
Brunca	221,9	1,9	366 581	578	-0,33	Estancada	227 642	4,7	4,9
Choterga	296,5	2,6	385 009	770	4,99	Convergente	407 601	6,9	5,3
Huertar Caribe	1 375,4	12,2	451 763	3 045	1,98	Divergente	372 158	6,3	8,3
Huertar Norte	1 053,5	9,3	409 937	2 570	1,76	Divergente	295 363	5,0	14,2
Pacífico Central	216,5	1,9	295 334	733	-1,24	Estancada	295 363	5,0	-11,2
Costa Rica	11 178,8	100,0	5 022 311	2 226	4,22		5 907 266	100,0	7,8

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4.1
VARIABLES PRINCIPALES SEGÚN REGIONES Y ORDENADAS POR TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DE METROS CUADRADOS CONSTRUIDOS Y POR CRECIMIENTO POBLACIONAL
A. Costa Rica: Integración de variables (ordenadas de mayor a menor tasa anual de crecimiento, m² construidos)

Regiones	Población					IDR	Efecto D-E ocupación 2012-2017		
	Tasa media anual 2001-2011	2011	Porcentaje	Urbana (En porcentajes)	Rural (En porcentajes)		ET	ED	EE
Huertar Norte	2,27	304 088	5,8	34,5	65,5	3	Negativo	Negativo	Negativo
Central	0,97	2 711 869	63,9	85,9	14,3	1	Negativo	Negativo	Negativo
Huertar Caribe	1,32	386 862	9,1	56,5	43,5	5	Positivo	Positivo	Positivo
Choterga	2,15	326 953	7,7	55,2	44,8	4	Positivo	Positivo	Positivo
Brunca	0,94	328 645	7,7	43,3	56,7	6	Negativo	Negativo	Positivo
Pacífico Central	1,91	243 295	5,7	65,8	34,2	2	Positivo	Positivo	Positivo
Costa Rica	1,22	4 301 712	100,0	72,8	27,2				

Regiones	Exportaciones y población 2018					Cuadrantes de X	M ² Construcción nuevas edificaciones		
	Millones de dólares	Porcentaje	Población estimada 2018	Xp.c.	Tasa anual 2014-2018		Año 2013	Porcentaje	Tasa anual 2011-2013
Huertar Norte	1 053,5	9,3	409 937	2 570	1,76	Divergente	295 363	5,0	14,2
Central	8 025,0	71,1	3 113 687	2 577	5,27	Dinámica	4 259 139	72,1	9,8
Huertar Caribe	1 375,4	12,2	451 763	3 045	1,98	Divergente	372 158	6,3	8,3
Choterga	296,5	2,6	385 009	770	4,99	Convergente	407 601	6,9	5,3
Brunca	221,9	1,9	366 581	578	-0,33	Estancada	227 642	4,7	4,9
Pacífico Central	216,5	1,9	295 334	733	-1,24	Estancada	295 363	5,0	-11,2
Costa Rica	11 178,8	100,0	5 022 311	2 226	4,22		5 907 266	100,0	7,8

B. Costa Rica: integración de variables (ordenadas de mayor a menor crecimiento poblacional, 2001-2011)

Regiones	Población					IDR	Efecto D-E ocupación 2012-2017		
	Tasa media anual 2001-2011	2011	Porcentaje	Urbana (En porcentajes)	Rural (En porcentajes)		ET	ED	EE
Huertar Norte	2,27	304 088	5,8	34,5	65,5	3	Negativo	Negativo	Negativo
Choterga	2,15	326 953	7,7	55,2	44,8	4	Positivo	Positivo	Positivo
Pacífico Central	1,91	243 295	5,7	65,8	34,2	2	Positivo	Positivo	Positivo
Huertar Caribe	1,32	386 862	9,1	56,5	43,5	5	Positivo	Positivo	Positivo
Central	0,97	2 711 869	63,9	85,9	14,3	1	Negativo	Negativo	Negativo
Brunca	0,94	328 645	7,7	43,3	56,7	6	Negativo	Negativo	Positivo
Costa Rica	1,22	4 301 712	100,0	72,8	27,2				

Regiones	Exportaciones y población 2018					Cuadrantes de X	M² Construcción nuevas edificaciones		
	Millones de dólares	Porcentaje	Población estimada 2018	Xp.c.	Tasa anual 2014-2018		Año 2013	Porcentaje	Tasa anual 2011-2013
Huertar Norte	1 053,5	9,3	409 937	2 570	1,76	Divergente	295 363	5,0	14,2
Choterga	296,5	2,6	385 009	770	4,99	Convergente	407 601	6,9	5,3
Pacífico Central	216,5	1,9	295 334	733	-1,24	Estancada	295 363	5,0	-11,2
Huertar Caribe	1 375,4	12,2	451 763	3 045	1,98	Divergente	372 158	6,3	8,3
Central	8 025,0	71,1	3 113 687	2 577	5,27	Dinámica	4 259 139	72,1	9,8
Brunca	221,9	1,9	366 581	578	-0,33	Estancada	227 642	4,7	4,9
Costa Rica	1 1178,8	100,0	5 022 311	2 226	4,22		5 907 266	100,0	7,8

Fuente: Elaboración propia.

a) Huetar Norte

Como ya se señalaba, la región Huetar Norte es la que más creció en metros cuadrados construidos en el período 2011-2013 y en crecimiento anual de su población en el período 2001-2011. Estos dos hechos son significativos de un gran dinamismo que probablemente se expresa en términos de crecimiento económico, aunque no necesariamente en términos de desarrollo, como lo revelan algunos indicadores sociales que se comentan más adelante.

A pesar de su mayor dinámica poblacional tiene tan sólo la quinta posición en términos de población. Por otra parte, es la región que tiene la mayor proporción de población rural (65,5%), y ocupa el tercer lugar en cuanto al Índice de Desarrollo Regional.

Como hecho bastante destacado, la región tiene una alta capacidad de exportaciones, siendo la tercera región en ese rubro, aun cuando aparece como divergente en términos de la dinámica de exportaciones en el período 2014-2018 ya que crece por debajo del promedio nacional. Sin embargo, sigue teniendo un alto promedio per cápita de exportaciones (US\$ 2.570), casi equivalente al de la región Central, que como se señalaba en una sección anterior corresponde en un alto porcentaje a exportación de piña.

A este respecto valga la pena citar un documento relativamente reciente que investiga sobre esta región y sobre el desarrollo regional en el país⁴³, en torno al cultivo de la piña. Una pequeña reseña de lo planteado es la siguiente:

“Según el VI Censo Nacional Agropecuario, la distribución del cultivo (piña), se da principalmente en tres regiones, la Huetar Atlántica, la Huetar Norte y el Pacífico Sur. No obstante, la Región Huetar Norte (conformada por los cantones de Upala, Guatuso, Los Chiles, San Carlos y Sarapiquí) es la que dedica más fincas al cultivo de piña en el país, con un total de 589, lo que representa 17.869 hectáreas, y existe una tendencia creciente desde el 2004, en que la RHN concentra más del 52,18% de las hectáreas a nivel nacional (Aravena, 2005, p. 14). La producción de piña para la exportación se inicia aproximadamente en los años ochenta con la introducción de paquetes tecnológicos que mejoraron su dulzor y calidad, sin embargo, según Maglianesi, el país no tuvo las experiencias de planificación previas. Por lo que ésta se inició de manera acelerada ante la abundante demanda del mercado internacional, y como consecuencia generó una serie de impactos ambientales y sociales que se han venido visibilizando poco a poco (Maglianesi, 2013, p. 66). Entre las mayores preocupaciones está la contaminación del suelo y diferentes fuentes de agua (que abastecen a los poblados) lo que afecta la salud humana y la actividad agropecuaria, así como el incumplimiento de las garantías laborales para los trabajadores del sector (Llaguno et al, 2014, p. 92). Por lo que la actividad piñera en Costa Rica, ha desatado diversas disputas entre los diferentes actores involucrados, debido a que a pesar de que genera importantes ganancias a nivel económico, no se está viendo reflejado ni invertido en las comunidades que se dedican a dicho cultivo, ni tampoco está generando desarrollo local, y por el contrario, está no solo atentando contra los recursos naturales, sino también sobre la estructura productiva local y la soberanía alimentaria (Carazo & Aravena, 2016)”.

Este es un interesante argumento a considerar, ya que si bien la región parece tener una buena dinámica económica ello no se refleja fielmente en sus indicadores sociales, ya que mantiene una alta tasa de pobreza para el año 2015 equivalente al 27,2% de la población, con una pobreza extrema del 10,5%, ambos valores muy por encima de los promedios nacionales, y con un indicador Gini de 0,512, que la ubica como una región más desigual que el promedio del país.

Por otra parte, su dinamismo económico no va de la mano con la retribución del factor trabajo ya que el nivel de ingresos de los hogares se ubica un 30% por debajo del promedio nacional, lo que está a la par de otras regiones de aparente menor desarrollo como la región Brunca.

⁴³ Obando C., A. (S/F). El Estado detrás de la piña: el desarrollo de los monocultivos de exportación en la Región Huetar Norte de Costa Rica. Universidad de Costa Rica. Páginas 1-2.

Asimismo, la región Huetar Norte tiene bajos años de escolaridad, tan sólo 7,1 años, y bajo porcentaje de población universitaria (7,0%), menos de la mitad del promedio nacional. Es decir, se configura un panorama donde el aparente crecimiento económico regional no va acompañado de mejoras sociales equivalentes.

Estos antecedentes se corresponden con lo que se indica en el Plan de Desarrollo 2030 de la región en que se dice que “la Región Huetar Norte presenta las condiciones más desfavorables de desarrollo social, según se evidencia en el informe del Índice de Desarrollo Social (IDS) (MIDEPLAN, 2013), donde 31 de sus 37 distritos están ubicados en los niveles bajo y muy bajo”. Y esta afirmación se sigue corroborando en el IDS 2017, como se puede apreciar en el cuadro 42 y en el mapa 6 en que se presenta el mapa de la región con la clasificación de sus distritos.

Como se puede observar, más de la mitad de los distritos de la región se clasifican en el quintil I, los de menor desarrollo social, y el 27% se ubica en el quintil 2, completando un total de 81.1% de distritos en estas categorías.

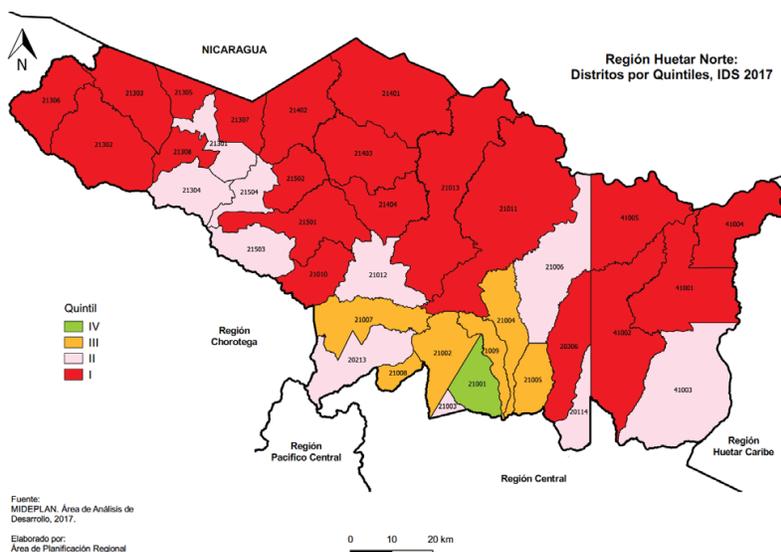
La región no tiene distritos de muy alto desarrollo social (quintil V), y tan sólo un distrito con el 11.3% de la población se clasifica e en el quintil IV.

Cuadro 42
IDS 2017 de la Región Huetar Norte, por quintiles

Quintiles	Población		Superficie		Pobl/Km²	Distritos	
	Número	Porcentaje	Km²	Porcentaje		Número	Porcentaje
Quintil I	164 693	42,0	6 583	67,2	25	20	54,1
Quintil II	99 318	25,3	2 177	22,2	46	10	27,0
Quintil III	83 972	21,4	897	9,2	94	6	16,2
Quintil IV	44 214	11,4	145	1,5	305	1	2,7
Quintil V	0	0,0	0	0,0	0	0	0,0
Total	392 197	100,0	9 802	100,0	40	37	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDEPLAN, 2018.

Mapa 6
Mapa de la región Huetar Norte según quintiles del IDS, 2017



Fuente: MIDEPLAN, Área de Análisis de Desarrollo, 2017. Elaborado por Área de Planificación Regional. Disponible en MIDEPLAN (2018) Índice de Desarrollo Regional, página 55.

En el cuadro 43 se presentan en forma resumida los distritos de mayor y de menor desarrollo social de la región. Los de menor desarrollo son Cureña y Llanuras de Gaspar en el Cantón Sarapiquí y el de mayor desarrollo social el de Quesada en el Cantón San Carlos, lo que coincide con ser un distrito de mayor población urbana.

Cuadro 43
Distribución de los distritos de Huetar Norte, según quintiles de IDS, 2017

Quintil	Código PCD	Distrito	Cantón	Valor	Población
I	41005	Cureña	Sarapiquí	8,55	951
I	41004	Llanuras de Gaspar	Sarapiquí	19,27	1 160
III	21005	Venecia	San Carlos	63,02	9 638
IV	21001	Quesada	San Carlos	72,63	42 060

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDELPLAN, 2018.

Lo que queda en evidencia es que a pesar de ser una región con un aparente muy buen dinamismo económico esto no se ha traducido en mejoras sociales ya que la región mantiene un considerable atraso en este sentido. Valga la pena también señalar que la región es una de las que dispone de un gran número de Áreas Silvestres Protegidas, lo que no deja de convertirse en una paradoja en el sentido, algo desalentador, de constatar que estas se localicen en zonas donde hay una gran proporción de población rural en condiciones de pobreza.

El Plan de Desarrollo 2030 es elocuente en este sentido al señalar que este “es un territorio con grandes potenciales desde la perspectiva de su biodiversidad de flora y fauna y por su potencial agrícola, sin embargo, esto no está concatenado con las oportunidades de sus habitantes desde la perspectiva del desarrollo humano. La principal actividad económica es la agropecuaria, siendo sus principales productos la piña, jugo concentrado de frutas, yuca, cítricos, arroz, frijol, caña de azúcar y ganadería”. También se señala que esta región es una de las más importantes en ganadería bovina, producción láctea, y producción porcina y es una de las mayores generadoras de energía hidroeléctrica del país con el 26% del total nacional.

Estos hechos son relevantes a la hora de escrutar potenciales de desarrollo y perspectivas de crecimiento ya que la región puede que ofrezca bastantes más alternativas de desarrollo que solo los monocultivos de exportación.

b) Región Central

La Región Central es la que aparece en segundo lugar en términos de crecimiento de metros cuadrados construidos en el período 2011-2013 equivalente al 8.3% promedio anual. Aparte de este hecho singular, no hay ninguna duda que esta es la región más importante del país, en todos los términos en que esta situación se revise⁴⁴.

A pesar de que la región presenta una baja dinámica poblacional en el período 2001-2011, solo algo mejor que la de la región Brunca⁴⁵, en todos los demás indicadores, metros cuadrados construidos entre otros, presenta una situación más que favorable.

Aparte de la enorme concentración de población en su área metropolitana, como se exponía en el capítulo correspondiente, obviamente es la región más urbanizada del país, que hacia el año 2011 concentraba el 86% de la población en áreas urbanas. Como lógica consecuencia su población rural es

⁴⁴ No es menor que esta región de llame Central y que en muchos estudios cuando se refieren al resto de las regiones se hable de las regiones periféricas. Puede ser que en Costa Rica esto no se presente como un término despectivo, pero no cabe dudas que lo de periférico reviste una connotación de regiones de menor rango, cuestión que obviamente debiera cambiar si se trata de hablar en términos serios de desarrollo regional.

⁴⁵ Lo que tampoco es tan cuestionable ya que a mayores niveles de desarrollo las tasas de crecimiento poblacional tienden a disminuir como queda en evidencia prácticamente en todos los países desarrollados.

tan sólo el 14% de su población total, a pesar de lo cual sigue siendo la región que en términos absolutos concentra el mayor número de población rural. Como se señalaba anteriormente también, es un área densamente poblada, 353 habitantes por kilómetro cuadrado en el 16.7% de la superficie nacional.

Un hecho importante de resaltar en este breve recuento y que se expone en el Plan de Desarrollo 2030, es que ella tiene un potencial hídrico muy importante, ya que aquí nacen importantes ríos; se ubican las cuencas del río Virilla y el Grande, que luego dan origen al Grande Tárcoles; nacen ríos como el Reventazón, Chirripó, Parismina, el Tarrazú y Caraigres que originan el Grande de Candelaria y Pirris que en la parte baja del sur oeste de la Región origina el Parrita. La cuenca del río Virilla, afluente del río Grande de Tárcoles, reviste gran importancia ya que dentro de la misma se ubica el Área Metropolitana y sus aguas son utilizadas para el abastecimiento de agua potable, irrigación, drenaje de aguas servidas y la generación de energía eléctrica. En la Región Central se localiza también el sitio más lluvioso del país, en el Parque Nacional Tapantí con un promedio de lluvia de 7000 mm. anuales.

Por otra parte, es la región que se ubica en primer lugar del Índice de Desarrollo Regional como lógica consecuencia de su mejor posición relativa en todos los indicadores socioeconómicos del país. En realidad, todos sus indicadores son mejores que los promedios nacionales ya que ella en sí es prácticamente el país. Concentra el 64% de la población, pero en términos económicos su peso relativo es más que este guarismo ya que concentra el 72% de la superficie construida y el 71% de las exportaciones totales del país. Si hubiera la información de PIB regionalizado no sería muy aventurado decir que su nivel de concentración económica también sería del orden de estos guarismos.

Tiene el 19% de su población mayor de 15 años con estudios universitarios, superior al 15.4% promedio nacional; tiene el porcentaje más bajo de hogares sin agua (2.3%), el mayor porcentaje de hogares con acceso a internet (61.5%), la más alta escolaridad (9.2 años), el más alto ingreso de los hogares con un 11,7% por encima del promedio nacional y su indicador Gini (0,492) es el segundo más bajo del país lo que denota una situación de menor concentración de ingresos que en otras regiones. También es la región con el menor porcentaje de población pobre (17.1%) y menor porcentaje de población en extrema pobreza (4.7%). Todas estas características la sitúan como una región con fuerte capacidad de atracción de inversiones por sus ventajas de aglomeración que le permiten muy probablemente, aún, la generación de economías de escala y externalidades positivas, las que puede que se empiecen a ver fuertemente amenazadas por los fenómenos de congestión que se comienzan a producir.

Esto se ratifica completamente con el Índice de Desarrollo Social 2017. La Región Central ocupa el 16,7% del territorio nacional, concentra 6 de cada 10 habitantes del país, distribuidos en 277 distritos, lo que equivale a un poco más de la mitad de los distritos de análisis, de los cuales casi el 60% se encuentran en los quintiles 4 y 5 y que representan el 77,7% de la población de la región.

Cuadro 44
IDS 2017 de la Región Central por quintiles

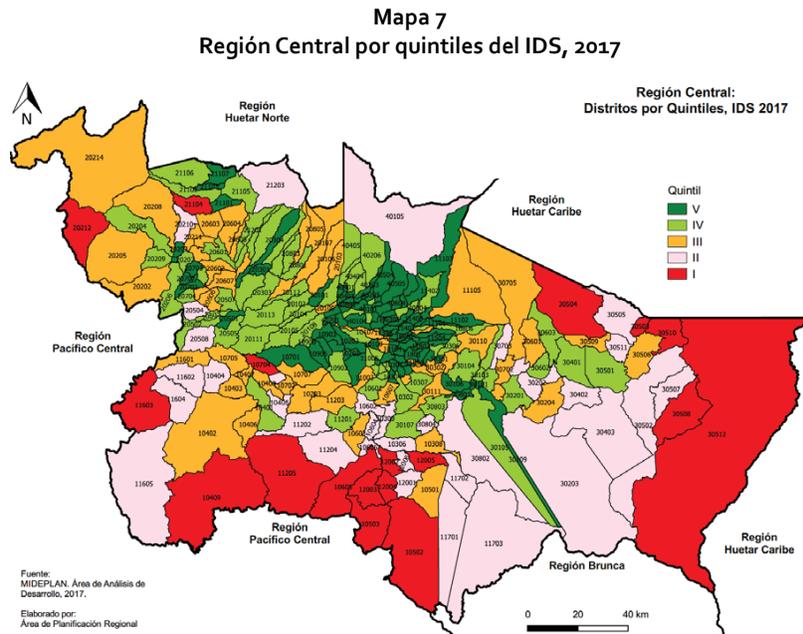
Quintiles	Población		Superficie		Pobl/Km ²	Distritos	
	Número	Porcentaje	Km ²	Porcentaje		Número	Porcentaje
Quintil I	39 445	1,3	2 269	26,6	17	18	6,5
Quintil II	116 172	3,8	2 376	27,8	49	35	12,6
Quintil III	520 473	17,1	1 912	22,4	272	59	21,3
Quintil IV	1 099 172	36,1	1 340	15,7	820	73	26,4
Quintil V	1 266 676	41,6	638	7,5	1985	92	33,2
Total	3 041 938	100,0	8 535	100,0	356	227	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDELPLAN, 2018.

En general, los distritos son relativamente pequeños con una densidad poblacional de 356 habitantes por km². La densidad va creciendo desde muy baja a muy alta a medida que se pasa de los quintiles de más bajo a más alto desarrollo social, lo que está absolutamente asociado a pasar de mayor ruralidad a mayor grado de urbanización.

Así, por ejemplo, los 92 distritos con mayor nivel de desarrollo social, que tienen una densidad de 1.985 habitantes por km² son los que tienen mayor grado de urbanización y coinciden estrechamente con la Gran Área Metropolitana del país.

Los distritos de menor desarrollo social (quintiles I y II), se encuentran principalmente en la periferia de la región (mapa 7), conectándose directamente con distritos de otras regiones que tienen menor desarrollo social relativo.



Fuente: MIDEPLAN, Área de Análisis de Desarrollo, 2017. Elaborado por Área de Planificación Regional. Disponible en MIDEPLAN (2018). Índice de Desarrollo social 2017, página 47.

A medida que nos alejamos del centro del país comienzan a predominar los colores rosado y rojo, lo que es muestra del gran centralismo existente.

Algo de esto se manifiesta en el Plan de Desarrollo 2030, en el que se plantea que la Gran Área Metropolitana (GAM) de la Región Central⁴⁶, con una extensión de 1.779 Km², alberga una población de 2.268.248 habitantes, con una densidad de 1.274 hab/km², muy superior a la media nacional de densidades urbanas. Ello redundaría en que exista una fuerte presión por más servicios, tales como alcantarillado sanitario, tratamiento de desechos, vivienda, seguridad y empleo. Y, como es ya natural en grandes zonas metropolitanas que ejercen atracción de población migrante que luego no encuentra ni vivienda ni empleo, en la región se localizaban unos 163 asentamientos en tugurios precarios, mientras que en todas las regiones juntas sumaban alrededor de 134. Esta enorme concentración de asentamientos origina graves problemas de inseguridad ciudadana, salud, educación y pobreza, entre otros.

⁴⁶ La Gran Área Metropolitana (GAM), está constituido por cuatro ciudades: San José, Cartago, Heredia y Alajuela, el que por su escala, población y localización estratégica, es el sistema urbano de mayor importancia de Costa Rica.

Cuadro 45
Región Central, distritos de menor y mayor desarrollo social, 2017

Quintil	Código PCD	Distrito	Cantón	Valor	Población
I	30512	Chirripó	Turrialba	0	4 185
I	10502	San Lorenzo	Tarrazu	36,28	4 394
V	11803	Sánchez	Curridabat	99,47	5 364
V	10203	San Rafael	Escazú	100,0	21 971

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDELPLAN, 2018.

En el cuadro 45 se presentan los dos extremos, los dos distritos con el menor indicador de desarrollo social Chirripó y San Lorenzo en el Cantón Turrialba y Tarrazu, respectivamente, y los dos distritos de mayor desarrollo social de la región y del país como son Sánchez en Curridabat y San Rafael en Escazú.

Como ya se señalaba anteriormente, la Región Central a su vez concentra el mayor número de Áreas Silvestres Protegidas (98), que están distribuidas entre la periferia de la región con bajos índices de desarrollo social y también en algunos distritos con alto desarrollo.

En términos de su economía, la región es la mayor exportadora nacional con el mayor crecimiento de las mismas equivalente a un 5.27% promedio anual, lo que la sitúa, en el análisis de cuadrantes, como una región dinámica. Por su perfil exportador, además denota, lo que está asociado a su capital humano mejor capacitado, un perfil productivo bastante sofisticado (exportaciones de material médico), lo que la califica como un potencial polo tecnológico más asociado a los signos de los tiempos que requieren mayor conocimiento como fuente de desarrollo. Como ya se mencionaba anteriormente, la Región Central fue la mayor beneficiaria de la instalación de INTEL en el país, lo que produjo un cambio esencial en la estructura productiva de la misma.

Unido a todo lo anterior, en el Plan de Desarrollo 2030, se señala que el Valle Central, ubicado en la región, es la unidad de planeamiento turístico de mayor tamaño en el país, ya que reúne una gran cantidad y diversidad de atractivos junto a una planta hotelera altamente desarrollada y una adecuada infraestructura de acceso a los principales atractivos, con un amplio potencial para el turismo de negocios, de incentivos y de convenciones. Entre sus principales atractivos se encuentran la ciudad de San José; los volcanes Irazú, Poás, Barva, Turrialba; los parques nacionales Braulio Carrillo, Guayabo, Tapantí y otros destinos entre los que destaca Sarchí, Coronado, el Valle Orosí, Ujarrás, el Río Reventazón y el Pacuare. Es, además, una zona importante para actividades recreativas como museos, cultura, vida nocturna, golf y otras más.

Probablemente esta es la región con mayor potencial de desarrollo del país, tanto por su estructura económica como por la calidad de sus recursos humanos, pero sin embargo, la gran concentración que comienza a experimentar, cada vez con mayor fuerza, puede ser también la semilla de los mayores obstáculos que deba enfrentar y que, en particular, en la llamada Gran Área Metropolitana se manifiestan en mayor congestión y pérdida de tiempo lo que se traduce en externalidades negativas que pueden frustrar sus mejores capacidades competitivas.

c) Región Huetar Caribe

La Región Huetar Caribe, que coincide con la Provincia de Limón, ocupa la tercera posición en términos de metros cuadrados construidos con una tasa promedio anual del 8.3% en el período 2011-2013. Además, en estos términos es también la tercera región con mayor nivel de construcciones en el país en el año 2013. En términos de crecimiento poblacional tiene una dinámica superior al promedio nacional (1.32%) en el período 2001-2011, con lo que llega a representar para este último año la segunda región más poblada del país concentrando el 9.1% de la población nacional. Es, por otra parte, la segunda región con el mayor porcentaje de población rural del país (56.5%), lo que la ubica obviamente como una región con un perfil productivo fuertemente influenciado por esta característica.

En términos de la ocupación en el método diferencial estructural, en el período 2012-2017, presenta todos sus efectos positivos lo que significa que ha tenido ganancias relativas de ocupación tanto por especialización de sus sectores productivos como por la dinámica sectorial de los mismos. Este es un hecho positivo, pero como ya se ha dicho no totalmente relevante ya que se trata de sólo de la variable ocupación.

Un aspecto importante a considerar, que se señala en el Plan de Desarrollo 2030 de la región, es que ella posee sitios muy importantes para la conservación de especies endémicas, principalmente en las partes altas de la Cordillera de Talamanca y de la Cordillera Volcánica Central. La mayor concentración y diversidad biológica se localiza dentro de las 23 Áreas Silvestres Protegidas (ASP) que posee la región, lo que corresponde al 38,8% de su territorio, en diferentes categorías de manejo: reservas biológicas, parques nacionales, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, zonas protectoras y reservas forestales. Estas áreas protegidas son relevantes para la conservación del 4% de la biodiversidad que aporta el país al mundo.

En términos económicos, en el Plan también se señala que la región está estratégicamente localizada ya que es el principal punto de acceso al país desde el Mar Caribe, situación que se evidencia en su desarrollo portuario y de transportes y comunicaciones. Esta situación también le genera un buen potencial turístico, asociado a las playas y los abundantes espacios de conservación ambiental existentes.

Adicionalmente, la región se encuentra fuertemente vinculada a la Región Central a través de la Ruta Nacional 32, que un constante flujo de mercancías y personas. Además, se vincula con las dos fronteras internacionales del país, al norte con Nicaragua y al sureste con Panamá. Esta condición genera dinámicas propias en el territorio de carácter económico, social y cultural, asociadas a las características y particularidades de los dos países vecinos.

No obstante, todo lo anterior y tener una localización privilegiada, exhibe bajos índices de desarrollo social, de acuerdo con las últimas mediciones reportadas (MIDEPLAN, 2013) y en contraste con las otras regiones del país.

Efectivamente, como se destacó en las secciones anteriores, esta región está en quinto lugar de posición del Índice de Desarrollo Regional, sólo sobre la región Brunca, lo que significa que a pesar de algunas variables económicas positivas, la región tiene significativos déficits sociales, como lo confirman algunos datos: tiene una menor proporción de población mayor de 15 años con educación universitaria, solo el 7,3% frente al promedio nacional del 15,4%; tiene la más alta tasa de mortalidad infantil entre todas las regiones, 10.6 por cada mil nacidos vivos, frente a un promedio nacional del 7,8; tiene el 9,4% de sus viviendas sin agua interior, superior al 4,4% promedio nacional, y el mayor déficit de viviendas del país que llega 20,4% muy por encima de las demás regiones y del promedio nacional que era de un 10,8%.

Tiene baja escolaridad, sólo 7.4 años y un ingreso de los hogares un 32% por debajo del promedio nacional, con un porcentaje del 29% de la población en condiciones de pobreza y el 11,1% en pobreza extrema, valores sólo superados por la región Brunca.

Cuadro 46
Región Huetar Caribe, IDS distrital 2017 por quintiles

Quintiles	Población		Superficie		Pobl/Km ²	Distritos	
	Número	Porcentaje	Km ²	Porcentaje		Número	Porcentaje
Quintil I	230 601	52,2	7 754	84,4	30	19	65,5
Quintil II	92 864	21,2	1 007	11,0	92	6	20,7
Quintil III	115 548	26,3	427	4,6	271	4	13,8
Quintil IV	0	0	0	0	0	0	0
Quintil V	0	0	0	0	0	0	0
Total	439 013	100,0	9 188	100,0	48	29	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDEPLAN, 2018.

Esto se verifica en el Índice de Desarrollo Social 2017, en que se puede apreciar que de los 29 distritos que tiene el 86,3% están clasificados en los quintiles 1 y 2 de muy bajo desarrollo social, representando el 73,7% de la población de la región.

Con una población de 439.013 habitantes (9% del total nacional) y con una densidad de 48 personas por km² que ocupan el 18% del país, la región no tiene distritos de alto desarrollo social, lo que es muy decisivo de su condición de mayor atraso social.

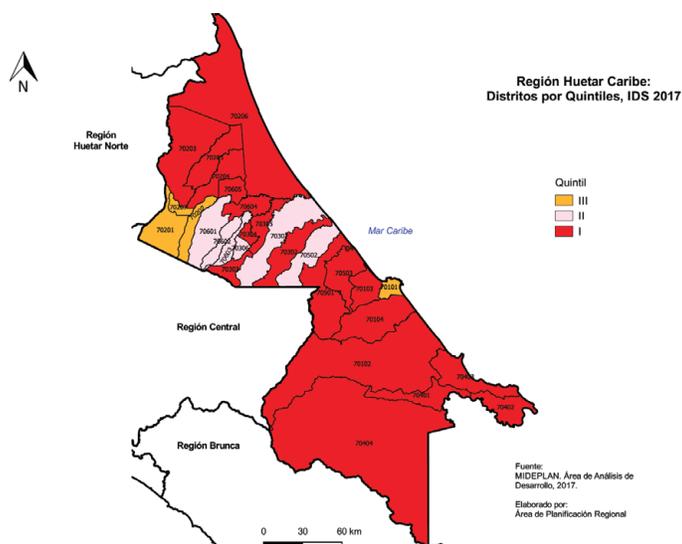
Cuadro 47
Región Huetar Caribe, distritos de menor y mayor desarrollo social 2017

Quintil	Código PCD	Distrito	Cantón	Valor	Población
I	70404	Telire	Talamanca	16,16	6 240
I	70102	Valle La Estrella	Limón	28,67	17 908
III	70101	Limón	Limón	64,76	61 072
III	70201	Guápiles	Pococí	67,86	36 469

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDEPLAN, 2018.

En el extremo de menor desarrollo social de la región se encuentran los distritos de Telire del Cantón de Talamanca y Valle La Estrella del Cantón de Limón. Y en la situación opuesta, aunque solo con un nivel de desarrollo medio se ubican los distritos Limón y Guápiles, del cantón Limón y Pococí, respectivamente (cuadro 47 y mapa 8).

Mapa 8
Región Huetar Caribe por quintiles del IDS, 2017



Fuente: MIDEPLAN, Área de Análisis de Desarrollo, 2017. Elaborado por Área de Planificación Regional. Disponible en MIDEPLAN (2018) Índice de Desarrollo Regional, página 54.

Llama la atención esta situación social más deficitaria ya que, por otra parte, es la región que tiene el mayor nivel de exportaciones per cápita del país (US\$ 3.045), bastante por sobre el promedio nacional de US\$ 2.226. Esto a pesar de que, en el análisis de cuadrantes, la región es divergente ya que crece por debajo del promedio nacional de crecimiento promedio anual de las exportaciones. Valga la pena recordar que el 71% de sus exportaciones son bananos y un 12% piña, ambos monocultivos que parece ser que no derraman suficientes mejoras sociales para la población.

En términos de localización, en Matina y Siquirres, es donde se cultiva en forma más intensa el banano, así como la piña, el plátano y el cacao y como era de esperar se trata de distritos de bajo desarrollo social (cuadro 48).

Cuadro 48
Región Huetar Caribe, distritos de mayor producción de piña y banano, 2017

Quintil	Código PCD	Distrito	Cantón	Valor	Población
I	70501	Matina	Matina	45,74	9 142
II	70301	Siquirres	Siquirres	53,23	31 637

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDELPLAN, 2018.

En Limón y Pococí, hay una mayor diversidad productiva por el desarrollo de la ganadería bovina y el uso de pastizales y la pesca es una actividad todavía incipiente a pesar del impulso de la producción de tilapia y truchas.

En resumen, la Región Huetar Caribe presenta nuevamente un caso algo similar al de Huetar Norte, una región que presenta un buen dinamismo económico, pero que no se ve reflejado en mejoras sustantivas de sus variables sociales, en otras palabras, crecimiento sin desarrollo.

d) Región Chorotega

Chorotega está en la cuarta posición desde el punto de vista de los metros cuadrados construidos. A pesar de que crece, en estos términos, al 4.9% promedio anual, está por debajo del promedio nacional que para el período 2011-2013 fue de 7.8% anual. Desde el punto de vista de la población, esta región presenta la segunda mayor tasa de crecimiento poblacional en el período 2001-2012 y es la que tiene la tercera mayor proporción de población rural (44,8%). Por otra parte, ocupa la cuarta posición en términos del Índice de Desarrollo Regional y presenta todos los indicadores del diferencial estructural de ocupación positivos, lo que significa que ha ganado posiciones en términos de ocupación, ya que ha sido muy dinámica en estos términos.

Asociado a su gran proporción de población rural, las principales actividades económicas de la región son las agropecuarias, siendo sus principales productos melones, sandías, azúcar, alcohol etílico, carne de bobino, filetes y carnes de pescado, jugos y concentrado de fruta, granos básicos; energías limpias (hidroeléctrica, geotérmica y eólica); turismo y ecoturismo. La fuerte demanda del recurso agua para atender las necesidades básicas del sector agropecuario ha devenido en los últimos años en la generación de conflictos, donde las comunidades costeras reclaman por su derecho al acceso de este recurso y la búsqueda de solución a la contaminación e insuficiente protección de los principales recursos hídricos existentes (Plan de Desarrollo 2030).

La región ocupa 19,8% del territorio nacional y concentra el 7,6% de los habitantes del país. Generando una densidad poblacional de 37 habitantes por km², característica similar a la Región Brunca. En su territorio tiene 48 áreas protegidas, la segunda en cantidad después de la Región Central.

Cuadro 49
Región Chorotega, IDS Distrital 2017 por quintiles

Quintiles	Población		Superficie		Pobl/km ²	Distritos	
	Número	Porcentaje	Km ²	Porcentaje		Número	Porcentaje
Quintil I	24 161	6,5	1 622	16,0	15	9	15,0
Quintil II	86 869	23,4	4 327	42,7	20	23	38,3
Quintil III	132 952	35,8	2 610	25,7	51	17	28,3
Quintil IV	96 073	25,9	1 127	11,1	85	8	13,3
Quintil V	31 320	8,4	454	4,5	69	3	5,0
Total	371 375	100,0	10 140	100,0	37	60	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDELPLAN, 2018.

Está subdividida en 60 distritos y presenta una situación bastante heterogénea ya que posee distritos en todos los quintiles, con una presencia bastante mayor, en términos de población, en los quintiles III y IV. Así visto, es una región que presenta mejores características sociales que las regiones Huetar Norte, Huetar Caribe y Brunca (mapa 9).

Tiene, asimismo, una no despreciable proporción de población en los quintiles IV y V, en que se concentra 34.3% de la población de la región.

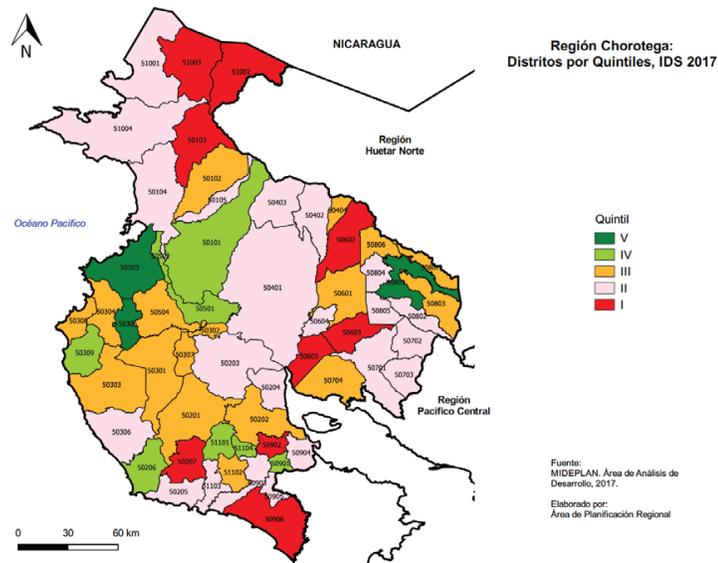
En el cuadro 50 se puede observar que los distritos de menor desarrollo social son Porozal en el cantón de Cañas y Santa Cecilia en el Cantón La Cruz. En el otro extremo los distritos de mayor desarrollo social son Cartagena, Tilarán y Carrillo.

Cuadro 50
Región Chorotega, distritos de menor y mayor desarrollo social, 2017

Quintil	Código PCD	Distrito	Cantón	Valor	Población
I	50605	Porozal	Cañas	27,46	669
I	51002	Santa Cecilia	La Cruz	38,71	6 258
V	20305	Cartagena	Santa Cruz	76,08	3 824
V	50801	Tilarán	Tilarán	77,27	8 677
V	50503	Sardinal	Carrillo	80,63	14 911

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDEPLAN, 2018.

Mapa 9
Región Chorotega por quintiles del IDS, 2017



Fuente: Elaborado por Área de Planificación Regional, MIDEPLAN, Área de Análisis de Desarrollo, 2017. Disponible en MIDEPLAN (2018). Índice de Desarrollo Regional, página 52.

La región tiene 8,3 años promedio de escolaridad, lo que es el segundo mejor registro regional a pesar de estar por debajo de la media nacional; su nivel de ingresos de las personas está un 17% por debajo de la media nacional de ingresos, y tienen el segundo mayor indicador Gini de desigualdad (0,528), con niveles de pobreza del 27% de la población (por encima del promedio nacional) y con un 10,4% de pobreza extrema.

Por otra parte, llama la atención que la región ha tenido un gran dinamismo exportador que se refleja en que tiene la segunda mayor tasa de crecimiento anual (4,99%) de las mismas en el período

2014-2018, que la clasifica como una región Convergente en estos términos, a pesar de que sigue estando muy por debajo de las regiones con mayor potencial exportador. Consecuente con el perfil productivo que se señalaba recién, sus principales exportaciones son azúcar, melón, sandías y jugos, pero también pesqueras y algo del sector industrial.

En el Plan de Desarrollo 2030, se señala que los factores uso de suelo y diversidad de clima son una gran fortaleza de la región, lo que la convierte en una de las regiones de mayor producción en granos básicos, caña de azúcar, ganado de carne y de leche, frutas y buen potencial hortícola. Cuenta con tierras altas y bajas y diferentes climas que la hacen rica y abundante en recursos naturales necesarios para diversificar la producción agroindustrial. También, se señala que el sector Turismo (sol/playa, ecoturismo y volcánico), resulta ser una de las principales actividades en la economía regional, favorecido por su potencial geográfico (Corredores Turístico Guanacaste Norte, Guanacaste Sur y Conjunto Turístico Volcanes de Guanacaste), lo que ha potenciado la inversión en infraestructura del sector. Por otra parte, la Región Chorotega genera el 28,9% de la producción nacional de energía lo que la ubica como la segunda región productora del país.

e) **Región Brunca**

La región Brunca está en el quinto lugar en cuanto a crecimiento de metros cuadrados construidos en el período 2011-2013, con un 4,9% promedio anual, lo que no es malo, pero está por debajo del promedio nacional. En cambio, en términos de crecimiento poblacional es la que menos crece en el período 2001-2011 a tan sólo un 0,94% promedio anual, también muy por debajo de la tasa promedio anual. Después de Huetar Norte, es la región con el mayor porcentaje de población rural (56,7%), lo que claramente se refleja en su perfil productivo.

Esta región es sin dudas, como se verá luego la más atrasada del país tanto en sus indicadores económicos como sociales. A pesar de ello, parece ser una región con enormes potenciales como queda reflejado en el Plan de Desarrollo 2030, del cual se expone una breve referencia a continuación.

Esta región posee un enorme potencial hídrico producto del sistema orográfico que favorece la precipitación y la existencia de áreas de recarga acuífera, constituyéndose en un gran potencial para el impulso a diversas actividades productivas. Se identifican cinco cuencas hidrográficas principales: Cuenca de río Grande de Térraba, Cuenca del río Coto–Colorado, Cuenca del río Esquinas, Cuenca de la Península de Osa y Cuenca del río Barú.

Por otra parte, posee dos Áreas de Conservación: Área de Conservación la Amistad Pacífico (ACLAP) y Área de Conservación Osa (ACOSA) que resguardan gran parte del patrimonio natural del país. El ACLAP comprende las áreas silvestres protegidas del Parque Nacional Chirripó, Parque Nacional Macizo de la Muerte, Parque Internacional la Amistad y Zona Protectora Las Tablas. Esta Área de Conservación cuenta con dos Nominaciones Internacionales que la distinguen a nivel mundial (la UNESCO en 1982 la declaró Reserva de la Biosfera La Amistad Talamanca y en 1993 la nominó como Sitio Patrimonio Natural de la Humanidad).

El ACOSA posee características importantes para la conservación, al constituir el extremo natural de dispersión de especies del norte y del sur. Esto le ha permitido caracterizarse como una muestra representativa de la riqueza ecológica del país, con enorme valor científico para la investigación. Entre sus múltiples ecosistemas, cuenta con bosque tropical húmedo y muy húmedo, bosque lluvioso, sitios de valor arqueológico, playas, arrecifes, ecosistemas de humedales y sitios de desove de especies marinas. Asimismo, cuenta con una rica biodiversidad de flora, especies terrestres y marinas, endémicas o en peligro de extinción.

En breve, la región tiene una serie de potencialidades naturales para su desarrollo, a pesar de lo cual su población no se ha beneficiado de estas condiciones. Particularmente importante es el rezago del sector agropecuario que genera escasos encadenamientos productivos que se traducen en altas tasas de desempleo abierto y altos niveles de pobreza.

Efectivamente, la región es la última en el Índice de Desarrollo Regional donde lo que más resalta son sus altos niveles de pobreza que para el año 2015 llegaban al 35,4% de la población y al 13,7% en términos de extrema pobreza, muy por encima de las demás regiones y de los promedios nacionales que eran de 21,7% y 7,2%, respectivamente. La región para ese año tenía además un bajo nivel de escolaridad (7,7 años), bajo porcentaje de viviendas con acceso a internet (45,3%), y los ingresos de los hogares estaban un 32,8% por debajo del ingreso promedio nacional, en efecto los ingresos más bajos del país. A su vez tenía el indicador Gini más alto del país (0,534), lo que delata una mayor situación de desigualdad, lo que también queda reflejado en que el quintil más rico era 23.4 veces mayor al quintil de ingresos más pobre de la región, que corresponde a la brecha más alta entre las regiones del país.

Esta región está conformada por 41 distritos que abarcan una superficie equivalente a 9.528 km², en estos vive el 7,4% de los habitantes del país, lo que se traduce en una densidad de 38 habitantes por km², resultado que la ubica como la segunda menos densa, solo superada por la Región Chorotega.

Cuadro 51
Región Brunca, IDS distrital 2017 por quintiles

Quintiles	Población		Superficie		Pobl/Km ²	Distritos	
	Número	Porcentaje	Km ²	Porcentaje		Número	Porcentaje
Quintil I	174 854	48,8	7 126	74,8	25	25	61,0
Quintil II	72 900	20,3	7 761	18,5	41	11	26,8
Quintil III	27 796	7,8	382	4,0	73	3	7,3
Quintil IV	82 743	23,1	259	2,7	319	2	4,9
Quintil V	0	0	0	0	0	0	0
Total	358 293	100,0	9 528	100,0	38	41	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDELPLAN, 2018.

Es una región que, a pesar de su riqueza natural, con 22 Áreas silvestres protegidas, evidencia condiciones de mayor desventaja social que el resto de las regiones, situación que también se replica en términos económicos.

Cuadro 52
Región Brunca, distritos de menor y mayor desarrollo social 2017

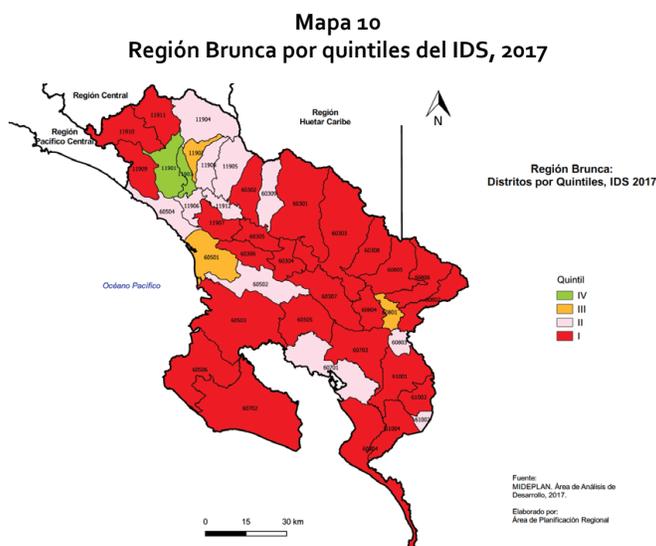
Quintil	Código PCD	Distrito	Cantón	Valor	Población
I	60805	Pittier	Coto Brus	34,49	2 758
I	60704	Pavón	Golfito	32,91	6 159
IV	11901	San Isidro de El General	Pérez Zeledón	69,94	45 327
IV	11903	Daniel Flores	Pérez Zeledón	71,45	33 537

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDELPLAN, 2018.

La condición de desventaja se ratifica con los resultados del IDS distrital, donde el 88% de sus distritos, que contienen al 69% de su población vive en distritos que se ubican en los quintiles I y II de menor desarrollo social y adicionalmente no tiene ningún distrito ubicado en el quintil V de mayor desarrollo social.

El cuadro 52 muestra los distritos de menor desarrollo social y los más adelantados de la región. Los que tienen mejor nivel de desarrollo social, San Isidro del General y Daniel Flores, coinciden como ya es tradicional con ser los de mayor concentración poblacional y mayor nivel de urbanización.

El mapa 10, es claro en mostrar como los distritos de menor desarrollo social se concentran principalmente hacia el sector de la frontera con Panamá.



Fuente: Elaborado por Área de Planificación Regional, MIDEPLAN, Área de Análisis de Desarrollo, 2017. Disponible en MIDEPLAN (2018). Índice de Desarrollo Regional, página 51.

En términos de otras variables, respecto al método diferencial estructural asociado a la dinámica ocupacional en el período 2012-2017, la región presenta un efecto total negativo acompañado de un efecto diferencial también negativo, lo que refleja pérdidas relativas de ocupación por una menor dinámica de sus sectores productivos. A su vez, es la región con la menor participación en exportaciones y con una tasa negativa de crecimiento en el período 2014-2018, lo que la clasifica como una región estancada respecto a esta variable.

En resumen, se trata de una región que pese a tener un gran potencial natural y recursos ecológicos reconocidos mundialmente, esto no se ha podido traducir en una mejora sustantiva de la calidad de vida de sus habitantes, cuestión que debiera llamar la atención en particular de los movimientos planetarios que luchan por el cuidado de la naturaleza y por el combate al cambio climático.

f) Región Pacífico Central

La situación de esta región llama la atención. En términos de metros cuadrados construidos en el período 2011-2013, ocupa la última posición, con una tasa negativa promedio anual de -11.1%, lo que podría ser indicativo de una gran pérdida de dinamismo económico. A pesar de ello, ocupa el tercer lugar en términos de crecimiento poblacional en el período 2001-2011 y después de la región Central tiene la menor proporción de población rural (34,2%). A pesar de ello, es la región con la menor proporción de población en el país. Adicionalmente, ocupa un expectante segundo lugar en términos del Índice de Desarrollo Regional, debido principalmente a una relativa mejor posición en términos de indicadores sociales.

Cuadro 53
Región Pacífico Central, IDS distrital 2017 por quintiles

Quintiles	Población		Superficie		Pobl/Km ²	Distritos	
	Número	Porcentaje	Km ²	Porcentaje		Número	Porcentaje
Quintil I	11 128	3,9	432	11,1	26	5	12,8
Quintil II	78 536	27,6	2 296	59,1	34	12	30,8
Quintil III	92 750	32,6	563	14,5	165	8	20,5
Quintil IV	100 893	35,4	578	14,9	175	13	33,3
Quintil V	1 399	0,5	18	0,5	78	1	2,6
Total	284 706	100,0	3 887	100,0	73	39	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDEPLAN, 2018.

Su mejor posición en el segundo lugar del IDR, es bastante relativa, ya que a pesar de tener algunos indicadores algo mejores que otras regiones esto se manifiesta en términos bastante marginales. Tiene una baja tasa de mortalidad infantil; un bajo porcentaje de viviendas sin agua interior (3,8%); ingreso promedio de los hogares un 24,1% inferior al promedio nacional (algo mejor que las demás regiones); pero con un 27,4% de población pobre y un 10.1% de población extrema lo que sin dudas son indicadores bastante desfavorables.

Sin embargo, en términos del Índice de Desarrollo Social también ocupa la segunda posición, lo que se debe, a que como se puede ver en el cuadro 53, tiene una buena proporción de población en los distritos del quintil 4 (35,4% de la población), y una muy baja proporción de la población en el quintil I de menor nivel de desarrollo social, tan sólo el 3,9%.

Es la región más pequeña del país, 3.887 km², representando 7,6% del territorio nacional, pese a lo cual tiene una gran longitud que se dispersa geográficamente por buena parte de la costa pacífica. En esta región viven 284.706 habitantes, lo que equivale al 5,8% del total del país, marcando una densidad poblacional de 73 habitantes por km².

Cuadro 54
Región Pacífico Central, distritos de menor y mayor desarrollo social 2017

Quintil	Código PCD	Distrito	Cantón	Valor	Población
I	60113	Chira	Puntarenas	42,20	1 576
I	60103	Chomes	Puntarenas	43,60	5 522
IV	60203	Macacona	Esparza	74,93	4 742
V	20403	Jesús María	San Mateo	76,20	2 397

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Índice de Desarrollo Social 2017, MIDELPLAN, 2018.

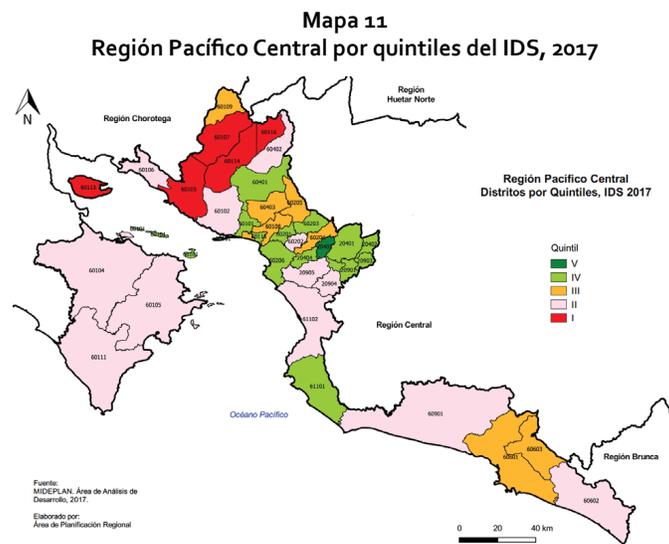
Los distritos con Índice de Desarrollo Social más bajo son Chira y Chomes, ambos del cantón central de Puntarenas, con 42,2 y 43,6, respectivamente. En el extremo opuesto está el único distrito en el quintil 5, Jesús María del Cantón de San Mateo, con un valor de IDS de 76,2 y el segundo mejor distrito de desarrollo social ubicado en el quintil 4 corresponde a Macacona en el Cantón Esparza (cuadro 54 y mapa 11). Como se puede observar en el mapa 11, los distritos de mayor desarrollo social están concentrados principalmente en la zona media de la región.

En relación con su ambiente natural el Plan de Desarrollo 2030, hace un buen recuento de sus atributos. Se dice que la región cuenta con un gran potencial hidrográfico, destacando la presencia de 11 cuencas, las de los ríos Jesús María, Damas y Abangares que son las que poseen la mayor extensión en el ámbito regional y las de los ríos Bongo, Lagarto, Guacimal, Aranjuez, Barranca, Grande de Tárcoles, Tusubres, Parrita, Naranjo, Savegre y Barú.

La región también cuenta con cuatro áreas de conservación que son el Área de Conservación Pacífico Central (ACOPAC), el Área de Conservación Marina Isla del Coco (ACMIC) declarada por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad y parte del Área de Conservación Tempisque (ACT), en la que se encuentra la reserva Nacional Absoluta Cabo Blanco y el Área de Conservación Arenal Tempisque (ACAT). El ACOPAC aloja el 60% de la flora y más del 70% de los mamíferos, aves y lepidópteros del país.

También posee el Área de Conservación Marina Isla del Coco (ACMIC), que comprende el Parque Nacional Isla del Coco (PNIC), que se encuentra localizado en el Océano Pacífico a 535 Km de Cabo Blanco. Tiene una profusa vegetación y una particular biodiversidad que la dotan de especial interés para científicos y turistas, ya que es reconocido como reservorio de biodiversidad con condiciones oceanográficas de alta productividad que favorecen la presencia de abundante vida marina.

Todo esto le otorga a la región la característica de poseer excelentes atractivos de tipo costero y áreas silvestres protegidas.



Fuente: Elaborado por Área de Planificación Regional, MIDEPLAN, Área de Análisis de Desarrollo, 2017. Disponible en MIDEPLAN (2018). Índice de Desarrollo Regional, página 57.

En términos de sus exportaciones es la región que más retrocede ya que en el período 2014-2018 presenta una tasa promedio anual negativa equivalente a $-1,24\%$, lo que la clasifica como una región estancada en estos términos.

Un comentario que se hace en el Plan de Desarrollo 2030 y que puede ser indicativo de las razones de la pérdida de dinamismo económico de la región, se refiere a la contracción del sector inmobiliario turístico, que además del desempleo, produjo un efecto en cadena sobre otras actividades relacionadas con el sector construcción.

La explicación de esta caída está asociada al aumento brusco del precio de los terrenos, en las zonas aledañas a la zona turística, por el aumento acelerado de la inversión y la posterior caída de esta, que implicó que no se saldaran las deudas de los propietarios de algunos emprendimientos. Se atribuyen algunos de estos problemas a inversiones de capital externo especulativos, del tipo capital "golondrina", que con operaciones de corto plazo buscan cómodas y rápidas ganancias financieras, pero que se retiran con la misma rapidez y volatilidad con la que vinieron. Esto habría sido, en parte, la explicación de la gran caída en los indicadores de la construcción.

Buena parte de sus posibilidades económicas están asociadas a recursos marinos (como lo son algunas de sus principales exportaciones) y a productos del agro, además de su potencial turístico.

Se señala en el Plan de Desarrollo 2030, que la infraestructura turística de la región es heterogénea, en que conviven la modernidad con estructuras deterioradas por los años y otra infraestructura que se ha establecido de manera muy desordenada. En la región se ubican hoteles de playa y de montaña, marinas privadas y públicas.

Por otra parte, la actividad pesquera es importante ya que cuenta con un gran número de embarcaciones con licencia de pesca, que incluyen la flota comercial de pequeña escala, mediana escala, comercial avanzada, semi industrial camaronero y semi industrial sardinero. Sin perjuicio de lo anterior, el recurso marino presenta problemas de sobreexplotación que han obligado a declaratorias de veda en el Golfo de Nicoya.

Aunado a los problemas de sobreexplotación del recurso marino, también hay problemas ambientales en los cuerpos de agua marinos como son los eventos de mareas rojas y contaminación de las aguas y los fondos marinos.

En definitiva, se trata de una región con enormes potenciales ambientales, turísticos y pesqueros, que cuenta con algunos avances relativos en indicadores sociales, pero que todavía mantiene fuertes proporciones de pobreza que su aparato productivo no ha sido capaz de resolver.

III. Propuesta de un sistema de indicadores para la política de desarrollo regional de Costa Rica⁴⁷

Este capítulo tiene por objetivo señalar la importancia, los desafíos y las limitaciones que tiene la creación de un sistema de información territorial que permita diseñar e implementar una política de desarrollo regional que pueda tener seguimiento y evaluación continua.

Si desarrollar un Sistema de Información Territorial (SIT) para una región en particular es una tarea de envergadura mayor, hacerlo para todo un país es una empresa aún más grande y lo que se pretende en este capítulo es, tan sólo, demostrar cómo se puede recuperar la información disponible, ordenarla, procesarla y ponerla en un formato que permita apreciar, en forma sistemática y continua, la evolución y grado de desarrollo de las regiones de Costa Rica.

La construcción de un sistema de indicadores de desarrollo regional para Costa Rica debería basarse en algunas premisas esenciales:

- Reconocer cual es el estado de avance y acumulación de experiencia existente en el país en este tema, de forma tal de cimentar el desarrollo del sistema en las capacidades de recolección de información actuales para no realizar esfuerzos de análisis que no tengan las bases de apoyo estadístico necesarias. En otras palabras, a partir de la información disponible, generar los productos pertinentes sin pretender ir más allá de las limitantes que la información pueda presentar.
- Es también importante definir el alcance del sistema. Se trata, en primera instancia, de un sistema diseñado para hacer análisis interregional, es decir, para analizar la situación de desarrollo sostenible de todas las regiones del país en el concierto nacional. Sin perjuicio de lo anterior, alguna de la información podrá servir para profundizar los análisis intra regionales.
- No obstante, también se podrá recomendar el tipo de información, todavía inexistente, que sería necesario identificar y producir para ser más asertivos en las recomendaciones de políticas regionales que se puedan hacer.

El problema de la limitación de información a nivel regional no es sólo un problema de Costa Rica. Esta ha sido una constante en el ambiente latinoamericano y, en general, la generación de información

⁴⁷ Este capítulo fue redactado por Iván Silva Lira, Economista, consultor senior ILPES.

y técnicas indirectas para interpretar el desarrollo regional de nuestros países ha sido muchas veces la norma. Por otra parte, es necesario señalar que tampoco ha habido un gran avance en las técnicas de análisis regional disponibles. Muchas de ellas, que siguen siendo vigentes, se remontan a trabajos que vienen de los años 50, 60 y 70⁴⁸, época en la que también se reconocían estas limitantes y que quedan bien expresadas en la cita siguiente:

“La eficacia de todas las actividades conectadas con la promoción del desarrollo regional está íntimamente vinculada a la disponibilidad de estadísticas regionales, así como a otros tipos de información regional. Se puede observar una interacción muy intensa entre las actividades destinadas a mejorar la calidad de los planes y políticas regionales y las actividades orientadas a mejorar la calidad de la información regional. Cualquier paso adelante en materia de técnicas de planificación implica una demanda por mejor información. A su vez, una mejor oferta de información crea las condiciones para el desarrollo de mejores y más efectivas técnicas de planificación”⁴⁹.

Como es posible deducir, el tema de la información para el desarrollo regional ha sido una constante entre los profesionales dedicados a estas materias, lo que también es el reflejo de la mayor o menor importancia que las autoridades nacionales le dan a los temas vinculados al territorio.

Importancia que también ha ido de la mano con la mayor o menor atinencia que la propia planificación del desarrollo ha tenido en la historia económica reciente del continente. Esta tuvo un auge importante en la década de los 60 y 70; cayó prácticamente en el ostracismo en la década de los 80; tuvo alguna recuperación en los 90; y, con los períodos de mayor globalización, a partir de los 90 y de lleno en el nuevo siglo, con la emergencia de nuevos paradigmas del desarrollo local endógeno y la competitividad territorial como fuertes referentes que han empujado nuevamente la preocupación más protagónica por los temas territoriales, los procesos de pensamiento estratégico de mediano y largo plazo cobraron nuevo protagonismo. Aunque, habría que decirlo con claridad, muchas veces, más con una mirada de carácter intra regional, independiente de las autoridades nacionales, más pensado desde la perspectiva de regiones que aspiran a reforzar su potencial de desarrollo a partir de la identificación de sus potenciales endógenos para lograrlo, que como expresiones nacionales de preocupación por los temas territoriales.

Más bien, en América Latina y el Caribe, muchas veces se ha perdido esta mirada nacional regional, es decir, la mirada a escala nacional del desarrollo regional. Quizás, si son pocos los países que todavía conservan este propósito: Brasil puede ser un buen referente a través de su Ministerio de Desarrollo Regional y Colombia también desde el Departamento Nacional de Planificación. Pero, Chile, por ejemplo, con la transformación del Ministerio de Planificación en Ministerio de Desarrollo Social en el 2011, eliminó de su estructura orgánica la División de Planificación Regional que era la encargada de elaborar, en conjunto con sus contrapartes territoriales, los potenciales lineamientos de desarrollo para las regiones del país.

De ahí que el esfuerzo del Ministerio de Planificación de Costa Rica por refrescar esta mirada y disponer de lineamientos de desarrollo para sus regiones sea una tarea muy encomiable de abordar.

Dicho lo anterior, es posible inferir que los sistemas de información para el desarrollo regional a nivel nacional no han sido una actividad frecuente y a la que se haya dedicado mucha energía en el último tiempo. Sí, se ha trabajado más intensamente en sistemas de información que, en el contexto de lo planteado, han estado más dirigidos a potenciar las capacidades de regiones más que de países.

En este contexto, más recientemente, la información relativa al desarrollo regional se ha acopiado bajo el nombre de Sistemas de Información Territorial (SIT) en que varios países, y particularmente regiones

⁴⁸ Bendavid, A. (1974) *Regional Economic Analysis for Practitioners*. New York, Praeger. Boisier, S. (1976) *Técnicas de Análisis Regional con Información Limitada*. Cuadernos del ILPES No27. CEPAL/ILPES 1980. CEPAL. *Experiencias sobre cálculos del producto interno bruto regional*, Santiago de Chile. Isard, W. (1960) *Methods of Regional Analysis*, MIT Press. Todaro, R. (1974) *Elementos de análisis regional (Notas de clases)*, ILPES (Mimeografiado), Doc. C/1Ö, Curso de Planificación Regional del Desarrollo, Santiago.

⁴⁹ Kuklinski, A.R. (1974) (ed) *Regional Information and Regional Planning*, The Hague, Mouton Pb. Co, pp.23.

de ellos, han emprendido esfuerzos para su implementación. Y quizás sí, la mayor novedad de estos ha sido la introducción, como parte de sus componentes, de los Sistemas de Información Geográficos (SIG), que han venido a complementar y coadyuvar fuertemente a la eficacia de los sistemas de información, ya que la localización geográfica de la información alfanumérica le da al sistema un potencial que obviamente no tenía en el pasado.

Por otra parte, la necesidad de disponer de información regionalizada para la toma de decisiones también ha impulsado, como ya se comentaba, a ciertos gobiernos regionales a desarrollar sistemas de información propios que permitan superar estas deficiencias. Una experiencia interesante en este sentido ha sido la de Región de Antofagasta en Chile que ha dedicado un gran esfuerzo a la implementación de un SIT y una de cuyas justificaciones ha sido la que se presenta a continuación:

“Los gobiernos regionales y locales, más cercanos a las necesidades de la población, requieren información multidimensional sobre el territorio a escala adecuada, para poder realizar una planificación estratégica y una movilización eficiente de los recursos. Efectivamente, uno de los principales problemas a los que se enfrentan los gobiernos a la hora de poner en marcha una estrategia de desarrollo territorial, y Chile no es una excepción, es el déficit de información y de datos. Generalmente, existe información socioeconómica suministrada por los servicios estadísticos del Gobierno central, pero escasamente a escala regional o local, junto con presentar un nivel de agregación excesivo”⁵⁰.

Como se puede observar, el SIT, en este caso, está destinado a recabar información para la región, para que exista un compendio relativamente importante de datos, indicadores y procesos, de disponibilidad abierta para múltiples usuarios, que permitan conocer mejor la región y generar políticas públicas regionales de mayor certidumbre.

Pero, como queda bien retratado en este documento, este es un esfuerzo del nivel regional que va más allá de las propias capacidades de los entes nacionales encargados de las políticas nacionales regionales del país, cuando ellas existen.

No muy distinto es el caso del libro “Diseño e Implementación de Sistemas de Información Territorial (SIT). Para Iniciativas de Desarrollo Económico Local”, que se elaboró al amparo del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y del cual el SIT de Antofagasta es en alguna medida subsidiario⁵¹. En este documento, que entra con detalle en la arquitectura para la elaboración de un SIT, y que también se concibe emergiendo desde lo Local, desde las capacidades endógenas propias de los territorios, el sistema se define de la siguiente manera:

“... definimos un SIT como el conjunto de procedimientos diseñados para capturar, almacenar, sistematizar, analizar, representar y difundir información sobre un determinado territorio, usando para una parte significativa de esta información la tecnología de los SIG. Entendemos, por tanto, a un SIT, como un proyecto global que incluye, además del SIG como recurso tecnológico, un modelo de estructura de datos, criterios metodológicos y un conjunto de variables que impactan en la competitividad de las empresas productoras de bienes y servicios de un territorio. Los elementos básicos de un SIT son:

- **Personas.** Para un adecuado diseño y manejo de un SIT es necesario contar con un equipo multidisciplinario suficientemente formado en materias tales como informática, cartografía, bases de datos, análisis de la información, planificación y gestión. Sin el equipo humano especializado en el manejo de información territorial y geográfica, los datos pueden desactualizarse y manejarse erróneamente. En cualquier SIT es crucial contar

⁵⁰ Rodríguez, C., Campero, C., Baeza, S., Jiménez, E., Vélez, S. y Ramírez, D. (2015) Sistema de Información Territorial para la Gobernanza Regional. Universidad Católica del Norte, Instituto de Políticas Públicas de la UCN, Observatorio Regional de Desarrollo Sustentable de Antofagasta, página 9, capítulo 1.

⁵¹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2011) Diseño e Implementación de Sistemas de Información Territorial (SIT). Para Iniciativas de Desarrollo Económico Local: Guía Metodológica. Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Septiembre.

con un equipo de personas que se haga cargo de sus tareas, tales como la obtención de la información, carga de datos, localización o georreferenciación de éstos, gestión, análisis de la información y generación de productos, que pueden ser mapas, consultas, o informes, por citar algunos.

- **Procedimientos.** Para que un SIT tenga una implementación exitosa y produzca resultados correctos necesita de métodos y procedimientos bien definidos y consistentes. Es decir, el SIT tendrá que contar con unos objetivos y prioridades claramente definidos y con un listado de variables de las que hay que recopilar información, tomando como punto de partida los recursos existentes. Además, deberá contar con una metodología claramente definida y consensuada entre las partes implicadas para la carga y explotación de la información. Y, por último, tendrá que identificar un responsable de su mantenimiento, y asegurar la accesibilidad a la información por parte de sus usuarios.
- **Datos.** Son un componente básico dentro de estos sistemas. Es imprescindible mantener una base de datos en formato digital que cubra todo el territorio para el que se implementa el SIT, y que contenga los elementos básicos de éste, entre los que se puede señalar la orografía, usos del suelo, límites administrativos, empresas, infraestructuras, construcciones, red hidrográfica, servicios, etc., así como la dimensión espacial de aquellos elementos de información relevantes desde el punto de vista de los objetivos del proyecto y de los productos y servicios que pretende prestar a los usuarios".

Como se puede observar la elaboración de un SIT de estas características es un esfuerzo sistemático, que involucra muchas capacidades, principalmente humanas y que requiere de la voluntad política y financiera de un gobierno, en este caso principalmente local, que esté dispuesto a implementarlo.

Valgan la pena estos comentarios en el sentido de señalar que el alcance de este documento es mucho más modesto y de una dimensión distinta. Aquí de lo que se trata es de tener un sistema de información, limitado por las fuentes disponibles, normalmente de origen central, a partir del cual se puedan hacer análisis regionales, principalmente de carácter nacional, y que permitan tener una mirada de contexto del grado de desarrollo de las regiones de Costa Rica⁵².

Si desarrollar un SIT para una región en particular es una tarea de envergadura mayor, hacerlo para todo un país es obviamente una empresa aún más grande y lo que se pretende en este trabajo es, tan sólo, recuperar la información disponible, ordenarla, procesarla y ponerla en un formato que permita apreciar, ojalá en forma sistemática y continua, la evolución y grado de desarrollo de las regiones de Costa Rica.

De lo que se trata, en definitiva, es de revisar algunos métodos y técnicas simples que permitan a los encargados del seguimiento y elaboración de lineamientos de políticas de desarrollo regional del país de poder realizar estos ejercicios de forma continua.

A. Información para el desarrollo regional sostenible

A efectos de saber qué información se va a recolectar y de qué fuentes se va a obtener, es importante preguntarse de qué tipo de desarrollo estamos hablando. Si bien varias de las técnicas de análisis regional que se utilizarán no son recientes, más bien algunas de ellas son de larga data, el concepto de desarrollo en torno a cuál se identificarán las distintas variables es el de desarrollo territorial sostenible.

En particular, el concepto de desarrollo territorial sostenible se ha incorporado como uno de los principios rectores de la mayoría de los planes territoriales. El concepto de desarrollo sostenible se remonta a la Estrategia Ambiental Mundial de la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la

⁵² Nótese que el SIT del BID-FOMIN, recientemente citado, aspira a generar su propia información territorial para su funcionamiento. Aquí de lo que se trata es de ver el tipo de análisis y conclusiones que se pueden elaborar con la información disponible que proviene normalmente de fuentes nacionales.

Naturaleza) en 1980⁵³, pero se popularizó años más tarde tras la aparición del informe titulado “Nuestro Futuro Común”, coordinado por la ex-primer ministro noruega Gro Harlem Brundtland en el marco de las Naciones Unidas⁵⁴.

La expresión apareció en un contexto en que se exigía vincular la reflexión económica al medio físico, y desde entonces se ha convertido en un nuevo paradigma para los agentes políticos de todo el mundo.

En el Informe Brundtland, se entiende por desarrollo sostenible:

“...aquel que permite “satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas” y se subraya la necesidad de hallar un equilibrio entre la esfera económica, social y ambiental del desarrollo”.

Desde una perspectiva territorial, el concepto está estrechamente relacionado con la capacidad de carga del territorio, y puede entenderse como el desarrollo acorde con los rasgos ambientales del medio donde se plantean cambios en el uso del suelo. Esos rasgos ambientales incluyen cuestiones del medio físico, pero también aspectos socioeconómicos y culturales.

A pesar de que el concepto se emplea ya profusamente, sigue siendo difícil evaluar el grado de sostenibilidad de un modelo de desarrollo. En realidad, no existe un modelo universalmente aceptado para “medir” el desarrollo sostenible, sino más bien una definición de ciertos límites para la sostenibilidad o una serie de propuestas ligadas al crecimiento verde.

Los instrumentos de planificación territorial o de desarrollo suelen adoptar sistemas propios de evaluación más o menos complejos para estimar los avances hacia un desarrollo territorial sostenible, que incluyen sistemas de indicadores relacionados con los impactos ambientales, aunque también con la esfera social y económica. Las propias Naciones Unidas, en sus Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en 2015, entienden el desarrollo sostenible desde una perspectiva integral cuya medición se prevé a través de un conjunto de 232 indicadores⁵⁵, contemplando indicadores tan diversos como la proporción de mujeres en cargos directivos, la proporción de energía renovable consumida, la densidad y/o la distribución del personal sanitario.

Si bien, para agrupar la información en este informe nos basaremos en el concepto de desarrollo regional sostenible, obviamente el alcance de los datos e información que se utilizarán, por obvias razones de capacidad, será mucho más limitado que el que proponen los informes recién citados.

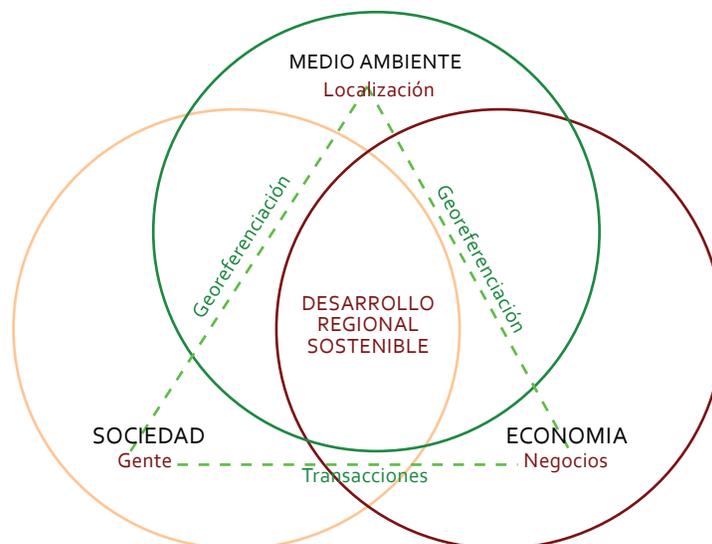
⁵³ La Estrategia Mundial para la Conservación, formada por la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), el PNUMA (programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y el WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza), en 1980, impulsó la conservación de los recursos naturales a través del mantenimiento de los ecosistemas, la preservación de la diversidad genética y la utilización sostenida de especies y ecosistemas (www.iucn.org).

⁵⁴ Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Cuadragésimo segundo período de sesiones 4 agosto 1987.

⁵⁵ La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. Los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron una resolución en la que reconocen que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y afirman que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible. Naciones Unidas, en sus Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en 2015, entienden el desarrollo sostenible desde una perspectiva integral cuya medición se prevé a través de 17 Objetivos y 232 Indicadores. Los Objetivos son: 1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. 2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible. 3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos y todas en todas las edades. 4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos. 5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas. 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. 7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos. 8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos. 9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación. 10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos. 11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. 12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles. 13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. 14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible. 15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica. 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. 17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

El diagrama 3 hace referencia al enfoque de desarrollo regional sostenible.

Diagrama 3
Desarrollo territorial sostenible: el vínculo entre sociedad, economía y medio ambiente en un espacio localizado



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, los tres conceptos se interrelacionan para generar un espacio común en que deberían confluir dialécticamente. El espacio natural del medio ambiente se relaciona, además, con la sociedad y la economía a través de la representación geo-referenciada de sus características propias.

En el cuadro 55 se presenta un conjunto de variables divididas en los tres ejes del desarrollo sostenible. Como se puede observar, hay un conjunto de variables que se clasifican tanto en el eje de la economía como de la sociedad. Algunas de ellas provienen de los censos de población y si bien tienen un marcado tinte social, son las únicas disponibles para hacer, aunque sea en forma limitada, un análisis económico sectorial. Nos referimos principalmente a la PEA. Otras, con la misma intención, como el ingreso de los hogares y la pobreza, provienen de las encuestas de hogares.

Cuadro 55
Variables de un sistema de información para el desarrollo regional sostenible con la información disponible para Costa Rica

Economía	Sociedad	Medio ambiente
Producción	Demografía	Aspectos Espaciales
Producto Interno Bruto (PIB)	Población total	Ubicación geográfica
PIB/ ramas de actividad económica	Población por sexos	División político-administrativa
PIB per cápita	Población por grupos de edad	Descripción fisiográfica
PIB por regiones	Tasa de Fecundidad General	Altitudes
PIB por regiones y ramas económicas	Población Urbana	Relieve
PIB per cápita por regiones	Población Rural	Topografía
Mercado de Trabajo		Características del ecosistema
Población Económicamente Activa (PEA)		Pisos ecológicos
PEA por ramas de actividad		Clima
Ocupación por ramas de actividad		Suelos
Ocupación según posición de empleo		Flora

Economía	Sociedad	Medio ambiente
Ingresos		Fauna
Ingreso del hogar		Aire
Coefficiente Gini		Agua
Pobreza		Longitud de costa
Porcentaje de hogares pobres		Reservas
Porcentaje de hogares en pobreza extrema		Áreas silvestres protegidas (ASP)
Exportaciones	Educación	Pago de servicios ambientales
Exportaciones por Productos	Escolaridad promedio	Cuencas hidrográficas
Construcciones Nuevas	Población 5 Años y más por nivel inst.	Infraestructura Económica y Social
Metros cuadrados de nuevas const.	Tasa de Analfabetismo	Transportes
Energía Eléctrica	Salud	Red vial, aeroportuaria y fluvial
Consumo promedio de electricidad	Tasa bruta de mortalidad	Telecomunicaciones
Organización Empresarial	Tasa de mortalidad infantil	Líneas telefónicas fijas
Tipo y número de unidades productivas	Esperanza de vida	Líneas telefónicas móviles
Tamaño de las empresas	Vivienda	Conectividad a Internet
Trabajadores por tamaños de empresas	Déficit de vivienda	Medios de Comunicación
Ventas por tamaño de empresas	Viviendas sin agua interior	Fuentes y Usos de Energía
Ciencia y Tecnología	Viviendas sin saneamiento	Agua y Saneamiento
Infraestructura tecnológica	Viviendas con acceso internet	Cobertura de agua potable
Gasto en I+D	Seguridad Ciudadana	Canales de riego
Académicos con grado de doctorado	Tasa de Homicidios	Embalses y represas
Capacidad de innovación empresarial	Tasas de victimización	Tratamiento de aguas servidas
Uso de nuevas TIC en ventas	Tasa de mortalidad acc. Tránsito	Recolección y disposición de residuos

Fuente: Elaboración propia en base a MIDEPLAN 2017.

En esta gráfica se colocan con sombreado aquellas variables que pueden no estar disponibles para el nivel regional, partiendo de la base que varias de ellas provienen del libro de MIDEPLAN, Estadísticas Regionales de Costa Rica 2010-2015⁵⁶. En este documento se recurre a distintas fuentes de información que permiten disponer de información regionalizada.

Las fuentes de variables secundarias que contienen datos estadísticos nacionales regionalizables y que permiten tener de una visión agregada a escala nacional y regional del estado de avance de una visión de desarrollo sostenible, entre otras, son:

- Los Censos Nacionales de Población y Vivienda 2001 y 2011 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica (INEC).
- La Encuesta Nacional de Hogares (ENAH).
- Las Estadísticas Vitales del INEC.
- El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).
- La Cámara Costarricense de la Construcción (CCC).
- El Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.
- El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO).
- El Instituto Costarricense de Electricidad (IEE).
- El Ministerio de Educación (MEP).

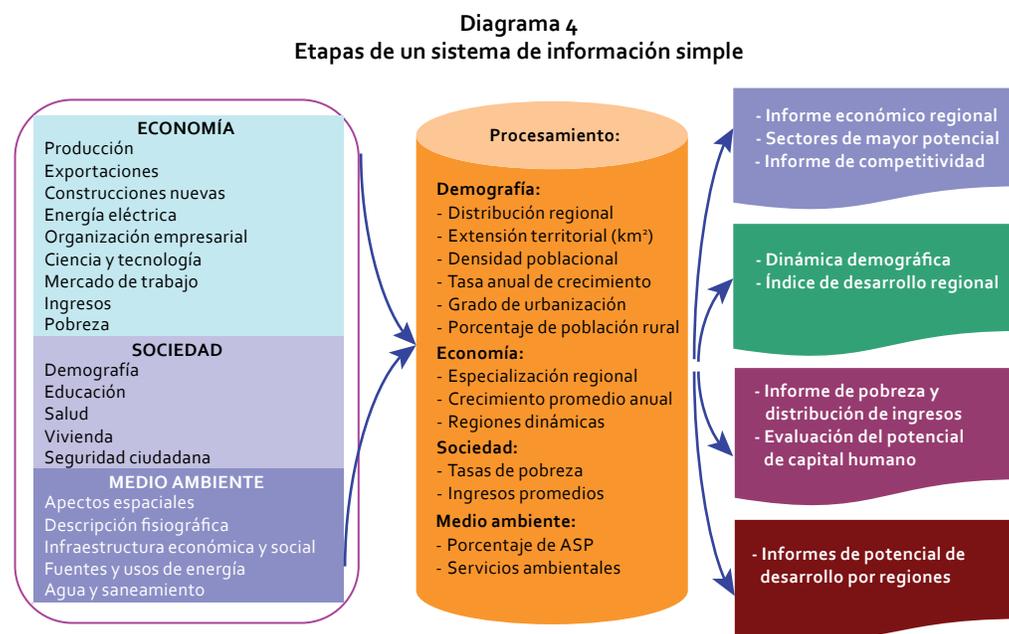
⁵⁶ MIDEPLAN (2017) Costa Rica: Estadísticas Regionales 2010-2015. Área de Planificación Regional y Área de Análisis del Desarrollo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, CR: MIDEPLAN, 2017.

- El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
- El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).
- El Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- El Ministerio de Ambiente y Energía.
- La Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER).

Al respecto valga la pena hacer algunos comentarios:

- De estas fuentes, los Censos de Población son los que entregan información más completa y detallada a nivel regional y a nivel de unidades territoriales menores. El problema de ellos es que se realizan cada 10 años y por tanto la frecuencia de los análisis pierde vigencia. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica los censos disponibles son los de 2001 y 2011 y, por tanto, al año 2020, pierden vigencia muchas de las conclusiones que se pueden sacar en torno a ellos. El próximo censo, como se puede deducir, es recién el próximo año 2021. A pesar de ello, siguen siendo muy útiles para los análisis regionales y la información económica que contienen (como la PEA, el empleo, datos de ingresos), es muy útil en reemplazo de las inexistentes cuentas nacionales regionales.
- Una fuente de información muy útil y de mayor periodicidad para los análisis regionales son las encuestas de hogares, pero por su propia definición su alcance no es universal.
- Otra información a la que se recurre normalmente es la que proviene de algunos Ministerios sectoriales que contienen información regionalizada de distintos tipos de infraestructuras, de transportes y comunicaciones y de comercio exterior, de medio ambiente, que pueden permitir ir armando una interpretación algo más completa del desarrollo regional del país.
- Dicho todo lo anterior, el otro gran dilema que se presenta es que muchas veces los años de recolección de la información de estas distintas fuentes no coinciden, ya que tienen distintas periodicidades lo que obviamente complica el análisis.

El diagrama 4, muestra tres posibles etapas de un sistema de información simple como el que aquí se propone. La fase de recolección de variables de distintas fuentes, el procesamiento de ellas y la generación de resultados.



Fuente: Elaboración propia.

En el diagrama 5 se presentan con más detalles distintos de resultados intermedios que se podrían generar asociados a cada una de las categorías del desarrollo sostenible.

Una vez generados estos reportes, la idea debiera ser integrarlos en una visión articulada de desarrollo sostenible más que como informes independientes que asuman una lógica de compartimentos estancos.

Por ejemplo, la idea sería, relacionar el informe de pobreza con la estructura productiva de la región que tiene como base una determinada dotación de recursos naturales que pueden estar siendo comprometidos por producciones depredadoras del medio ambiente.

O, para ponerlo en positivo, cómo, a partir de una dada dotación recursos rica en áreas silvestres protegidas, se pueden privilegiar programas de recuperación económica sustentables apoyados, por ejemplo, en el desarrollo de un sistema de turismo ecológico que esté dirigido a rescatar con políticas de empleo concretas a los grupos más vulnerables de la sociedad regional respectiva.

En otras palabras, y lo que obviamente no es trivial pero que significa un gran desafío, con la poca información disponible procurar exacerbar la creatividad para producir resultados que ayuden a identificar programas económicos sociales sustentables y con una clara vocación regional.



Fuente: Elaboración propia.

1. La información relacionada con competitividad regional

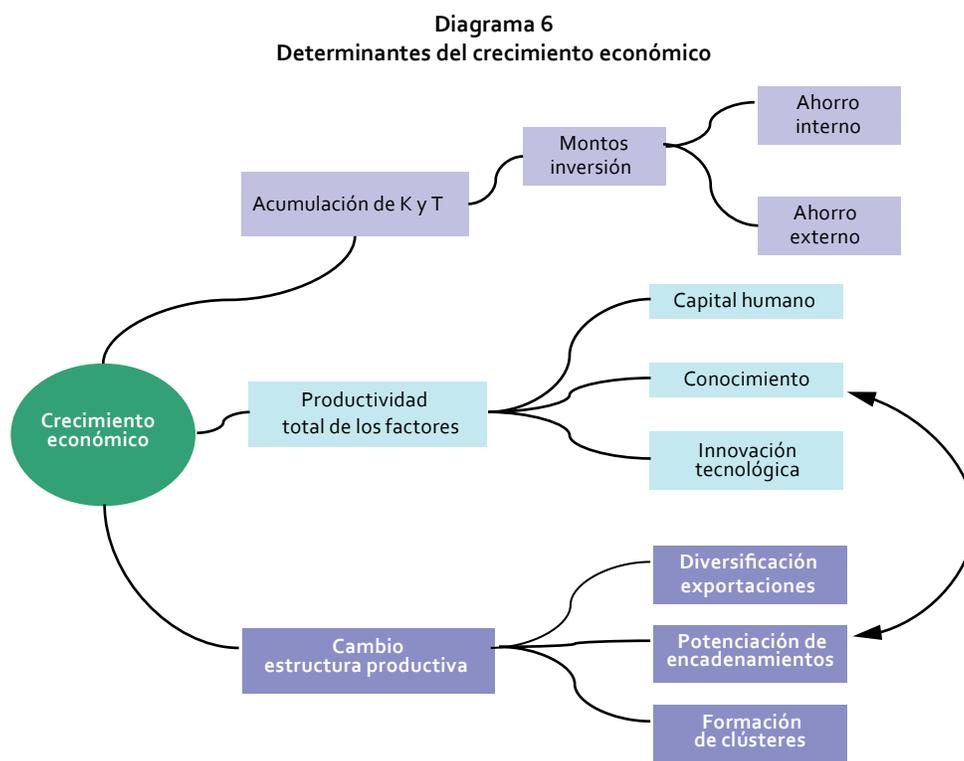
En los diagramas 4 y 5 se habla de datos e información relacionada con competitividad regional. En este apartado se hace una pequeña digresión conceptual para explicitar que tipo de variables son las que se deberían recolectar para aproximarse a establecer un diagnóstico de las capacidades competitivas de una determinada región.

En general, cuando se habla de economía, salud o educación, en forma aislada, se sabe de antemano en que se está pensando y el tipo de información que mejor podría representar estos estados. Cuando se habla de competitividad, aunque sea a un nivel muy básico, no siempre se escruta sobre que variables

son las que mejor la representan. Aquí, a partir de la siguiente explicación, se sugieren algunas que se presentaran más adelante en la sección correspondiente.

La mejora de las capacidades competitivas de las economías regionales es una aspiración largamente deseada. Alcanzar este objetivo debiera tener por propósito el que la economía tenga la posibilidad de desplegar toda su capacidad de crecimiento como condición indispensable, aunque no suficiente, para alcanzar estadios superiores de desarrollo.

Haciendo un apretado resumen, en el diagrama 6 se exponen los determinantes del crecimiento económico, el que depende de tres fundamentales variables: la capacidad de inversión que tenga la economía en cuestión; el grado de eficiencia con que sean usados los factores productivos en el proceso de generación de riqueza que se resume en la productividad total de los factores (PTF); y el cambio en la estructura productiva. En relación con la primera de estas variables que se expresa en la capacidad de acumulación de capital y trabajo, es posible demostrar que el crecimiento es una función de la inversión, es decir, se puede constatar que existe una relación directa entre crecimiento e inversión, lo que significa que a mayores niveles de ésta es posible conseguir mayores tasas de crecimiento del producto nacional y/o regional.



Fuente: Elaboración propia.

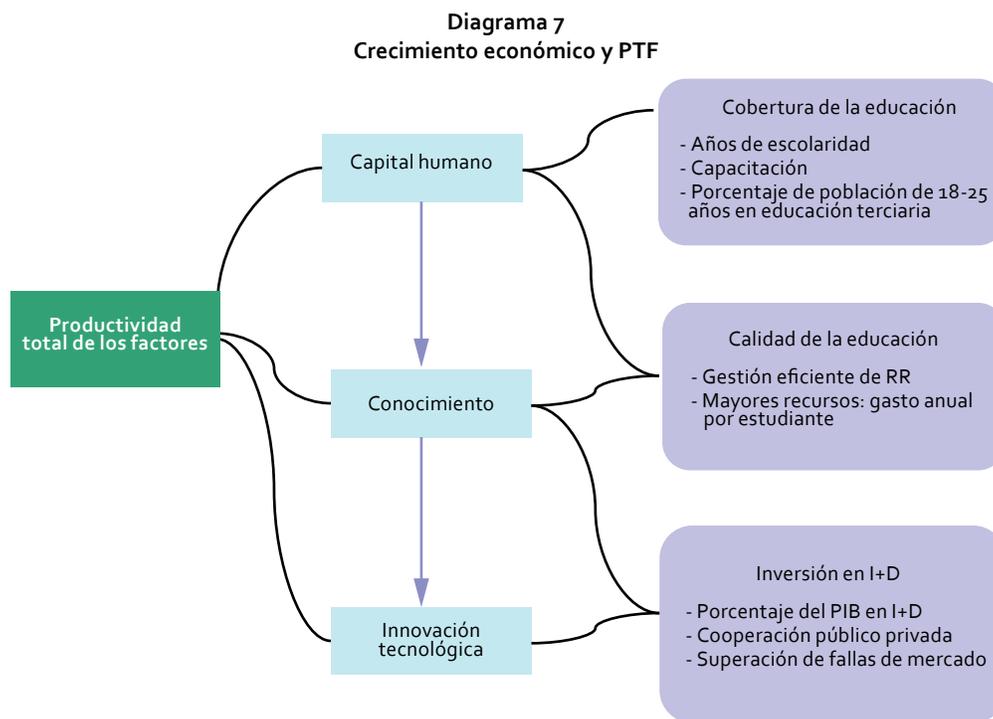
Es evidente, por tanto, la importancia de hacer un esfuerzo sostenido por incrementar los niveles de inversión para conseguir mayores tasas de crecimiento del producto y la importancia que tiene que las inversiones que se realicen sean socialmente rentables. Una forma de medir los esfuerzos que los países hacen en busca de mayores tasas de crecimiento es a través de la cuota o porcentaje del producto interno bruto que ellos destinan a inversión lo que, normalmente, se llama coeficiente de inversión-producto. Es lógico pensar que mientras mayor es este coeficiente y, por tanto, mientras mayor es el esfuerzo de ahorro que un país hace mayor será la recompensa que recibirá en años venideros al conseguir mayores tasas de crecimiento de la economía regional y/o nacional. Si los esfuerzos de ahorro interno no son suficientes entonces se puede recurrir al ahorro externo que no es sino otra forma de denominar la obtención de créditos que vienen del exterior y/o la atracción de inversiones externas que se materializan en la región.

Pero, como también ha sido demostrado en estudios más recientes sobre el desarrollo económico, la capacidad de crecimiento de una economía no sólo es una función de los montos de inversión, sino que también de la calidad de la misma, lo que está estrechamente referido a los otros dos factores determinantes del crecimiento que se mencionan en el diagrama 6, la productividad total de los factores y el cambio en la estructura productiva.

En relación con la productividad total de los factores, como se decía, ésta es una medida del grado de eficiencia con que son utilizados los factores productivos en la economía. Esto puede dar como resultado que dos economías que dedican absolutamente el mismo porcentaje del PIB a inversiones tengan tasas de crecimiento diferentes, una más alta que la otra, porque en la de mayor crecimiento los factores productivos son utilizados más eficientemente. La pregunta esencial entonces es averiguar de qué depende la PTF que, como se señala en el diagrama 6, está estrechamente vinculada a tres variables que son el capital humano, el conocimiento y la innovación tecnológica.

Estos tres factores, a su vez, no son totalmente independientes entre sí. El conocimiento está directamente relacionado con el capital humano. No es posible obtener mayor conocimiento si no es a través de la educación, la capacitación y la mejora continua del capital humano. A su vez la innovación tecnológica proviene de mayor conocimiento y, por tanto, también de la calidad del capital humano. Esta última se estima como determinante fundamental de los saltos de la productividad y los cambios en la estructura productiva. Ahora bien, la innovación tecnológica no sólo depende de mayor conocimiento y capital humano capacitado, sino que también de los grados de interrelación que se puedan generar entre los distintos agentes productivos ya que el conocimiento tácito y el aprendizaje por interacción también son determinantes fundamentales de las posibilidades de innovación.

Ahora bien, como se señala en el diagrama 7, hay distintos indicadores para medir cada una de estas variables. En el caso del capital humano, ellos están especialmente referidos a logros educacionales como son el promedio de años de escolaridad, la capacitación y el porcentaje de población entre 18 y 24 años que está cursando estudios superiores, factores que se asocian directamente con los determinantes de competitividad de una región.

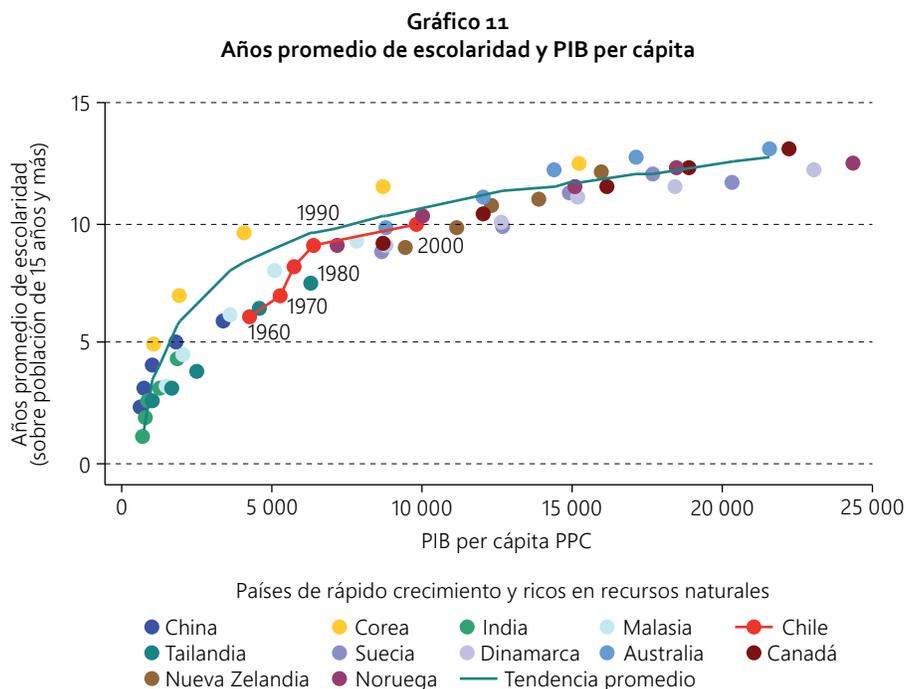


Fuente: Elaboración propia.

Como parte de los esfuerzos de desarrollo es importante, por tanto, que el país como sus regiones aumenten los promedios de años de estudios de la población. Esto es un requisito indispensable como parte de las políticas de mejora de la competitividad del país, pero no es un proceso fácil ya que aumentar en un punto la escolaridad de un país puede tomar un buen número de años. Normalmente, esto se mide con los años de escolaridad de la población, indicador muy sencillo, pero como se ve, muy importante de considerar.

Como bien se señala en un texto del Consejo Nacional de Competitividad para la Innovación de Chile, “si bien desde 1975 la escolaridad en Chile ha venido aumentando a una tasa promedio del 6%, ésta es aún insuficiente en relación con los desafíos que el país tiene por delante. Dado su nivel de desarrollo, Chile debió haber alcanzado los 11 años de escolaridad promedio en 2000 (gráfico 11⁵⁷), pero sólo estaba en 10, y aunque las proyecciones hablan de un aumento hacia 2010, este impulso no sería suficiente para cerrar las brechas respecto de sus competidores más directos. Esto significa que es necesario tomar acciones para mejorar nuestro promedio con la mira puesta en llegar a los 14 años promedio cuando el país se encumbra a los US\$ 25.000 de ingreso per cápita, según la tendencia que muestran los países con los que Chile debe compararse naturalmente”⁵⁸.

El gráfico 11, correlaciona años de escolaridad con PIB per cápita promedio nacional y, en este caso, Chile, respecto a la curva de ajuste, está por debajo del promedio de escolaridad que debería tener. Resalta en este gráfico, el caso de Corea que tiene un promedio de años de escolaridad más alta que la que le correspondería de acuerdo a su nivel de PIB per cápita. Como se puede observar en ese gráfico, son varios los países que han superado los 10 años de escolaridad y están ya cerca de los 12 años, donde además de Corea, se cuentan Australia, India, Dinamarca y Suecia.



Fuente: Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2006, página 40.

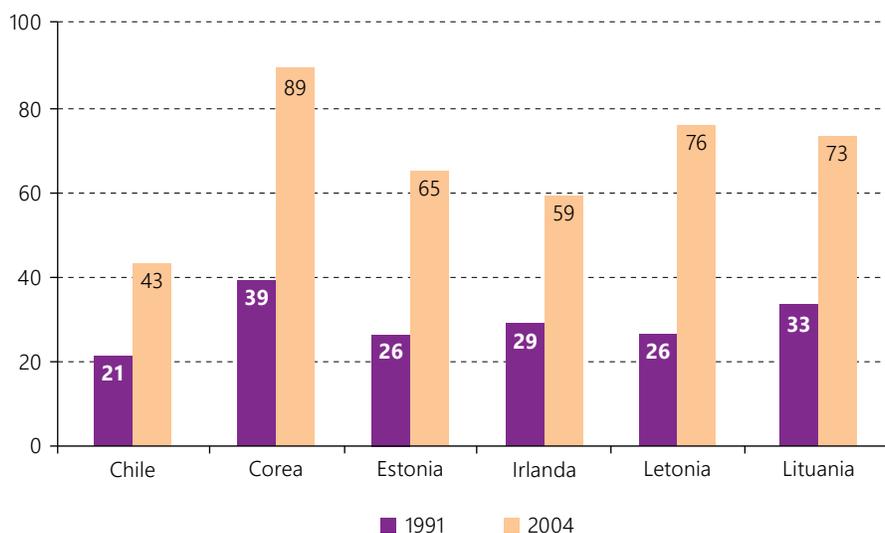
⁵⁷ Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2006) *Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad*.

⁵⁸ Chile había alcanzado ya más de US\$25.000 per cápita medidos a poder de paridad de compra (PPA) en 2019, (US\$ 26.317 para ser más precisos) y había llegado a tan sólo 11 años de nivel de escolaridad, lejos de los 14 a que aspiraba este informe, lo que denota la dificultad y esfuerzo que se debe hacer para mejorar los estándares educacionales de la población.

En definitiva, entonces y para comenzar a utilizar estos términos, para ser más competitivos y tener mayores posibilidades de éxito en los procesos de innovación se requiere definitivamente mejorar los estándares de educación y en particular apuntar a la elevación de los promedios de escolaridad, y la calidad de los mismos, y en ello los gobiernos regionales y nacionales tienen un gran desafío.

En el gráfico 12, se presenta información con la tasa de jóvenes matriculados en educación superior en varios países emergentes como son Corea, Estonia, Irlanda, Letonia y Lituania y su comparación con un país latinoamericano como Chile. Como se puede apreciar, en todos los casos, Chile queda por debajo en los dos años de la comparación. Lo que más llama la atención es que en la partida (año 1991), países como Estonia y Letonia estaban en una situación muy similar a Chile, con un porcentaje de cobertura en educación algo superior al 20%. En cambio, en 2004, éstos habían saltado al 65% y 76% de cobertura, respectivamente, mientras que Chile había llegado tan sólo a 43%.

Gráfico 12
Porcentaje de matrícula en educación terciaria en países seleccionados
(En porcentajes)



Fuente: Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2006.

El caso de Corea es sencillamente espectacular llegando en 2004 a una cobertura en educación terciaria de un 89%. Es esencial comprender la importancia de ese significativo hecho y el esfuerzo que se debe hacer para elevar los niveles de educación de la población.

El tercer elemento que se menciona en el diagrama 6 como determinante del crecimiento económico es el cambio en la estructura productiva el que se refiere a la diversificación de las exportaciones, el potenciamiento de encadenamientos productivos y la formación de clusters.

En especial, se hace referencia al desafío que significa elevar la productividad y su contribución al crecimiento en tejidos productivos constituidos principalmente por pequeñas empresas que presentan bajos estándares de productividad. Para ello, una de las posibles respuestas es buscar formas asociativas de clusterización que mediante la aglomeración y la cooperación público-privada puedan contribuir a mejorar su desempeño. Por tanto, la información que haya disponible sobre sistemas de empresas y sus características a nivel de las regiones de Costa Rica será también un importante insumo para el análisis de las capacidades competitivas de las distintas regiones.

En definitiva, competitividad tiene que ver con los aumentos de productividad y como ésta, en gran medida, está condicionada por la capacidad de utilizar eficientemente los factores productivos lo que a su vez depende de la capacidad de innovar asociada al conocimiento y a la educación. De la misma forma,

se requiere que los sistemas de empresas, constituidos principalmente por pequeñas empresas, puedan buscar nuevas formas asociativas de producción para desarrollar mayores capacidades competitivas.

2. Ordenamiento de la información

En los análisis regionales a escala nacional, siempre será útil ordenar la información de una misma forma, las veces que ello sea posible, de modo tal de comparar la estructura de una región, en base a distintos tipos de información con la estructura de otras regiones y con la del país en su conjunto.

Sólo con este tipo de ordenamiento ya se podría tener una primera apreciación de algunas características básicas y esenciales de cada región como, por ejemplo, su tamaño relativo, o su grado de especialización en algunos productos. O su grado de diversificación con solo mirar cuán vacía o llena pueda estar la matriz de datos regionales nacionales que se elabore.

Para ello un cuadro de registro de datos comúnmente utilizado en análisis regional es la denominada matriz de tipo SECRE (Sector/Región), la misma que es simplemente un cuadro de doble entrada cuyas columnas están referidas a las regiones y cuyas filas corresponden a los sectores, tal como se muestra en el cuadro 56⁵⁹.

Cuadro 56
Matriz de tipo SECRE (Sector-Región)

Sector	Región					
	R1	R2	.....	Rj	Rm	ΣSEC
S1	V11	V12	.....	V1j	V1m	V1.j
S2	V21	V22	.....	V2j	V2m	V2.j
S3	V31	V32	.....	V3j	V3m	V3.j
.....
Si	Vi1	Vi2	.....	Vij	Vim	Vi.j
Sn	Vn1	Vn2	.....	Vnj	Vnm	Vn.j
ΣREG	Vi.1	Vi.2	.....	Vi.j	Vi.m	Vs.r

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 56 la letra R se refiere a una región y el subíndice numérico 1 a m es la región a la que corresponde. La letra S es el sector (también podría ser otra variable, por ejemplo, población) y el subíndice numérico 1 a n es la identificación del sector. Por otra parte, la letra V se refiere a la variable a considerar seguida de los dos subíndices que identifican a la región y al sector, respectivamente.

Dentro de lo posible, toda la información que se recolecte de aquí en adelante se tratará de colocar en una matriz de este tipo dada su simpleza y lógica de uso.

Al mirarla en forma vertical se tiene una apreciación, en general de la estructura regional que es posible compararla con la estructura del nivel nacional y de las demás regiones.

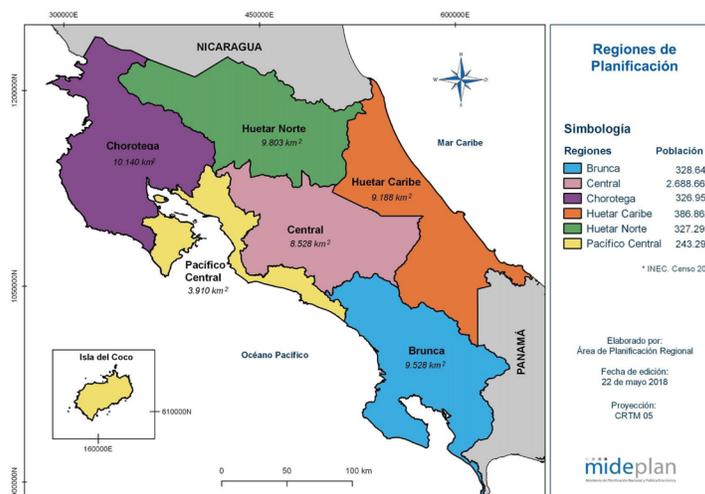
Al mirarla en forma horizontal se puede apreciar cuanto pesa cada sector en cada región y como el mismo se distribuye a nivel nacional, constatando con ellos los mayores o menores grados de concentración que este pueda tener.

En lo que sigue se revisan distintas variables de distintas fuentes de información ordenadas y analizadas de acuerdo a este ordenamiento.

⁵⁹ Una explicación completa y detallada de todas estas técnicas, que además están basadas en el libro de Walter Isard (op.cit), se pueden encontrar en el libro de Boisier, S. (1980) Técnicas de Análisis Regional con Información Limitada. Op.cit.

En el caso de Costa Rica las Regiones de Planificación con las que se trabaja y que se presentan en el mapa 12 son seis: Brunca, Central, Choroteaga, Huetar Caribe, Huetar Norte y Pacífico Central.

Mapa 12
Regiones de planificación



Fuente: MIDEPLAN, 2018. Elaborado por Área de Planificación Regional.

3. Análisis de la información con la matriz SECRE

a) Dinámica demográfica

En el cuadro 57 se presenta información relevante de población para los años 2001 y 2011, ordenadas en forma de una matriz SECRE. Claro, las filas, en este caso, no son sectores; son distintas variables de población, pero el ordenamiento de la información es el que se recomendaba en este tipo de matrices.

Cuadro 57
Costa Rica, población por regiones de planificación 2001 y 2011

A. 2001							
Variables	Región Central	Región Brunca	Región Choroteaga	Región Huetar Caribe	Región Huetar Norte	Región Pacífico Central	Costa Rica
Población total	243 034	299 366	264 238	339 295	243 031	201 352	3 810 179
Extensión Territorial (Km ²)	8 522	9 528	10 142	9 189	9 803	3 911	51 094
Población 0-14 años	735 241	110 843	87 365	125 812	74 216	65 880	1 199 357
Población 60 años y más	205 579	21 366	23 583	19 497	12 937	16 332	299 294
Población urbana	1 778 219	80 710	110 832	125 917	45 897	107 721	2 249 296
Población rural	684 678	218 656	153 406	213 378	197 134	93 631	1 560 883

B. 2011							
Variables	Región Central	Región Brunca	Región Choroteaga	Región Huetar Caribe	Región Huetar Norte	Región Pacífico Central	Costa Rica
Población total	2 711 869	328 645	326 953	386 862	304 088	243 295	4 301 712
Extensión Territorial (Km ²)	8 522	9 528	10 142	9 189	9 803	3 911	51 095
Población 0-14 años	617 004	93 964	85 787	116 705	72 654	64 016	1 050 130

Variables	Región Central	Región Brunca	Región Chorotega	Región Huetar Caribe	Región Huetar Norte	Región Pacífico Central	Costa Rica
Población 60 años y más	303 713	31 401	34 798	30 326	20 554	24 454	445 246
Población urbana	2 324 813	142 186	180 332	218 756	104 796	159 988	3 130 871
Población rural	387 056	186 459	146 621	168 106	199 292	83 307	1 170 841

Fuente: elaboración propia en base a Censo de Población 2001 y 2011, INEC.

Ahora bien, esta es la información tal cual como se presenta en los censos, sólo que ordenada de esta forma. Se pueden decir algunas cosas triviales, como que obviamente es la Región Central la que concentra el mayor número de habitantes. El cuadro 58 siguiente, presenta ya algún grado de procesamiento de las variables contenidas en el cuadro 57.

Cuadro 58
Costa Rica, distribución inter-regional de la población por regiones de planificación, 2001 y 2011
(En porcentajes)

A. 2001

Variables	Región Central	Región Brunca	Región Chorotega	Región Huetar Caribe	Región Huetar Norte	Región Pacífico Central	Costa Rica
Regional de población	64,4	7,9	6,9	8,9	6,4	5,3	100,0
Superficie por regiones	16,7	18,6	19,8	18,0	19,2	7,7	100,0
Densidad (Hab/Km ²)	289,0	31,0	26,0	37,0	25,0	51,0	75,0
Población 0-14 años regional	29,9	37,0	33,1	37,1	30,5	32,7	31,5
Población 60 años y + regional	8,3	7,1	8,9	5,7	5,3	8,1	7,9
Tasa de dependencia	61,8	79,1	72,4	74,9	55,9	69,0	64,8
Regional población urbana	79,1	3,6	4,9	5,6	2,0	4,8	100,0
Regional población rural	43,9	14,0	9,8	13,7	12,6	6,0	100,0
Población urbana regional	72,2	27,0	41,9	37,1	18,9	53,5	59,0
Población rural regional	27,8	73,0	58,1	62,9	81,1	46,5	41,0

B. 2011

Variables	Región Central	Región Brunca	Región Chorotega	Región Huetar Caribe	Región Huetar Norte	Región Pacífico Central	Costa Rica
Regional de población	63,0	7,6	7,6	9,0	7,1	5,7	0
Superficie por regiones	16,7	18,6	19,8	18,0	19,2	7,7	0
Densidad (Hab/Km ²)	318,0	34,0	32,0	42,0	31,0	62,0	519,0
Población 0-14 años regional	25,1	31,4	32,5	34,4	29,9	31,8	27,6
Población 60 años y + regional	12,3	10,5	13,2	8,9	8,5	12,1	11,7
Tasa de dependencia	51,4	61,7	58,4	61,3	44,2	57,1	53,3
Regional población urbana	74,3	4,5	5,8	7,0	3,3	5,1	100,0
Regional población rural	33,1	15,9	12,5	14,4	17,0	7,1	100,0
Población urbana regional	85,7	43,3	55,2	56,5	34,5	65,8	72,8
Población rural regional	14,3	56,7	44,8	43,5	65,5	34,2	27,2

Fuente: Elaboración propia en base a Censo de Población 2001 y 2011, INEC.

Valga la pena recordar que el objetivo de este documento no es hacer un análisis regional detallado, sino sólo mostrar cómo se puede manejar esta información, de distintas fuentes, para ir completando

un análisis de esta naturaleza⁶⁰. Basándose en el cuadro 58, se pueden decir varias cosas respecto a la información de población en las distintas regiones, sin hacer una mayor interpretación de estos resultados:

- La mayor concentración de población, con un 64,6% en el año 2001, está en la Región Central.
- Le siguen, aunque bastante más atrás, las regiones Huetar Caribe, Brunca, Chorotega, Huetar Norte y Pacífico Central.
- En un sentido similar, la mayor densidad poblacional se da en la Región Central con 289 habitantes por km² y la menor es en la Región Huetar Norte con sólo 25 habitantes por km².
- La concentración de población, sin embargo, disminuye entre los años 2001 y 2011 ya que la región Central baja su participación de un 64,6 a un 63%.
- En el año 2001, la mayor concentración de población joven (0-14 años), se da en la región Brunca y la mayor concentración de población adulta mayor (mayor de 60 años), se da en Chorotega. Para el año 2011 la mayor concentración de población joven se establece en Huetar Norte (34,4%) y la mayor de población vieja sigue siendo Chorotega (13,2%).
- La región Brunca es la que tiene la mayor tasa de dependencia en el año 2001 (79.1%). Para el año 2011 bajan las tasas de dependencia de todas las regiones y la mayor sigue siendo Brunca con un 61,7%⁶¹.
- La mayor concentración de población urbana en el país en el año 2001 la tiene la región Central (79,1%) la que disminuye al 74,3% para el año 2011. En términos intra regionales esta región tiene el 72,2% de su población clasificada como urbana en el 2001, guarismo que pasa a un 85,7% en el 2011, lo que la consolida como una región eminentemente urbana, a pesar de que para este último año concentra el 33,1% de la población rural del país.
- El resto de las regiones, para el año 2001, son eminentemente rurales, con la mayor proporción de población rural ubicada en Huetar Norte (81,1% de su población). Para el año 2011 disminuye la concentración intra regional de población rural en estas regiones, manteniéndose Huetar Norte como la más rural con un 65,5% de su población clasificada en esta categoría. Le siguen Brunca con un 56,7% de población rural, Chorotega con 44,8%, Huetar Caribe con un 43,5% y finalmente Pacífico Central con un 34,2%.
- Esta simple información ya da una idea bastante precisa de los potenciales perfiles productivos de cada región.

Cuadro 59
Costa Rica, tasas anuales de crecimiento de la población por regiones de planificación, 2001-2011
(En porcentajes)

VARIABLES	Región Central	Región Brunca	Región Chorotega	Región Huetar Caribe	Región Huetar Norte	Región Pacífico Central	Costa Rica
Población total	0,97	0,94	2,15	1,32	2,27	1,91	1,22
Densidad (Hab/Km ²)	0,97	0,94	2,15	1,32	2,27	1,91	1,22
Población 0-14 años	-1,74	-1,64	-0,18	-0,75	-0,21	-0,29	-1,32
Población 60 años y más	3,98	3,93	3,97	4,52	4,74	4,12	4,05
Tasa de dependencia	-1,83	-2,46	-2,12	-1,98	-2,32	-1,87	-1,34
Población urbana	2,72	5,83	4,99	5,68	8,61	4,03	3,36
Población rural	-5,54	-1,58	-0,45	-2,36	0,11	-1,16	-2,83

Fuente: Elaboración propia.

⁶⁰ Para un informe de análisis regional véase el documento: Silva, I. (2020) Desigualdades Regionales y Oportunidades de Desarrollo Económico en las Regiones de Planificación de Costa Rica. ILPES/MIDEPLAN.

⁶¹ La tasa de dependencia es el índice demográfico que expresa la relación existente entre la población dependiente (la población entre 0 y 14 años y la mayor de 60 años) y la población económicamente activa (entre 15 y 60 años). Si esta tasa aumenta significa que hay una mayor carga de dependientes para la población activa y, si disminuye, obviamente pasa lo contrario.

El cuadro 59 entrega información de las tasas de crecimiento anuales de las distintas variables y que permite añadir más comentarios a los ya realizados.

- Entre el año 2001 y 2011 las regiones que más crecieron en términos de población fueron Huetar Norte (2.27%), Chorotega (2.15%), Pacífico Central (1.91%) y Huetar Caribe (1.32%), todas sobre la media nacional de crecimiento de un 1.22% promedio anual.
- En este período intercensal se registra una fuerte disminución de la población joven en el país (-1.32% promedio anual) y un gran aumento de la población adulta mayor (4.05% promedio anual). La mayor tasa de disminución de población joven se da en la región Central (-1.74% promedio anual), seguida de Brunca (-1.64%) y el mayor aumento de población adulta mayor se produce en la región Huetar Norte (4.74% promedio anual) seguida de Huetar Caribe (4.52%).
- A pesar de ello, las tasas de dependencia disminuyen fuertemente en todas las regiones, siendo el caso de Brunca el más fuerte (-2.46% promedio anual):
- Finalmente, se aprecia un fuerte incremento en el grado de urbanización en todas las regiones del país⁶². La tasa promedio anual de crecimiento de población urbana a nivel nacional se incrementa en un 3.36% promedio anual, mientras que la población rural disminuye a un ritmo de -2.83% promedio anual. En este contexto, las regiones que más incrementan su población urbana son Huetar Norte (8.61% promedio anual), a pesar de que es la que tiene, para el año 2011, todavía la mayor proporción de población rural intra regional (65.5%). Le siguen Brunca (5.83%) y Huetar Caribe (5.68%).

En base a todas estas consideraciones, el analista regional podría intentar hacer varias interpretaciones para lo cual, sin embargo, es bastante la información que todavía se puede seguir incorporando para una visión mucho más completa.

b) Dinámica económica

El análisis en este caso, particularmente cuando no existe información económica relevante a nivel regional, es más indirecto y por tanto las conclusiones suelen ser más débiles. Partiendo nuevamente de la matriz SECRE se puede construir una matriz de este tipo en base la información disponible que en este caso es la Población Económicamente Activa (PEA) por ramas de actividad para las regiones del país (cuadro 60).

Se utilizará en este caso la información de PEA que está en el documento de Estadísticas Regionales de MIDEPLAN que contiene menos ramas de actividad económica que las de los Censos y que se refiere a dos años más actuales como son 2010 y 2015.

Cuadro 60
Información de población económicamente activa (PEA) por sectores y regiones
PEA por rama de actividad económica según regiones de planificación, 2010
(Número de población económicamente activa)

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	101 336	36 293	23 537	69 217	40 247	14 340	284 971
Minería e industria	213 339	7 574	12 848	12 402	8 463	11 024	265 651
Construcción	77 336	4 524	6 370	6 704	4 822	4 481	104 236
Comercio, restaurantes y hoteles	325 343	21 040	25 049	28 491	19 189	24 468	443 579
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	90 669	4 629	4 319	11 397	3 050	5 736	119 800

⁶² El grado de urbanización puede ser definido como el porcentaje de población que reside en áreas urbanas respecto a la población total. Obviamente, si la población urbana, respecto del total aumenta, ello significa que el grado de urbanización se incrementa.

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	150 671	4 103	6 046	6 369	3 247	5 736	176 172
Servicios comunales, sociales y personales	274 674	20 724	20 622	23 966	14 268	17 746	372 001
Hogares como empleadores	100 003	6 312	9 177	9 050	5 117	6 095	135 754
Total	1 333 371	105 198	107 968	167 596	98 403	89 628	1 902 164

Fuente: Costa Rica: Estadísticas Regionales 2010-2015, Área de Planificación Regional y Área de Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN 2017.

Como es posible observar, a simple vista, la mayor concentración de actividad económica, en términos de PEA, se presenta en la región Central con un aparente alto grado de diversificación económica. Para comprobar, o desmentir, estas observaciones hay una serie de indicadores que se pueden calcular como se presentan a continuación.

c) Especialización regional

Una primera posible definición de especialización regional es sencillamente aquella que se asocia al tamaño de las actividades económicas intrarregionales. En el cuadro 61, se presentan los valores relativos de cada actividad económica para cada región. Según esto, para el caso de la región Brunca, por ejemplo, sus mayores ramas de actividad, y por tanto de especialización, serían Agricultura (34.5%), Comercio con un 20% y Servicios Comunales con un 19.7%. Efectivamente, Brunca tiene una PEA de 36.293 personas en Agricultura, 21.040 en Comercio y 20.724 personas en Servicios Comunales, y uno podría decir que estas son ramas de especialización intrarregionales absolutas de la región. Solo por tener una mayor cantidad de PEA concentrada en ellas.

Cuadro 61
Especialización regional de la PEA por rama de actividad económica según regiones de planificación, 2010
(En porcentajes)

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	7,6	34,5	21,8	41,3	40,9	16,0	15,0
Minería e Industria	16,0	7,2	11,9	7,4	8,6	12,3	14,0
Construcción	5,8	4,3	5,9	4,0	4,9	5,0	5,5
Comercio, Restaurantes y Hoteles	24,4	20	23,2	17,0	19,5	27,3	23,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,8	4,4	4,0	6,8	3,1	6,4	6,3
Servicios Financieros, seguros y bienes inmuebles	11,3	3,9	5,6	3,8	3,3	6,4	9,3
Servicios comunales, sociales y personales	20,6	19,7	19,1	14,3	14,5	19,8	19,6
Hogares como empleadores	7,5	6,0	8,5	5,4	5,2	6,8	7,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, hay una segunda acepción que es la de especialización relativa, según la cual una región está especializada en los sectores que en la región tienen un tamaño relativo mayor que en el país.

Uno de los instrumentos de análisis regional más simple y quizás por ello mismo más útil, es un cociente que compara el tamaño relativo de un sector en una región con el tamaño relativo del mismo sector a nivel nacional. Este indicador se denomina **cociente de localización** y es una medida de la proporción que una actividad determinada representa en una región comparada con la proporción que la misma actividad representa a nivel nacional.

Se le suele denominar como Q_{ij} , es decir el cociente de localización de un sector i en la región j , y se representa por la fórmula siguiente.

$$Q_{ij} = \frac{V_{ij}}{\sum_j V_{ij}} / \frac{\sum_j V_{ij}}{\sum_i \sum_j V_{ij}}$$

Los valores que puede tomar el cociente van desde 0 a 1. Si el valor es de 1, el sector en el territorio de análisis tiene el mismo porcentaje de participación que en el total de las regiones.

Si el cociente de localización es mayor que 1, se considera que el tamaño relativo de este sector económico es mayor en la región de análisis que en el total de las regiones. También se puede interpretar como que la región produce relativamente más que su patrón de análisis, por lo tanto, exportaría a otras regiones esa producción.

Por otra parte, si el cociente es menor que 1 se puede considerar que el sector económico tiene un menor tamaño relativo en una región que en el total de las regiones. De igual manera no puede señalarse que exista una mayor especialización de la región en este sector.

En el cuadro 61, se puede observar, que en el caso de Brunca el tamaño relativo del Comercio equivalente a un 20% es menor que el tamaño relativo de este sector a nivel nacional (23,3%), por tanto, el cociente sería menor que uno y se puede decir que este no es un sector de especialización interregional de Brunca, a pesar de que en términos intrarregionales se había dicho que sí lo podía ser.

En el cuadro 62 se presentan los cocientes de localización para todos los sectores en cada región. Se puede ver qué de un total de 8 ramas de actividad económica, la región Central se especializa en 7 de ellas (¿es entonces la más diversificada?); Chorotega se especializa 5 al igual que Pacífico Central; Brunca y Huetar Caribe en 2 y Huetar Norte tiene tan sólo a la Agricultura como rama de especialización.

Este último resultado es muy compatible con la proporción de población rural que Huetar Norte tenía según los censos de población de 2001 y 2011 que eran las mayores del país, en términos intrarregionales, 81.1% y 65,5%, respectivamente.

Cuadro 62
Cocientes de localización de la PEA por rama de actividad económica según regiones de planificación, 2010

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	0,5	2,3	1,5	2,8	2,7	1,1
Minería e industria	1,1	0,5	0,9	0,5	0,6	0,9
Construcción	1,1	0,8	1,1	0,7	0,9	0,9
Comercio, restaurantes y hoteles	1,0	0,9	1,0	0,7	0,8	1,2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,1	0,7	0,6	1,1	0,5	1,0
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	1,2	0,4	0,6	0,4	0,4	0,7
Servicios comunales, sociales y personales	1,1	1,0	1,0	0,7	0,7	1,0
Hogares como empleadores	1,1	0,8	1,2	0,8	0,7	1,0

Fuente: Elaboración propia.

El cociente de localización es un indicador muy simple, hasta cierto punto muy limitado, pero ayuda a pensar en cuales son los sectores con mayor potencial de expansión que una región puede tener. De hecho, este es un elemento que se utiliza en la teoría de la base económica⁶³ que separa la actividad económica de una región en dos sectores: el sector de actividades de exportación, que responde a la

⁶³ North, D.C. (1955) Location Theory and Regional Economic Growth, Journal of Political Economy, vol. 63. Tiebout, C.M. (1956) Exports and Regional Economic Growth", Journal of Political Economy, vol. 64. Tiebout, C.M. (1962) The Community Economic Base Study, Supplementary Paper N° 16, Committee for Economic Development, New York.

demanda externa, y el sector de actividades locales, que responde al nivel y cambios de la demanda interna e indirectamente también a la demanda externa. Como es dable suponer, las actividades exportadoras son aquellas que tienen un cociente superior a 1 y ahí comienza toda la elaboración⁶⁴.

En definitiva, en términos de este simple indicador ya se puede tener una primera apreciación de las especialidades regionales y alguna idea del grado de diversificación de cada economía regional.

d) Estructura económica regional

¿Cuál es el grado de diversificación o de especialización de la estructura económica de una región? ¿cómo se podrá medir esto y cuál es la importancia de ello?

Las regiones son, por definición, economías abiertas, están sujetas habitualmente a los vaivenes de la demanda extrarregional. De ahí que economías muy especializadas en un solo producto, o en pocos productos, puedan ser económicamente muy vulnerables y propender a una mayor diversificación del aparato productivo puede ser una política importante de impulsar.

¿Como se mide el grado de diversificación o de especialización de una economía regional? Ello se hace, normalmente, a través del llamado Coeficiente de Localización, cuya fórmula de cálculo es la siguiente:

$$Q_r = 1/2 \times \left[\sum_i \left| \left(\frac{V_{ij}}{\sum_i V_{ij}} \right) - \left(\frac{\sum_j V_{ij}}{\sum_i \sum_j V_{ij}} \right) \right| \right]$$

Donde Q_r representa al coeficiente de especialización para una región determinada, de donde se deduce que este indicador se calcula para cada región y por ello se establece como un coeficiente de comparación intraregional.

En el cuadro 63 se expone la estructura relativa de la región Central y la del país en su conjunto. Con esta información que presenta la importancia relativa de cada sector tanto en la región como en el país se puede calcular la diferencia entre la participación regional y la participación nacional.

En este caso, la mayor diferencia se presenta en el sector agrícola en que la diferencia entre el valor relativo de la región y el de la nación es negativa (-0.074), reflejando con ello el mayor tamaño relativo de la agricultura a nivel nacional.

Cuadro 63
Ejemplo de cálculo del coeficiente de especialización para
la región central versus la estructura de Costa Rica, en base a PEA

Sector/Región	Central (1)	Costa Rica (2)	(3) (1) - (2)
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	0,076	0,150	-0,074
Minería e industria	0,160	0,140	0,020
Construcción	0,058	0,055	0,003
Comercio, restaurantes y hoteles	0,244	0,233	0,011
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,068	0,063	0,005
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	0,113	0,093	0,020
Servicios comunales, sociales y personales	0,206	0,196	0,010
Hogares como empleadores	0,075	0,071	0,004
Coeficiente de especialización			0,074

Fuente: Elaboración propia.

⁶⁴ Aquí no se expondrán las técnicas asociadas a esta teoría ya que se carece de información económica más apropiada y debido a que, debido a varios de sus supuestos, no es mucho lo que se podría avanzar en términos de decisiones de política regional.

Todas las demás diferencias son positivas (lo que se corresponde con que todos los cocientes de localización eran positivos). Si hace la suma algebraica de todas las diferencias el valor obviamente es cero, de forma tal que para saber cuan diferente es una estructura de la otra hay dos alternativas: o se suman todos los valores absolutos y se divide por dos (como se presenta en la fórmula del coeficiente presentada anteriormente); o se suman solo las diferencias positivas o negativas. El resultado que se obtiene es el Coeficiente de Especialización que es una medida de cuan parecida o diferente es la estructura de una región si se compara, como en este caso, con la de la nación. O, en otra forma de expresarlo, cuan diversificada o especializada es la estructura regional, en particular, si la estructura nacional es diversificada.

El valor del coeficiente fluctúa entre 0 y 1. Cercano a 0 indica una estructura productiva diversificada, mientras que cercano a 1 una estructura productiva muy especializada, o muy distinta del patrón de comparación.

En el cuadro 64 se presentan los coeficientes de especialización para todas las regiones. Como se puede observar, la economía regional más diversificada, sorprendentemente, es la región Pacífico Central (o, en otras palabras, la estructura regional que más se parece al patrón de comparación que es la estructura económica nacional). Le siguen la región Central con un coeficiente de 0.074 y Chorotega con un coeficiente de 0.081. La región más especializada es Huetar Caribe (0.268), seguida de cerca de Huetar Norte (0.259) y más atrás Brunca con 0.195.

Cuadro 64
Coeficientes de especialización PEA por rama de actividad económica según regiones de planificación, 2010

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	-0,074	0,195	0,068	0,263	0,259	0,010
Minería e industria	0,020	-0,068	-0,021	-0,066	-0,054	-0,017
Construcción	0,003	-0,012	0,004	-0,015	-0,006	-0,005
Comercio, restaurantes y hoteles	0,011	-0,033	-0,001	-0,063	-0,038	0,040
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,005	-0,019	-0,023	0,005	-0,032	0,001
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	0,020	-0,054	-0,037	-0,055	-0,060	-0,029
Servicios comunales, sociales y personales	0,010	0,001	-0,005	-0,053	-0,051	0,002
Hogares como empleadores	0,004	-0,011	0,014	-0,017	-0,019	-0,003
Coeficiente de especialización	0,074	0,195	0,081	0,268	0,259	0,046

Fuente: Elaboración propia.

e) Concentración geográfica sectorial

Otro indicador importante de calcular es el denominado Coeficiente de Localización que es una medida del grado de concentración, o diversificación espacial, de un determinado sector de actividad económica sobre el territorio nacional.

Este tipo de análisis es muy relevante en el contexto de los análisis de localización económica territorial y puede brindar una primera aproximación a la identificación de los territorios con ventajas de aglomeración en sectores particulares, o, por otra parte, que actividades son factibles de distribuirse más libremente sobre el territorio.

La forma de cálculo de este coeficiente es la misma que respecto al de especialización, sólo que ahora la mirada es en el sentido horizontal comparando con la distribución relativa de todas las actividades a nivel nacional y que se calcula como la diferencia existente entre la estructura interregional de una actividad y una cierta estructura interregional de otra actividad que se usa como patrón de comparación, en este caso la estructural nacional.

En el cuadro 65 se presenta esta información y se puede observar que, a diferencia del sector agrícola, un alto porcentaje de actividad de todos los demás sectores productivos se concentra en la región Central. Esto fluctúa entre un 73.3% de concentración de PEA en el sector Comercio hasta un 85.5% de concentración de PEA en el sector de Servicios Financieros, mientras que la región concentra el 70.1% de toda la PEA nacional.

Cuadro 65
Distribución interregional de la actividad económica en base a PEA, 2010
(En porcentajes)

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	35,6	12,7	8,3	24,3	14,1	5,0	100,0
Minería e industria	80,3	2,9	4,8	4,7	3,2	4,1	100,0
Construcción	74,2	4,3	6,1	6,4	4,6	4,3	100,0
Comercio, restaurantes y hoteles	73,3	4,7	5,6	6,4	4,3	5,5	100,0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	75,7	3,9	3,6	9,5	2,5	4,8	100,0
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	85,5	2,3	3,4	3,6	1,8	3,3	100,0
Servicios comunales, sociales y personales	73,8	5,6	5,5	6,4	3,8	4,8	100,0
Hogares como empleadores	73,7	4,6	6,8	6,7	3,8	4,5	100,0
Total	70,1	5,5	5,7	8,8	5,2	4,7	100,0

Fuente: Elaboración propia.

El coeficiente de localización también fluctúa entre cero y uno. Cuando se está cerca de 0 significa que el sector se distribuye de forma muy similar a como lo hace el patrón de comparación nacional. O se podría decir que el sector tiene una localización relativamente ubicua. Lo contrario pasa si el coeficiente es cercano a 1.

En el caso del ejemplo, el patrón de comparación ya es muy concentrado por tanto coeficientes cercanos a 0 indicarían que el sector también tiene un cierto grado de concentración.

En ocasiones se cambia el patrón de comparación por la distribución geográfica de la población (que en este caso también está muy concentrada en la región Central (cuadro 58). En este caso, un bajo coeficiente de localización podría interpretarse como una actividad económica orientada hacia el mercado en dicho sector.

En el cuadro 66 se presenta el cálculo de los coeficientes de localización. Como se puede observar, el coeficiente más alto es el de la agricultura (0.345), lo que significa un mayor grado de concentración territorial de esta actividad, o, que la distribución del sector es la más diferente al patrón de comparación.

Cuadro 66
Coeficiente de localización en Costa Rica para PEA por rama de actividad económica según regiones de planificación, 2010

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Coeficiente de localización
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	-0,345	0,072	0,026	0,155	0,089	0,003	0,345
Minería e industria	0,102	-0,027	-0,008	-0,041	-0,020	-0,006	0,102
Construcción	0,041	-0,012	0,004	-0,024	-0,005	-0,004	0,045

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Coefficiente de localización
Comercio, restaurantes y hoteles	0,032	-0,008	0,000	-0,024	-0,008	0,008	0,040
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,056	-0,017	-0,021	0,007	-0,026	0,001	0,064
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	0,154	-0,032	-0,022	-0,052	-0,033	-0,015	0,154
Servicios comunales, sociales y personales	0,037	0,000	-0,001	-0,024	-0,013	0,001	0,038
Hogares como empleadores	0,036	-0,009	0,011	-0,021	-0,014	-0,002	0,047

Fuente: Elaboración propia.

El coeficiente más bajo es el del sector Hogares lo que significa que está muy disperso sobre el territorio nacional. Después de la agricultura los sectores de mayor concentración son los Servicios Financieros (0.154) y la Minería (0.102).

f) Dinámica regional: el método diferencial estructural

El método diferencial estructural, o también llamado shift share análisis⁶⁵, ha sido ampliamente utilizado en análisis regional tanto por su simpleza como por ser adecuado para trabajar directamente con información contenida en los Censos de Población o en otras fuentes alternativas que reemplazan la falta de cuentas económicas regionales.

En esencia, el método diferencial-estructural consiste en comparar el cambio observado en una variable (por ejemplo, el cambio en la población económicamente activa) ocurrido en un período de tiempo tanto a nivel de cada región como a nivel del país en su conjunto. Este cambio se compara con el que se habría producido en la región (o en cada una de las regiones) si la variable en cuestión se hubiese comportado de idéntica manera a como lo hizo a nivel nacional.

El efecto total es la diferencia, entre la PEA del territorio del año final del período y la que se hubiera obtenido si es que la PEA del territorio hubiese crecido a la misma tasa que la PEA nacional durante ese período. En otras palabras, corresponde a la diferencia del valor actual de la variable territorial en relación al valor hipotético de la misma variable. La diferencia puede ser positiva, nula o negativa. Si el efecto total es positivo significa que la variable regional aumentó más que el valor hipotético a escala nacional, es decir, hubo una mayor dinámica regional que nacional.

El efecto total se puede desagregar en efecto diferencial y estructural.

El efecto diferencial está vinculado a la diferencia entre la dinámica regional y nacional de cada sector de actividad económica. Es la diferencia entre la PEA de cada sector económico al año final del período en relación a la PEA de ese sector económico creciendo a la tasa nacional. La suma de todas esas diferencias constituye el efecto diferencial. Refleja la dinámica que tiene cada sector económico cuando se compara con la dinámica de ese sector a nivel nacional.

El efecto estructural corresponde a la composición relativa de las actividades económicas regionales en relación a la composición relativa nacional en el año base. Lo importante es que este factor explica aquella parte de la diferencia total que se atribuye al hecho de que la región esté especializada o no en actividades que a nivel nacional han mostrado un comportamiento muy diferente al promedio de toda la economía. En otras palabras, este factor explica qué parte de la diferencia (hipotética) puede ser atribuida al hecho de que la estructura regional sea diferente (o semejante) a la nacional. Regiones especializadas en sectores dinámicos tenderán a mostrar efecto estructural positivo y regiones especializadas en sectores poco dinámicos efectos estructurales negativos.

⁶⁵ El método se atribuye originalmente a Dunn, E.S. (1960) A Statistical and Analytical Technique for Regional Analysis, Regional Science Association Papers and Proceedings, vol. VI.

En términos de una ecuación, el efecto total (ET_j efecto total para la región j) se construye como la diferencia entre la variable a nivel regional en el período final, menos el valor que esta tendría en el período final si se hubiese comportado de igual manera que el conjunto de regiones.

$$ET_j = \sum_i V_{ij}(t) - \sum V_{ij}(0) \times \left[\frac{\sum_i \sum_j V_{ij}(t)}{\sum_i \sum_j V_{ij}(0)} \right]$$

El efecto diferencial asume que los sectores de una región se comportan de manera diferente a los mismos sectores a nivel nacional. Representa la dinámica que tiene cada sector económico en la región cuando se le compara con la media nacional del mismo sector. La diferencia se debe a que ciertas regiones tienen ventajas para el desarrollo de algunos sectores y otros no.

$$ED_j = S_i \{V_{ij}(t) - V_{ij}(0) * [S_j V_{ij}(t) / S_j V_{ij}(0)]\}$$

El efecto estructural, refleja la diferencia de crecimiento acontecido entre la región y el total de regiones, en relación con una "estructura intersectorial distinta" entre ambos. El efecto estructural se calcula como el residuo entre el Efecto Total y el Efecto Diferencial.

Para revisar la aplicación del método en el cuadro 67 se presentan dos matrices de tipo Secre, con la información de PEA por ramas de actividad económica y regiones para los años 2010 y 2015. A partir de ellas se harán los respectivos cálculos.

Cuadro 67
Costa Rica, PEA por rama de actividad económica según regiones de planificación, 2010 y 2015

A. 2010							
Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	101 336	36 293	23 537	69 217	40 247	14 340	284 971
Minería e industria	213 339	7 574	12 848	12 402	8 463	11 024	265 651
Construcción	77 336	4 524	6 370	6 704	4 822	4 481	104 236
Comercio, restaurantes y hoteles	325 343	21 040	25 049	28 491	19 189	24 468	443 579
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	90 669	4 629	4 319	11 397	3 050	5 736	119 800
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	150 671	4 103	6 046	6 369	3 247	5 736	176 172
Servicios comunales, sociales y personales	274 674	20 724	20 622	23 966	14 268	17 746	372 001
Hogares como empleadores	100 003	6 312	9 177	9 050	5 117	6 095	135 754
Total	1 333 371	105 198	107 968	167 596	98 403	89 628	1 902 164
B. 2015							
Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	74 087	36 761	17 405	48 993	45 628	14 523	237 397
Minería e industria	189 334	10 109	15 045	14 897	14 259	9 534	253 178
Construcción	90 551	7 483	8 408	7 779	8 705	6 652	129 578
Comercio, restaurantes y hoteles	319 673	28 096	42 333	34 924	35 572	34 700	495 297
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	97 411	6 696	6 490	10 428	5 553	5 654	132 232

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	56 251	1 707	2 508	1 821	1 801	2 439	66 526
Servicios comunales, sociales y personales	436 292	32 691	42 775	36 248	29 268	28 270	605 544
Hogares como empleadores	108 387	7 746	12 538	10 428	9 306	9 091	157 495
Total	1 371 986	131 288	147 501	165 518	150 091	110 863	2 077 247

Fuente: Costa Rica: Estadísticas regionales 2010-2015. Área de Planificación Regional y Área de Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN, 2017.

A partir de esta información, en el cuadro 68 se presentan las tasas acumuladas de crecimiento para cada sector en cada región y para el nivel nacional. Como se puede observar, el crecimiento acumulado a nivel nacional de la PEA entre el año 2010 y 2015 fue de un 9%. En este contexto, las regiones en que más crece la PEA son Huetar Norte (53%), Chorotega (37%), Brunca (25%) y Pacífico Central (24%) todas sobre el promedio nacional. Las menos dinámicas, en este sentido, son las regiones Central 3% y Huetar Caribe con -1%.

En términos de los sectores, aquellos donde más crece la PEA en este período son Servicios Comunales (63%), Construcción (24%), Hogares Como Empleadores (16%), Comercio (12%) y Transportes (10%). A estos sectores que crecen por sobre el promedio nacional de un 9% se lo denomina Sectores de Rápido Crecimiento (SRC). Y los menos dinámicos son Servicios Financieros (-62%), Minería (-5%) y Agricultura (-17%), a los que se denomina Sectores de Lento Crecimiento (SLC).

En el cuadro 68, en rojo se indican los que eran sectores de especialización en cada región en el año base 2010 y por tanto se puede distinguir en que sectores de rápido crecimiento se especializaba cada región, lo que será determinante, más adelante, para la interpretación del efecto estructural.

Cuadro 68
Tasa de crecimiento, 2010-2015

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica	Dinámica Sectorial
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	0,73	1,01	0,74	0,71	1,13	1,01	0,83	SCL
Minería e industria	0,89	1,33	1,17	1,20	1,68	0,86	0,95	SCL
Construcción	1,17	1,65	1,32	1,16	1,81	1,48	1,24	SCR
Comercio, restaurantes y hoteles	0,98	1,34	1,69	1,23	1,85	1,42	1,12	SCR
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,07	1,45	1,50	0,91	1,82	0,99	1,10	SCR
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	0,37	0,42	0,41	0,29	0,55	0,43	0,38	SCL
Servicios comunales, sociales y personales	1,59	1,58	2,07	1,51	2,05	1,59	1,63	SCR
Hogares como empleadores	1,08	1,23	1,37	1,15	1,82	1,49	1,16	SCR
Total	1,03	1,25	1,37	0,99	1,53	1,24	1,09	Base

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En rojo se indican sectores de especialización en cada región.

Nótese que se está hablando de dinámica de la PEA y que por tanto no se puede hablar estrictamente de dinámica económica. Estos resultados dan alguna orientación, pero al no estar variables más duras involucradas, como el PIB, hay que ser muy cuidadosos en la interpretación de los mismos. Por ejemplo, aquí no se refleja la productividad de los distintos sectores económicos, de forma tal que un sector podría haber disminuido su nivel de PEA, pero haber aumentado su producción.

En el cuadro 69 se presentan los resultados del método diferencial estructural. Como se puede observar, hay dos regiones cuyos efectos totales fueron negativos, la región Central y la región Huetar Caribe, lo que es lógico ya que sus tasas acumuladas de crecimiento fueron inferiores al promedio nacional. Recuérdese que, según la fórmula de cálculo, en el caso de la región Huetar Caribe, el efecto total equivale a decir que la región tuvo una pérdida hipotética total de 17.504 personas, lo que se obtiene de comparar la PEA que la región hubiera tenido si hubiera crecido al promedio nacional menos la que realmente tuvo por crecer al promedio regional.

Una explicación más completa de los resultados, en este caso para la Región Central, es la siguiente. El efecto total es negativo puesto que la región como un todo creció (3%) proporcionalmente menos que el país en su conjunto (9%). En este caso puede hablarse de una "pérdida hipotética" para la región equivalente a 84.114 personas (en términos de PEA). El efecto diferencial neto es negativo puesto que todos los sectores regionales mostraron crecimientos relativos menores que los mismos sectores a nivel del país. El efecto estructural es positivo debido a que la región tiene una proporción mayor, que el país en su conjunto, de personas ocupadas en 4 sectores (nacionales) de rápido crecimiento. En efecto la región tenía un 58.3% de su PEA en estos sectores en tanto que el país tenía sólo 55.5%. Obsérvese entonces que el cociente de localización de estos sectores en la región es mayor que la unidad. El valor comparativamente bajo del efecto estructural (un 13% del efecto total) se explica por la poca especialización regional; en efecto, el coeficiente de especialización regional es 0.074 (cuadro 64), es decir, la estructura intersectorial de la región Central es muy similar a la estructura nacional.

Cuadro 69
Método diferencial estructural, PEA por rama de actividad económica según regiones de planificación

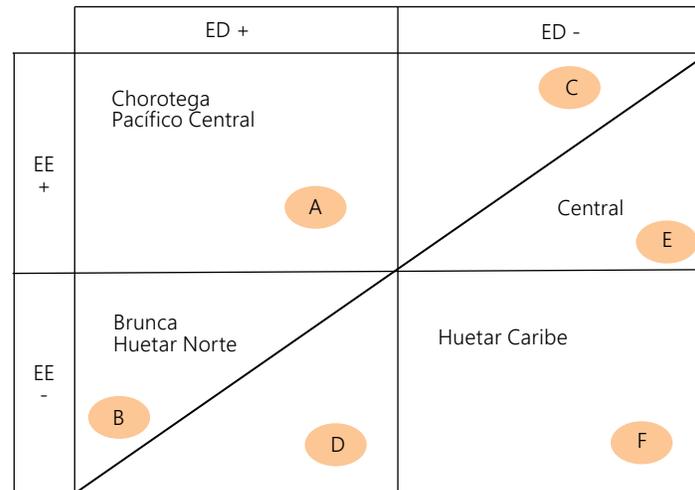
Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	-10,332	6,526	-2,203	-8,668	12,100	2,577
Minería e industria	-13,988	2,891	2,800	3,077	6,193	-972
Construcción	-5,587	1,860	489	-554	2,711	1,081
Comercio, restaurantes y hoteles	-43,602	4,603	14,364	3,111	14,146	7,379
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	-2,667	1,587	1,723	-2,152	2,186	-677
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	-645	157	224	-584	575	273
Servicios comunales, sociales y personales	-10,824	-1,044	9,207	-2,764	6,042	-617
Hogares como empleadores	-7,631	423	1,891	-72	3,369	2,020
Efecto total	-84,114	16,407	29,595	-17,504	42,631	12,985
Efecto diferencial	-95,276	17,003	28,495	-8,606	47,322	11,062
Efecto estructural	11,162	-596	1,100	-8,898	-4,691	1,923

Fuente: Elaboración propia.

En la aplicación del método diferencial-estructural surgen una serie de preguntas que el mismo método en realidad no responde, pero que resultan de considerable utilidad para orientar estudios y análisis más profundos. Por ejemplo, por el lado del análisis del efecto diferencial: ¿por qué una misma actividad económica se expande más aceleradamente en ciertas regiones y no en otras? La respuesta a esta pregunta puede estar muy relacionada con factores locacionales que implican analizar el tipo de accesos que una determinada actividad puede tener a fuentes de insumos o ventajas de mercado, que para ser respondidas obviamente requieren de una mayor profundización de los estudios sectoriales regionales

A partir de los distintos resultados posibles de obtener del método diferencial estructural, las regiones se pueden clasificar en 6 tipos.

Gráfico 13
Método diferencial estructural en Costa Rica, según dinámica de PEA 2010-2015



Fuente: Elaboración propia.

Regiones que se ubican por sobre la diagonal en el gráfico 13, con Efectos Totales Positivos:

- A. ET(+) ED(+) EE(+): Territorios con una dinámica regional mayor a la nacional (ET+) con una dinámica sectorial mayor a la nacional (ED+) y especializados en sectores de rápido crecimiento a nivel nacional (EE+). Regiones Chorotega y Pacífico Central, en el caso del ejemplo.
- B. ET(+) ED(+) EE(-): Territorios con una dinámica regional mayor a la nacional (ET+) con una dinámica sectorial mayor a la nacional (ED+), pero no especializados en sectores de rápido crecimiento a nivel nacional (EE-). Regiones Brunca y Huetar Norte.
- C. ET(+) ED(-) EE(+): Territorios con una dinámica regional mayor a la nacional (ET+) con una dinámica sectorial menor a la nacional (ED-), y especializados en sectores de rápido crecimiento a nivel nacional (EE+). No hay regiones de este caso en el ejemplo utilizado.

Regiones que se ubican por debajo de la diagonal del gráfico 13, con Efectos Totales Negativos:

- D. ET(-) ED(+) EE(-): Territorios con una dinámica regional menor a la nacional (ET-) con una dinámica sectorial mayor a la nacional (ED+), pero no especializados en sectores de rápido crecimiento a nivel nacional (EE-). No hay regiones de este caso en el ejemplo utilizado.
- E. ET(-) ED(-) EE(+): Territorios con una dinámica regional menor a la nacional (ET-) con una dinámica sectorial menor a la nacional (ED-) y especializados en sectores de rápido crecimiento a nivel nacional (EE+). Región Central.
- F. ET(-) ED(-) EE(-): Territorios con una dinámica regional menor a la nacional (ET-) con una dinámica sectorial menor a la nacional (ED-) y no especializadas en sectores de rápido crecimiento a nivel nacional (EE-). Región Huetar Caribe.

g) Variación de los coeficientes de especialización y localización

Con la información de la Matriz SECRE de la PEA del año 2010, se calcularon para ese año los coeficientes de especialización y los coeficientes de localización.

Siguiendo un método similar se pueden hacer los mismos cálculos para el año 2015 con la información de PEA de este año contenida en la matriz del cuadro 11.

En el cuadro 70 se presentan los resultados de los coeficientes de especialización para ambos años. Como se puede observar, en general y con la sola excepción de la región Pacífico Central todos los coeficientes disminuyen.

Cuadro 70
Coefficiente de especialización en Costa Rica, PEA por rama de actividad económica,
según regiones de planificación, 2010 y 2015

Regiones	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central
Coefficiente de especialización 2010	0,074	0,195	0,081	0,268	0,259	0,046
Coefficiente de especialización 2015	0,066	0,166	0,060	0,181	0,190	0,095
Porcentaje de variación	-11,0	-15,1	-26,4	-32,5	-26,8	105,8

Fuente: Elaboración propia.

En algunos casos la disminución es mayor como en Huetar Caribe y Huetar Norte, lo que significaría que en estas regiones puede que haya una mayor diversificación de su aparato productivo. En el caso, de Pacífico Central el Coeficiente de Especialización aumenta a más del doble, a pesar de lo cual la región sigue teniendo un coeficiente relativamente bajo. Todas estas conclusiones, como se podrá entender, son bastante preliminares, pero pueden ayudar a entender la situación económica de cada región.

En el cuadro 71 se presentan los coeficientes de localización sectoriales para los años 2010 y 2015. Como se puede ver se presentan tres tipos de situaciones:

- i) Sectores como la Agricultura en el cual prácticamente se mantiene el nivel de concentración territorial del sector.
- ii) Sectores en los que disminuye la concentración como son Comercio, Construcción y Minería, que tenderían a distribuirse más en el territorio nacional, o que su distribución se parezca más al patrón de comparación.
- iii) Y, sectores en los que aumenta el grado de concentración como son Servicios Comunes, Servicios Financieros y Transportes.

Cuadro 71
Coefficientes de localización en Costa Rica, PEA por ramas, 2010-2015

Sectores	2010	2015	Porcentaje de variación
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	0,345	0,348	0,9
Minería e industria	0,102	0,087	-14,5
Construcción	0,045	0,038	-15,4
Comercio, restaurantes y hoteles	0,040	0,031	-23,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,064	0,076	19,7
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	0,154	0,185	20,0
Servicios comunales, sociales y personales	0,038	0,060	55,4
Hogares como empleadores	0,047	0,041	-12,6

Fuente: Elaboración propia.

En necesario insistir en que todas estas afirmaciones son relativas, ayudan más hacerse preguntas acerca de la situación de cada región que a dar respuestas contundentes, pero constituyen un buen ejercicio para avanzar en el diagnóstico de cada región.

h) Dinámica de las exportaciones regionales

Una fuente bien completa y continua de estadísticas es la que ofrece la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) que publica información de exportaciones por regiones y para el país en su conjunto con bastante detalle. Si bien las exportaciones son apenas una parte del Producto

Interno Bruto⁶⁶ y, por tanto, habrá economías regionales más abiertas al exterior y donde las exportaciones pueden ser una proporción mayor del mismo; así como otras más cerradas donde predomine la producción doméstica, el análisis de este componente puede permitir una mirada complementaria de la dinámica económica de cada una de las regiones.

El cuadro 72 presenta información de exportaciones, que se ha ordenado por ramas de actividad⁶⁷ y regiones en la forma de una matriz SECRE, para los años 2017 y 2018. Solo mirando el contenido de esta, se puede observar que es la región Central la que tiene más espacios llenos y por tanto presenta una mayor diversificación exportadora. Además de ser la que concentra alrededor del 70% de las exportaciones nacionales. Le siguen, en términos de más casilleros ocupados, las regiones Chorotega y Pacífico Central, a pesar de que no son las más importantes en términos de valor de exportaciones. Algún procesamiento se puede hacer de estos cuadros, para internalizar una mejor comprensión de la estructura de las exportaciones regionales en el país.

Cuadro 72
Costa Rica, exportaciones por ramas de actividad económica según regiones, 2017 y 2018
(En millones de dólares)

A. 2017							
Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Agrícola	516,4	42,1	76,2	1 263,1	887,5	40,6	2 826,0
Pecuario y pesca	237,6		38,0			50,4	326,0
Maderera			23,1				23,1
Papel y cartón			0,0	10,8			10,8
Alimentaria	1 029,6	160,4	169,3	105,3	117,2	30,9	1 612,7
Productos minerales no metálicos	130,9						130,9
Productos minerales			27,4				27,4
Textiles, cuero y calzado		2,2					2,2
Caucho	260,2						260,2
Plástico	352,0				1,6		353,6
Químico-farmacéutico	608,1				25,4	27,0	660,5
Metalmecánica	323,4			59,0		46,4	428,8
Equipo de precisión y médico	2 804,6						2 804,6
Eléctrica y electrónica	541,3						541,3
Otros	554,6	2,0	10,2	14,2	3,4	14,0	598,4
Total	7 358,8	206,6	344,2	1 452,5	1 035,1	209,2	10 606,4
B. 2018							
Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Agrícola	526,2	43,2	72,8	1 215,0	935,9	55,6	2 848,7
Pecuario y pesca	241,1		36,9			62,1	340,1
Maderera			18,8				18,8
Papel y cartón				7,6			7,6
Alimentaria	1 073,0	166,1	139,6	72,8	91,8	30,8	1 574,0

⁶⁶ No estaría de más recordar la definición esencial del Producto como $PIB = C + I + X - M$, donde PIB es el producto interno bruto, C es el consumo, I es la inversión, X son exportaciones y M importaciones.

⁶⁷ El nombre de las ramas se ha mantenido tal cual se presenta en la fuente y se han tratado de ordenar siguiendo lo más próximamente posible el orden de las ramas CIIU. Por ejemplo, Agricultura es una rama del sector primario y suponemos que Alimentaria es del sector secundario ya con algún grado de elaboración.

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Productos minerales no metálicos	154,3		0,0				154,3
Productos minerales			19,2				19,2
Textiles, cuero y calzado		1,4					1,4
Caucho	279,1						279,1
Plástico	360,2				0,7		360,9
Químico-farmacéutico	635,2				23,8	24,4	683,4
Metalmecánica	371,8			67,1	0,0	27,2	466,0
Equipo de precisión y médico	3 285,6						3 285,6
Eléctrica y electrónica	583,8						583,8
Otros	514,9	1,2	9,2	13,0	3,3	16,4	558,0
Total	8 025,0	211,9	296,5	1 375,4	1 055,5	216,5	11 180,8

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). Dirección de Estudios Económicos. Análisis de Estadísticas de Exportación 2017-2018.

En esta ocasión se puede partir por el análisis sectorial para ver cuál es el grado de concentración de las exportaciones en el país. En el cuadro 73 se presenta esta información. Como se puede ver la región Central concentra el 69,4% de las exportaciones totales, porcentaje que, en mayor o menor medida, se repite para casi todos los sectores en que hay actividad exportadora en la región, con la sola excepción del sector Agrícola en que la concentración de sus exportaciones equivale a solo el 18,3% del total nacional.

Cuadro 73
Costa Rica, distribución interregional de la actividad económica para el año 2017
(En porcentajes)

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Agrícola	18,3	1,5	2,7	44,7	31,4	1,4	100,0
Pecuario y pesca	72,9		11,6			15,5	100,0
Maderera			100,0				100,0
Papel y cartón				100,0			100,0
Alimentaria	63,8	9,9	10,5	6,5	7,3	1,9	100,0
Productos minerales no metálicos	100,0						100,0
Productos minerales			100,0				100,0
Textiles, cuero y calzado		100,0					100,0
Caucho	100,0						100,0
Plástico	99,5				0,5		100,0
Químico-farmacéutico	92,1				3,8	4,1	100,0
Metalmecánica	75,4			13,8		10,8	100,0
Equipo de precisión y médico	100,0						100,0
Eléctrica y electrónica	100,0						100,0
Otros	92,7	0,3	1,7	2,4	0,6	2,3	100,0
Total	69,4	1,9	3,2	13,7	9,8	2,0	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Efectivamente, en el sector Agrícola las mayores concentraciones de exportaciones se presentan en Huetar Caribe (44,7%) y en Huetar Norte (31,4%), que son además las dos regiones que vienen después de

la Central en cuanto al peso de las exportaciones regionales en el total nacional. A partir de la información del cuadro 73 se pueden calcular los coeficientes de localización como se hizo anteriormente para la PEA.

El cuadro 74 presenta esta información. Como se puede ver, el sector que aparece como más desconcentrado territorialmente, o para ser más preciso el que se distribuye de una forma más similar a la base de comparación, es el sector Metalmecánico con un coeficiente de 0,150 seguido de cerca del sector Alimentario con un coeficiente de 0,153, a pesar de que este último está presente en más regiones que el primero.

Cuadro 74
Coeficientes de localización en Costa Rica de las exportaciones por rama de actividad económica, 2017

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Coeficiente de localización
Agrícola	-0,511	-0,005	-0,005	0,310	0,216	-0,005	0,526
Pecuario y pesca	0,035	-0,019	0,084	-0,137	-0,098	0,135	0,254
Maderera	-0,694	-0,019	0,968	-0,137	-0,098	-0,020	0,968
Papel y cartón	-0,694	-0,019	-0,032	0,863	-0,098	-0,020	0,863
Alimentaria	-0,055	0,080	0,073	-0,072	-0,025	-0,001	0,153
Productos minerales no metálicos	0,306	-0,019	-0,032	-0,137	-0,098	-0,020	0,306
Productos minerales	-0,694	-0,019	0,968	-0,137	-0,098	-0,020	0,968
Textiles, cuero y calzado	-0,694	0,981	-0,032	-0,137	-0,098	-0,020	0,981
Caucho	0,306	-0,019	-0,032	-0,137	-0,098	-0,020	0,306
Plástico	0,302	-0,019	-0,032	-0,137	-0,093	-0,020	0,302
Químico-farmacéutico	0,227	-0,019	-0,032	-0,137	-0,059	0,021	0,248
Metalmecánica	0,060	-0,019	-0,032	0,001	-0,098	0,088	0,150
Equipo de precisión y médico	0,306	-0,019	-0,032	-0,137	-0,098	-0,020	0,306
Eléctrica y electrónica	0,306	-0,019	-0,032	-0,137	-0,098	-0,020	0,306
Otros	0,233	-0,016	-0,015	-0,113	-0,092	0,004	0,237

Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente cuadro, se presenta un resumen de los coeficientes de localización para ambos años, 2017 y 2018, en que el último de estos se calculó de forma similar al de 2017.

Cuadro 75
Coeficientes de localización en Costa Rica, en base a exportaciones, 2017 y 2018

Sector/Región	2017	2018
Metalmecánica	0,150	0,140
Alimentaria	0,153	0,149
Otros	0,237	0,215
Químico-farmacéutico	0,248	0,228
Pecuario y pesca	0,254	0,245
Plástico	0,302	0,280
Productos minerales no metálicos	0,306	0,282
Caucho	0,306	0,282
Equipo de precisión y médico	0,306	0,282
Eléctrica y electrónica	0,306	0,282
Agrícola	0,526	0,538

Sector/Región	2017	2018
Papel y cartón	0,863	0,877
Maderera	0,968	0,973
Productos minerales	0,968	0,973
Textiles, cuero y calzado	0,981	0,981

Fuente: Elaboración propia.

Los coeficientes están ordenados de menor a mayor para el año 2018. En general, hay una disminución de los coeficientes lo que implicaría menor concentración, o menor diferencia con la base de comparación. En el otro extremo, los que ya eran concentrados aumentan su grado de concentración, vale decir, Agrícola, Papel y Cartón, Maderera, y Productos Minerales, lo que señalaría una clara orientación de estos sectores hacia las materias primas⁶⁸.

En el cuadro 76 se presenta, por otra parte, la estructura de las exportaciones por regiones para el año 2017. La región Central tiene un mayor grado de diversificación de sus exportaciones con una mayor concentración en Equipos de Precisión y Médicos (38,1%). En las demás regiones, se aprecia una muy alta concentración en Huetar Caribe (87%) y Huetar Norte (86%) en el sector Agrícola y en Alimentaria en las regiones Brunca (78%) y Chorotega (49%).

Cuadro 76
Costa Rica, estructura de exportaciones por ramas y regiones de planificación, 2017
(En porcentajes)

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Agrícola	7,0	20,4	22,1	87	85,7	19,4	26,6
Pecuario y pesca	3,2		11,0			24,1	3,1
Maderera			6,7				0,2
Papel y cartón				0,7			0,1
Alimentaria	14,0	77,6	49,2	7,3	11,3	14,7	15,2
Productos minerales no metálicos	1,8						1,2
Productos minerales			8,0				0,3
Textiles, cuero y calzado		1,0					0
Caucho	3,5						2,5
Plástico	4,8				0,2		3,3
Químico-farmacéutico	8,3				2,5	12,9	6,2
Metalmecánica	4,4			4,1		22,2	4,0
Equipo de precisión y médico	38,1						26,4
Eléctrica y electrónica	7,4						5,1
Otros	7,5	1,0	3,0	1,0	0,3	6,7	5,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia.

⁶⁸ En las teorías de la localización industrial se habla, en general, de industrias orientadas a los mercados y de industrias orientadas hacia las materias primas o hacia los recursos naturales. En ambos casos la decisión relevante respecto a la localización, muchas veces, está principalmente determinada por los costos de transporte. En el primer caso, ya sea porque los costos de mover los insumos no son muy relevantes o no son de un gran peso o volumen, o simplemente por la necesidad de cercanía al mercado por la disponibilidad de insumos y estar cerca del consumidor final. O, en el otro caso, porque los costos de transporte, en relación al movimiento de insumos y/o productos, tienen una influencia dominante o por la propia naturaleza del proceso productivo asociado a la localización específica de los recursos naturales del proceso productivo.

Visto en términos de cocientes de localización, se puede observar que, como era lógico esperar, la región que tiene más ramas exportadoras especializadas es la Central. Valga la pena una observación. En este caso el cociente mayor que uno puede significar que la región tienen mejores condiciones que otras para la exportación de un determinado producto, pero sin olvidar que, en este caso, son todas actividades de exportación que por propia definición deben reunir condiciones de competitividad que le permiten estar en ese nivel de producción⁶⁹.

Le sigue en orden número de ramas especializadas Chorotega y Pacífico Central y como se puede ver, hay algunas regiones con cocientes muy superiores a 1 lo que significa un alto nivel de especialización en los mismos.

Cuadro 77
Cocientes de localización de Costa Rica, exportaciones por rama de actividad económica según regiones en el año 2017

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central
Agrícola	0,26	0,76	0,83	3,26	3,22	0,73
Pecuario y pesca	1,05		3,59			7,84
Maderera			30,82			
Papel y cartón				7,30		
Alimentaria	0,92	5,11	3,23	0,48	0,74	0,97
Productos minerales no metálicos	1,44					
Productos minerales			30,82			
Textiles, cuero y calzado		54,33				
Caucho	1,44					
Plástico	1,43				0,05	
Químico-farmacéutico	1,33				0,39	2,07
Metalmecánica	1,09			1,01	0,00	5,48
Equipo de precisión y médico	1,44					
Eléctrica y electrónica	1,44					
Otros	1,34	0,17	0,53	0,17	0,06	1,19

Fuente: Elaboración propia.

Complementaria a esta información se pueden calcular, como se mostró anteriormente, los coeficientes de especialización para los dos años de referencia en bases a las matrices del cuadro 72. Esta información aparece en el cuadro 78. Los coeficientes de especialización son relativamente parecidos para ambos años. Como era dable esperar la región más "diversificada", en términos de exportaciones, es la Central y la más especializada es Brunca.

Cuadro 78
Costa Rica, coeficientes de especialización de exportaciones según regiones, 2017-2018

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central
CE 2017	0,221	0,662	0,613	0,637	0,619	0,586
CE 2018	0,231	0,666	0,595	0,657	0,648	0,551

Fuente: Elaboración propia.

⁶⁹ En la presentación del cociente de localización en base a PEA, en una sección anterior, se decía que un indicador mayor que uno además de considerar a la región especializada en este sector significaba que esta actividad podía ser exportadora extra regional (utilizado aquí el sentido de la exportación como dirigido a otras regiones no necesariamente países). En el caso bajo análisis se trata de actividades exportadoras por tanto el significado de los cocientes puede estar referido a mejores condiciones productivas para acoger a una determinada actividad.

Todas, con la excepción de la región Central, tienen coeficientes relativamente altos lo que demuestra, de alguna manera, el grado de mayor especialización de estas regiones en unos pocos rubros de exportación.

Otro antecedente que se puede incorporar a este análisis es la tasa de variación de las exportaciones de un año a otro. En el cuadro 79 se presenta esta información. La tasa anual de variación promedio nacional entre 2017 y 2018 fue de un 5.4%. En relación con este guarismo se presentan varias situaciones:

- Solo la región Central crece por encima del promedio nacional.
- La que más retrocede es Chorotega (-13,9%).
- Los sectores más dinámicos son Minerales no Metálicos (17,9%), Equipos de Precisión y Médico (17,1%), Metalmecánica (8,7%), Eléctrica y Electrónica (7,8%) y Caucho (7,3%), todas sobre el promedio nacional.
- Las que disminuyen drásticamente son Textiles (-33%), Productos Minerales (-30%), Papel y Cartón (-29%), Maderera (-19%) y Alimentaria (-2,4%).

Cuadro 79
Costa Rica, tasa anual de variación de exportaciones por ramas y regiones para los años 2017-2018
(En porcentajes, mayor a menor)

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Productos minerales no metálicos	17,9						17,9
Equipo de precisión y médico	17,1						17,1
Metalmecánica	14,9			13,6		-41,4	8,7
Eléctrica y electrónica	7,8						7,8
Caucho	7,3						7,3
Pecuario y pesca	1,5		-2,7			23,2	4,3
Químico-farmacéutico	4,4				-6,3	-9,7	3,5
Plástico	2,3				-55,5		2,1
Agrícola	1,9	2,6	-4,4	-3,8	5,5	36,9	0,8
Alimentaria	4,2	3,5	-17,5	-30,9	-21,7	-0,2	-2,4
Otros	-7,2	-39,4	-10,5	-8,8	-1,5	17,4	-6,8
Maderera			-18,6				-18,6
Papel y cartón				-29,4			-29,4
Productos minerales			-30,0				-30,0
Textiles, cuero y calzado		-33,3					-33,3
Total	9,1	2,5	-13,9	-5,3	2,0	3,5	5,4

Fuente: Elaboración propia.

Con toda esta información es posible ir completando y complementando un análisis económico de los sectores productivos de las regiones del país.

Finalmente, en el cuadro 80 se presenta las exportaciones per cápita por regiones para el año 2018. Se utilizó como información de referencia la población por regiones del año 2019 proporcionada por la Encuesta Nacional de Hogares 2019.

Esta es otra forma de revisar esta información lo que permite hacer varios comentarios:

- En términos per cápita, las regiones de mayor nivel de exportaciones son Huetar Caribe (US\$ 3.022 p.c.), Central (US\$ 2.560.3 p.c) y (Huetar Norte (US\$ 2.542.8 p.c.). Esta es una información interesante a tener en cuenta cuando se hagan análisis regionales más sofisticados.

- Los sectores que en, términos per cápita, más contribuyen a la generación de divisas en el país son los Equipos de Precisión y Médicos, el Agrícola, Alimentaria, Químico-Farmacéutico, y Eléctrica y Electrónica
- Entonces, a pesar de las tasas de crecimiento muy deprimidas del sector Agrícola y Alimentaria entre 2017 y 2018, siguen siendo sectores muy importantes en el sector exportador costarricense.
- En el otro extremo, de menor a mayor, los sectores que menos contribuyen en términos per cápita son Textiles, Papel y Cartón, Maderera, y Productos Minerales.

Cuadro 8o
Costa Rica, exportaciones por ramas de actividad económica según regiones para el año 2018
(En millones de dólares)

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Agrícola	526,2	43,2	72,8	1 215,0	935,9	55,6	2 848,7
Pecuario y pesca	241,1		36,9			62,1	340,1
Maderera			18,8				18,8
Papel y cartón				7,6			7,6
Alimentaria	1 073,0	166,1	139,6	72,8	91,8	30,8	1 574,0
Productos minerales no metálicos	154,3						154,3
Productos minerales			19,2				19,2
Textiles, cuero y calzado		1,4					1,4
Caucho	279,1						279,1
Plástico	360,2				0,7		360,9
Químico-farmacéutico	635,2				23,8	24,4	683,4
Metalmecánica	371,8			67,1		27,2	466,0
Equipo de precisión y médico	3 285,6						3 285,6
Eléctrica y electrónica	583,8						583,8
Otros	514,9	1,2	9,2	13,0	3,3	16,4	558,0
Total	8 025,0	211,9	296,5	1 375,4	1 055,5	216,5	11 180,8
Población total 2019^a	3 134 421	368 296	388 662	455 144	415 100	298 107	5 059 730

Dólares, ordenados de mayor a menor

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Equipo de precisión y médico	1 048,2						649,4
Agrícola	167,9	117,2	187,4	2 669,6	2 254,6	186,6	563,0
Alimentaria	342,3	450,9	359,2	159,9	221,1	103,3	311,1
Químico-farmacéutico	202,6				57,3	81,9	135,1
Eléctrica y electrónica	186,2						115,4
Otros	164,3	3,3	23,6	28,5	8,0	55,1	110,3
Metalmecánica	118,6			147,3		91,1	92,1
Plástico	114,9				1,7		71,3
Pecuario y pesca	76,9		95,1			208,2	67,2
Caucho	89,0						55,2
Productos minerales no metálicos	49,2						30,5

Sector/Región	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Productos minerales			49,4				3,8
Maderera			48,3				3,7
Papel y cartón				16,7			1,5
Textiles, cuero y calzado		3,9					0,3
Total	2 560,3	575,3	762,9	3 022,0	2 542,8	726,2	2 209,8

Fuente: Elaboración propia.

^a ENAHO, 2019.

h) Dinámica social

La información social a nivel regional, para este trabajo, se puede obtener de varias fuentes en que las más importantes son, como un buen resumen, el libro sobre Estadísticas Regionales 2010-2015 de MIDEPLAN, los Censos de Población, el Índice de Desarrollo Social 2017 y las estadísticas provenientes de las Encuestas Nacionales de Hogares de Costa Rica para distintos años.

Como ya se ha comentado el problema, en términos de la obtención de información, entre otras cosas, radica en las diferencias de años de las distintas fuentes. Los censos de población ya datan de muchos años, el último es de 2011. Las proyecciones ayudan a actualizar esta información, pero ésta tiene mayor utilidad para valores agregados, no así tanto para datos más desagregados.

El índice de Desarrollo Social, por otra parte, que se calculó para los años 2001, 2007, 2013 y 2017, tiene desagregación distrital y cantonal, y contiene información procesada en cinco dimensiones: Económica, Participación Social, Salud, Educación y Seguridad. El valor de los índices se clasifica en cinco quintiles para cada distrito: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto. Esto permite, un diagnóstico muy acertado de las regiones y sus diferencias internas en términos de desarrollo social.

Finalmente, las encuestas de hogares son bastante más actuales y permiten un análisis de la evolución reciente la situación social de cada región. Estas son las que preferentemente se utilizarán aquí para revisar que se puede decir para cada región de planificación en estos términos.

i) Indicadores de pobreza

En el cuadro 81 se presenta información sobre porcentajes de pobreza por regiones de planificación para ambos criterios de medición de la pobreza: pobreza por línea de ingresos y pobreza multidimensional. El primer criterio, se refiere a la pobreza como insuficiencia de ingresos, ya sea por hogares o por personas. En el segundo caso, la pobreza multidimensional se define en función de las privaciones que tienen los hogares y las personas en ámbitos relacionados con la educación, vivienda y uso de internet, salud, trabajo y protección social⁷⁰.

Cuadro 81
Costa Rica: índices de pobreza por hogares por la línea de pobreza y por pobreza multidimensional,
por regiones de planificación, 2010-2019
(En porcentajes)

Años	Central		Brunca		Chorotega		Huetar Caribe		Huetar Norte		Pacífico Central		Costa Rica	
	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD
2010	16,7	17,8	33,0	38,8	31,5	37,4	29,0	42,9	24,2	42,8	26,3	34,7	21,2	25,9
2011	17,5	17,3	30,8	36,0	31,1	36,5	29,9	38,0	26,1	35,7	23,9	29,5	21,7	24,1
2012	16,0	15,2	33,3	32,5	33,5	34,0	24,8	35,1	23,1	34,3	26,9	25,5	20,6	21,7
2013	15,7	13,8	33,7	33,1	33,4	31,6	26,6	33,6	22,9	35,9	30,9	28,8	20,7	20,8

⁷⁰ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2019) Encuesta Nacional de Hogares. Resultados Generales. San José, Costa Rica.

Años	Central		Brunca		Chorotega		Huetar Caribe		Huetar Norte		Pacífico Central		Costa Rica	
	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD
2014	17,2	15,2	36,2	32,8	33,2	31,4	28,2	35,8	26,8	32,7	29,5	26,2	22,4	21,7
2015	17,1	15,6	35,4	29,5	27,0	27,4	29,0	38,0	27,2	35,1	27,4	26,2	21,7	21,8
2016	16,1	14,9	31,2	25,4	23,6	24,0	27,6	35,6	28,7	35,6	28,2	25,9	20,5	20,5
2017	15,7	13,6	29,5	24,4	22,4	19,7	26,7	31,7	27,5	34,7	29,9	25,5	20,0	18,8
2018	16,7	13,1	32,2	26,5	26,0	21,8	27,4	35,1	28,7	32,5	25,7	26,8	21,1	19,1
2019	17,0	11,6	30,3	21,6	20,3	18,8	29,2	29,9	27,6	30,0	29,8	21,4	21,0	16,6
Promedio	16,6	14,8	32,6	30,1	28,2	28,3	27,8	35,6	26,3	34,9	27,8	27,0	21,1	21,1

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Hogares 2019, INEC.

Como se recordará, este documento lo que pretende es revisar, en el contexto de un Sistema de Información Territorial, que información está disponible para las regiones del país, cómo ella se puede procesar y el tipo de análisis que se puede realizar, pero aquí no se entra en un análisis en profundidad de cada resultado. La información se ordena, se presenta y se analiza muy someramente con el objetivo de que se pueda entender lo que está disponible y a partir de ahí profundizar en los diagnósticos regionales y las interpretaciones que sean pertinentes.

Sin perjuicio de lo anterior y para entender mejor en qué nivel esta Costa Rica, comparativamente con la información que se presenta en el cuadro 81, en el diagrama 8 se presenta información de pobreza por líneas de ingreso para varios países de América Latina, recurriendo a los estudios de la CEPAL.

Como se puede observar, Costa Rica está entre los países con menores niveles de pobreza de América Latina y el Caribe. Según el diagrama 8 su pobreza por nivel de ingresos está por debajo del 20% de la población y la extrema pobreza es inferior al 5%.

Diagrama 8
América Latina (15 países): clasificación según tasa de pobreza extrema y tasa de pobreza, 2018

		Pobreza					Más del 35%
		Inferior al 15%	Entre el 15% y el 20%	Entre el 20% y el 25%	Entre el 25% y el 30%	Entre el 30% y el 35%	
Pobreza extrema	Inferior al 5%	Uruguay Chile	Costa Rica Perú	Argentina			
	Entre el 5% y el 10%	Panamá	Brasil Paraguay	Ecuador República Dominicana		El Salvador	
	Entre el 10% y el 15%				Colombia	Bolivia (Estado Plurinacional de)	México
	Superior al 15%						Honduras

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019). Panorama Social de América Latina (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago, 2019, página 99.

Hay sólo tres países que tienen niveles de pobreza inferiores que son Uruguay, Chile y Panamá, a pesar de que en este último la pobreza extrema es más alta. Los demás países del diagrama tienen niveles de pobreza superiores al 20% de la población.

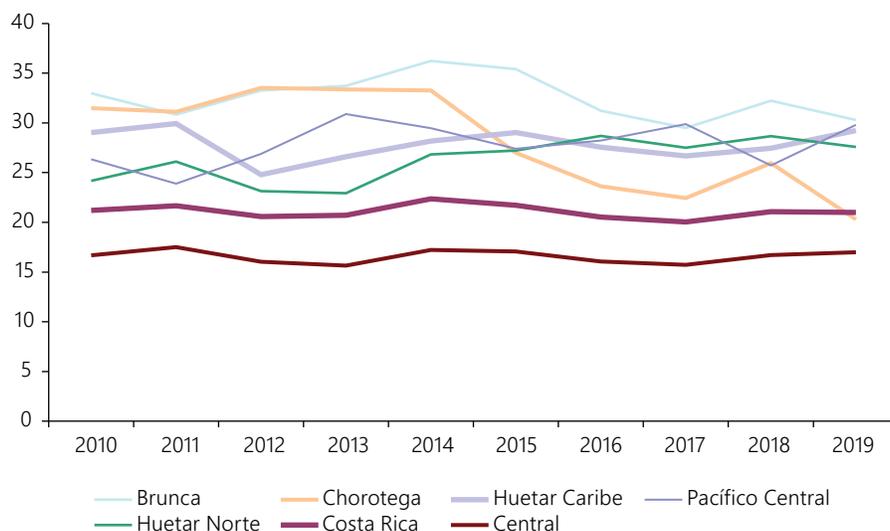
Dicho lo anterior, se pueden deducir los siguientes comentarios que sugiere el cuadro 81:

- Para el país en su conjunto, la pobreza por la línea de pobreza a lo largo de 10 años, 2010 al 2019, se ha mantenido muy estable, en torno al 21%. No ha habido grandes variaciones (a pesar de que según los cálculos de la CEPAL ésta se encuentra por debajo del 20%).

- Llama la atención que el promedio simple de la pobreza multidimensional para esos mismos años también es de un 21%. Sin embargo, en el año 2010 ésta era más alta que la pobreza por la línea de ingreso y ha venido bajando en forma relativamente sistemática.
- Hay algunas regiones que llaman la atención. Chorotega en 2010 tenía unos indicadores de pobreza por línea (31.5%) y multidimensional (37.4%), muy altos. Sin embargo, es apreciable la disminución, a lo largo del tiempo, de este último que llega a tan sólo 18.8% en 2019, incluso más bajo que el indicador por la línea de pobreza.
- Algo similar ocurre con Brunca, aun cuando en este caso se mantiene muy alta la pobreza por la línea de ingresos, 30.3% en 2019. ¿Qué políticas sociales son las que consiguen estos resultados? ¿Son explícitas? Hay varias preguntas que se podrían hacer.
- También llama la atención la situación de la región Central en que disminuye más rápidamente la pobreza multidimensional llegando a 11,6% en 2019 contra un 17,8% si se mide por la línea de ingresos.
- En cambio, Huetar Caribe y Huetar Norte mantienen indicadores muy altos de pobreza en ambas dimensiones, aun cuando la multidimensional era extremadamente alta en 2010, 42.9% y 42.8%, respectivamente.

El gráfico 14 muestra claramente las tendencias de las distintas regiones y del país en términos de la pobreza por líneas de ingresos. Se puede observar, que la pobreza así medida, en general, se mantiene en ciertos rangos relativamente constantes, con la sola excepción de Chorotega que presentan un descenso importante entre 2018 y 2019.

Gráfico 14
Costa Rica: índices de pobreza por hogares por región de planificación para los años 2010-2018
(Línea de pobreza)

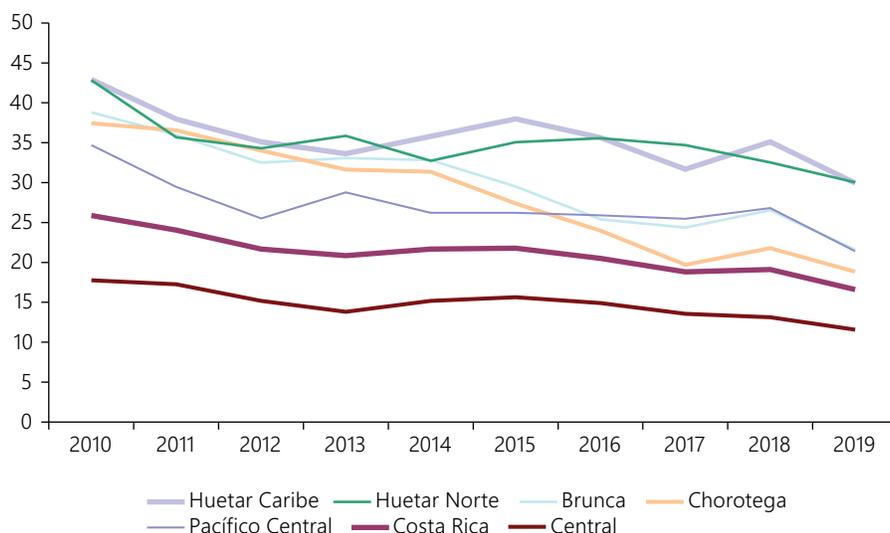


Fuente: Elaboración propia en base a datos de ENAHO 2019.

Nota: INEC (2019) ENAHO 2019. Encuesta Nacional de Hogares 2019.

El gráfico 15, por otra parte, gráfica las tendencias para la pobreza multidimensional. En este caso, se aprecia una tímida, pero constante disminución de los índices para el país en su conjunto y para la región Central, y una más acentuada disminución para la región Chorotega. También se observa la disminución de Brunca, la relativa mantención de la región Pacífico Central, y la persistencia en rangos altos de la pobreza en Huetar Caribe y Huetar Norte.

Gráfico 15
Costa Rica: porcentajes de pobreza multidimensional por hogares por región de planificación para los años 2010-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ENAHO 2019.

El cuadro 82 presenta la información de pobreza en términos de números índices para ambas mediciones, con respecto al país como promedio. Esta es una forma de comparar la situación por año de cada región con el promedio nacional.

Se puede ver, que la Región Central es la única que tiene niveles de pobreza por debajo de los promedios nacionales, entre un 20 y un 30% menor según el indicador que se utilice.

Cuadro 82
Costa Rica, índices de pobreza por hogares por la línea de pobreza y por pobreza multidimensional, por regiones de planificación 2010-2018

(Números índices, promedio nacional = 100)

Años	Central		Brunca		Chorotega		Huetar Caribe		Huetar Norte		Pacífico Central		Costa Rica	
	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD
2010	78,7	68,7	155,4	150	148,4	144,7	136,8	165,9	113,9	165,5	124,2	134,1	100,0	100,0
2011	80,8	71,7	142,4	149,6	143,7	151,9	138,2	157,9	120,6	148,3	110,3	122,5	100,0	100,0
2012	77,9	70,0	161,7	150	162,9	156,9	120,5	162,0	112,5	158,2	130,7	117,7	100,0	100,0
2013	75,6	66,3	162,9	158,6	161,2	151,8	128,5	161,3	110,8	172,1	149,1	138,1	100,0	100,0
2014	77,0	70,0	161,9	151,5	148,6	144,8	126,0	165,2	120,0	151,1	131,7	121,0	100,0	100,0
2015	78,6	71,8	163,0	135,5	124,2	125,7	133,5	174,4	125,2	161,0	126,2	120,4	100,0	100,0
2016	78,3	72,8	152	123,9	115,1	117,0	134,3	173,8	139,8	173,4	137,5	126,3	100,0	100,0
2017	78,6	72,1	147,2	129,4	112,1	104,6	133,1	168,3	137,3	184,4	149,2	135,2	100,0	100,0
2018	79,3	68,7	153,1	138,8	123,3	113,9	130,3	183,6	136,1	170,1	122,2	140,2	100,0	100,0
2019	81,0	69,7	144,3	130,1	96,7	113,5	139,2	180,3	131,4	180,9	141,9	128,9	100,0	100,0

Fuente: INEC (2019) Encuesta Nacional de Hogares 2019.

Las regiones que están más alto sobre los promedios nacionales son Brunca (entre un 30 y un 50% por encima), Huetar Caribe y Huetar Norte. En este último caso, llama la atención que en 2018 y 2019 la pobreza multidimensional está más de un 80% por sobre el promedio nacional. Siguiendo la tendencia que se señalaba anteriormente, Chorotega tiene una pobreza por línea de ingreso inferior al promedio nacional en 2019 y solo un 13% superior en el caso de la pobreza multidimensional en ese mismo año.

Finalmente, en el cuadro 83, se presentan las tasas de variación por año y promedio anual para cada indicador.

Cuadro 83
Costa Rica: tasas anuales de variación de la pobreza por líneas de pobreza y por pobreza multidimensional,
por regiones de planificación, 2010-2018
(En porcentajes)

Años	Central		Brunca		Chorotega		Huetar Caribe		Huetar Norte		Pacífico Central		Costa Rica	
	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD	Línea	PMD
2010/2011	4,9	-2,9	-6,4	-7,3	-1,2	-2,4	3,1	-11,5	8,1	-16,7	-9,4	-15,1	2,1	-7,0
2011/2012	-8,4	-12,1	7,8	-9,6	7,7	-6,9	-17,2	-7,5	-11,4	-3,9	12,6	-13,4	-5,0	-9,9
2012/2013	-2,4	-9,0	1,4	1,7	-0,4	-7,0	7,3	-4,3	-0,9	4,6	14,8	12,8	0,6	-3,8
2013/2014	10,1	9,9	7,4	-0,7	-0,3	-0,9	5,9	6,5	17,1	-8,8	-4,6	-8,9	8,1	4,0
2014/2015	-0,9	3,1	-2,3	-10,1	-18,8	-12,7	3,0	6,1	1,4	7,1	-7,0	0	-2,9	0,5
2015/2016	-5,9	-4,6	-11,9	-14,0	-12,5	-12,4	-5,0	-6,2	5,5	1,4	3,0	-1,2	-5,5	-5,9
2016/2017	-2,1	-9,1	-5,5	-4,0	-5,0	-17,9	-3,2	-11,1	-4,1	-2,4	5,8	-1,7	-2,4	-8,2
2017/2018	6,1	-3,2	9,3	8,9	15,6	10,6	2,9	10,9	4,2	-6,3	-13,9	5,3	5,1	1,6
2018/2019	1,8	-11,8	-6,0	-18,6	-21,8	-13,5	6,5	-14,8	-3,8	-7,6	15,8	-20,1	-0,3	-13,2
T.P. Anual 2010/19	0,2	-4,6	-0,9	-6,3	-4,8	-7,3	0,1	-3,9	1,5	-3,9	1,4	-5,2	-0,1	-4,8

Fuente: INEC (2019) Encuesta Nacional de Hogares 2019.

Los valores negativos en azul significan disminuciones de la pobreza y los valores positivos en rojo significan aumentos de la pobreza. Como era dable esperar, las cifras son erráticas con alzas y bajas durante el período 2010-2019, y en general no se observan bajas apreciables de la pobreza en el país, situación que da para reflexionar fuertemente sobre el funcionamiento de las políticas públicas correspondientes.

i) Ingresos

En el cuadro 84 se presenta información de ingresos por quintiles para cada región de planificación y para el país para los años 2018 y 2019.

Cuadro 84
Costa Rica: ingreso promedio por hogar e ingreso per cápita, por año y quintiles de ingreso,
según regiones de planificación, julio 2018 y 2019

Quintiles Hogar	Central		Brunca		Chorotega		Huetar Caribe		Huetar Norte		Pacífico Central		Costa Rica		
	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	
2018	I	261 955	74 431	142 796	42 580	169 524	48 952	169 152	44 530	167 734	42 507	175 832	54 818	208 475	59 944
	II	571 663	163 094	274 438	92 293	386 123	110 639	378 064	106 084	354 284	95 383	394 120	115 615	472 487	134 115
	III	904 869	270 196	475 127	149 718	618 254	182 640	595 431	173 919	551 427	148 835	579 876	180 107	744 474	224 267
	IV	1 365 572	455 144	720 562	252 266	1 018 261	310 513	869 754	277 510	755 752	249 968	930 454	302 791	1 158 062	384 983
	V	3 029 486	1 242 819	1 701 960	826 864	1 986 585	880 915	1 585 706	697 321	1 712 411	733 610	2 035 946	848 687	2 630 675	1 089 174
	Total	1 226 538	441 052	663 186	272 938	835 010	306 322	719 335	259 704	707 801	253 764	823 597	300 636	1 042 795	378 482
2019	I	266 292	74 716	146 834	44 919	215 906	59 847	187 094	46 758	163 683	44 496	177 333	49 098	214 139	61 403
	II	549 550	159 705	278 629	93 152	490 893	126 133	376 170	102 967	355 600	98 264	339 106	104 909	464 022	133 838
	III	861 892	264 782	468 053	152 870	674 903	200 605	543 918	162 602	537 019	160 653	537 745	167 670	717 008	221 085
	IV	1 334 395	450 382	754 614	251 816	988 708	340 036	733 378	258 835	779 174	264 002	843 837	284 211	1 121 099	381 797
	V	2 958 898	1 251 501	1 837 877	821 405	1 950 795	822 191	1 332 677	643 295	1 880 228	753 511	1 682 622	801 591	2 565 078	1 083 290
	Total	1 194 486	440 371	696 787	272 687	863 590	309 463	634 969	243 100	743 045	264 176	714 968	280 939	1 016 358	376 333

Fuente: INEC, Costa Rica, Encuesta Nacional de Hogares 2018 y 2019.

A simple vista se puede apreciar una gran disparidad de ingresos, particularmente entre el país y la región Central y el resto de las regiones. Esto se aprecia más claramente en el cuadro 85, que se ha construido como números índices usando como base los promedios nacionales para cada quintil y para el total.

Como se puede observar, y lo que es consecuente con los datos de pobreza, la región Central está, tanto por hogares como per cápita y en todos los niveles, alrededor de un 20% por encima de los ingresos promedios del país. Por otra parte, la región que tiene los ingresos más bajos, en torno a un 30% por debajo de los promedios nacionales es Brunca. Y esta situación no ha cambiado sustancialmente a lo largo del tiempo. La región que más se aproxima a los promedios nacionales es Chorotega que en el 2019 tuvo ingresos en torno al 15% por debajo e incluso en el quintil I y II por hogares superó en algo el promedio nacional.

Otra forma de ver esta información y que está relacionada con el nivel de desigualdad entre los ingresos de los distintos quintiles y que se complementa con la información del indicador Gini es la que se presenta en el cuadro 86.

Por ejemplo, en la región Central en 2019 los ingresos de los hogares del quintil 1 equivalen a tan solo el 21.4% el promedio de ingresos de la región, mientras que los del quintil 5 son un 247.7% superiores al promedio nacional. También se puede decir que los ingresos del quintil 5 son 11 veces superiores a los del quintil I. En el nivel nacional, la situación es muy similar a la de esta región y donde parece haber un mayor nivel de disparidad, en este sentido, es en la región Brunca.

El cuadro 87 muestra estas relaciones, que se refieren a las veces que el quintil 5 contiene al resto de los quintiles, relación que, en su nivel más alto, llega a 13 veces en el caso de los ingresos de los hogares y 18 veces en el caso de los ingresos per cápita, reflejando con ello los niveles de desigualdad de ingresos entre los distintos quintiles.

Finalmente, en el cuadro 88 se muestran las tasas de crecimiento del ingreso de los hogares y las personas entre los años 2018 y 2019.

Con azul se presentan las tasas positivas y en rojo las negativas. Se puede observar, a simple vista, que hay un predominio de los casilleros rojos denotando con ellos mayores descensos que aumentos. Las regiones con mayores crecimientos positivos son Brunca, Chorotega y Huetar Norte. En estas dos últimas crece el total de los ingresos totales tanto de los hogares como de las personas, así como varios de sus quintiles. Sin perjuicio de ello, Brunca sigue siendo una región de muy bajos ingresos.

Cuadro 85
Costa Rica: índices de ingresos promedio por hogar e ingreso per cápita, por año y quintiles de ingreso,
en relación a los promedios nacionales según regiones de planificación, 2018-2019

Quintiles Hogar	Central		Brunca		Chorotega		Huetar Caribe		Huetar Norte		Pacífico Central		Costa Rica		
	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	
2018	I	126	124	68	71	81	82	81	74	80	71	84	91	100	100
	II	121	122	58	69	82	82	80	79	75	71	83	86	100	100
	III	122	120	64	67	83	81	80	78	74	66	78	80	100	100
	IV	118	118	62	66	88	81	75	72	65	65	80	79	100	100
	V	115	114	65	76	76	81	60	64	65	67	77	78	100	100
Total	118	117	64	72	80	81	69	69	68	67	79	79	100	100	
2019	I	124	122	69	73	101	97	87	76	76	72	83	80	100	100
	II	118	119	60	70	106	94	81	77	77	73	73	78	100	100
	III	120	120	65	69	94	91	76	74	75	73	75	76	100	100
	IV	119	118	67	66	88	89	65	68	70	69	75	74	100	100
	V	115	116	72	76	76	76	52	59	73	70	66	74	100	100
Total	118	117	69	72	85	82	62	65	73	70	70	75	100	100	

Fuente: INEC, Costa Rica, Encuesta Nacional de Hogares 2018 y 2019.

Cuadro 86
Costa Rica: ingreso promedio por hogar e ingreso per cápita, por año y quintiles de ingreso, según regiones de planificación, julio 2018 y 2019
(En porcentajes de cada quintil sobre el total)

Quintiles Hogar	Central		Brunca		Chorotega		Huetar Caribe		Huetar Norte		Pacífico Central		Costa Rica		
	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	
2018	I	21,4	16,9	21,5	15,6	20,3	16,0	23,5	17,1	23,7	16,8	21,3	18,2	20,0	15,8
	II	46,6	37,0	41,4	33,8	46,2	36,1	52,6	40,8	50,1	37,6	47,9	38,5	45,3	35,4
	III	73,8	61,3	71,6	54,9	74,0	59,6	82,8	67,0	77,9	58,7	70,4	59,9	71,4	59,3
	IV	111,3	103,2	108,7	92,4	121,9	101,4	120,9	106,9	106,8	98,5	113,0	100,0,7	111,1	101,7
	V	247,0	281,8	256,6	302,9	237,9	287,6	220,4	268,5	241,9	289,1	247,2	282,3	252,3	287,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2019	I	22,3	17,0	21,1	16,5	25,0	19,3	29,5	19,2	22,0	16,8	24,8	17,5	21,1	16,3
	II	46,0	36,3	40,0	34,2	56,8	40,8	59,2	42,4	47,9	37,2	47,4	37,3	45,7	35,6
	III	72,2	60,1	67,2	56,1	78,2	64,8	85,7	66,9	72,3	60,8	75,2	59,7	70,5	58,7
	IV	111,7	102,3	108,3	92,3	114,5	109,9	115,5	106,5	104,9	99,9	118	101,2	110,3	101,5
	V	247,7	284,2	263,8	301,2	225,9	265,7	209,9	264,6	253,0	285,2	235,3	285,3	252,4	287,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEC, Costa Rica, Encuesta Nacional de Hogares 2018 y 2019.

Cuadro 87
Costa Rica: relación entre ingresos del quintil 5 y el resto de los quintiles, por hogar e ingreso per cápita, por regiones de planificación, 2018-2019

Quintiles Hogar	Central		Brunca		Chorotega		Huetar Caribe		Huetar Norte		Pacífico Central		Costa Rica		
	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	
2018	I	12	17	12	19	12	18	9	16	10	17	12	15	13	18
	II	5	8	6	9	5	8	4	7	5	8	5	7	6	8
	III	3	5	4	6	3	5	3	4	3	5	4	5	4	5
	IV	2	3	2	3	2	3	2	3	2	3	2	3	2	3
	V	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2019	I	11	17	13	18	9	14	7	14	11	17	9	16	12	18
	II	5	8	7	9	4	7	4	6	5	8	5	8	6	8
	III	3	5	4	5	3	4	2	4	4	5	3	5	4	5
	IV	2	3	2	3	2	2	2	2	2	3	2	3	2	3
	V	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: INEC, Costa Rica, Encuesta Nacional de Hogares 2018 y 2019.

Cuadro 88
Costa Rica: ingreso promedio por hogar e ingreso per cápita, por año y quintil de ingreso per cápita,
según regiones de planificación, tasa de crecimiento anual 2018-2019
(En porcentajes)

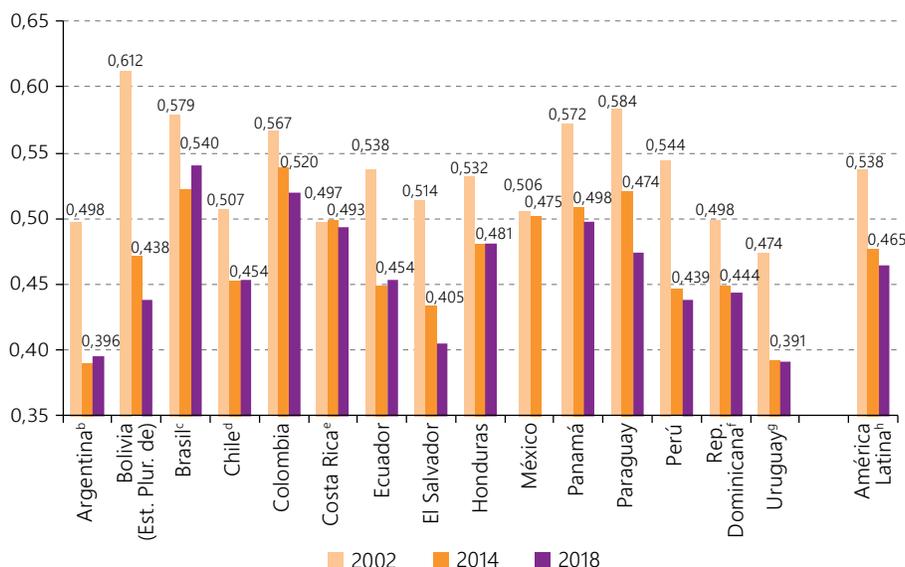
Quintiles Hogar	Central		Brunca		Chorotega		Huetar Caribe		Huetar Norte		Pacífico Central		Costa Rica		
	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	Hogar	Per Cápita	
2018/ 2019	I	1,7	0,4	2,8	5,5	27,4	22,3	10,6	5,0	-2,4	4,7	0,9	-10,4	2,7	2,4
	II	-3,9	-2,1	1,5	0,9	27,1	14,0	-0,5	-2,9	0,4	3,0	-14,0	-9,3	-1,8	-0,2
	III	-4,7	-2,0	-1,5	2,1	9,2	9,8	-8,7	-6,5	-2,6	7,9	-7,3	-6,9	-3,7	-1,4
	IV	-2,3	-1,0	4,7	-0,2	-2,9	9,5	-15,7	-6,7	3,1	5,6	-9,3	-6,1	-3,2	-0,8
	V	-2,3	0,7	8,0	-0,7	-1,8	-6,7	-16,0	-7,7	9,8	2,7	-17,4	-5,5	-2,5	-0,5
Total		-2,6	-0,2	5,1	-0,1	3,4	1,0	-11,7	-6,4	5,0	4,1	-13,2	-6,6	-2,5	-0,6

Fuente: INEC, Costa Rica, Encuesta Nacional de Hogares 2018 y 2019.

ii) *Coficiente Gini*⁷¹

El Índice de Desigualdad Gini o Coeficiente Gini, es un indicador que, como su nombre lo indica, mide los niveles de desigualdad, en este caso de los ingresos, y fluctúa entre 0 y 1. Cercano a 0 es mayor nivel de igualdad y cercano a 1 mayor nivel de desigualdad.

Gráfico 16
América Latina (15 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2018^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019) Panorama Social de América Latina (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019. Página 22.

^a El índice de Gini se calculó considerando ingresos iguales a 0.

^b Total urbano.

^c Las cifras de 2002 y 2014 fueron ajustadas según la diferencia entre la encuesta nacional de hogares (PNAD) y la encuesta nacional permanente de hogares (PNAD Continua) de 2014, para hacerlas comparables con las de 2018.

^d Las cifras de 2002, 2014 y 2018 corresponden a 2013, 2015 y 2017, respectivamente.

^e Las cifras a partir de 2010 no son comparables con las de años anteriores.

^f Las cifras de 2018 no son estrictamente comparables con las de 2002 y 2014.

^g Las cifras de 2002 corresponden al área urbana.

^h Promedio simple calculado sobre la base de información del año más cercano con datos disponibles para cada uno de los 15 países.

A efectos de tener una referencia comparativa, en el gráfico 16 presentan, con información de la CEPAL, los índices Gini para varios países de América Latina y el Caribe. Una primera cosa que llama la atención es el gran descenso que el indicador tiene en varios países entre los años 2002 y 2018. Particularmente acentuado es en el caso de Bolivia (0.612 a 0.438), Colombia (0.576 a 0.497), Paraguay (0.584 a 0.474), Panamá (0.572 a 0.498) y Argentina (0.498 a 0.396).

En realidad, en este período, en el promedio de América Latina, se presenta un descenso importante en el índice Gini al pasar de 0.538 a 0.465.

En este contexto, Costa Rica se ha mantenido en una situación relativamente alta y con un Gini bastante estable que pasa de 0.497 en 2002 a 0.493 en 2018, manteniendo relativamente constantes los niveles de desigualdad en el país.

⁷¹ El Coeficiente de Gini se basa en la Curva de Lorenz, que es una representación gráfica de una función de distribución acumulada. Se define matemáticamente como la proporción acumulada de los ingresos totales (eje y), que obtienen las proporciones acumuladas de la población (eje x). La línea diagonal de la Curva Lorenz representa la igualdad perfecta: todos reciben los mismos ingresos (el 20% de la población recibe el 20% de los ingresos). A total igualdad o equidad distributiva, el Coeficiente de Gini es igual a cero y a medida que aumenta la desigualdad, el Coeficiente de Gini se acerca al valor de 1.

En el cuadro 89 se ordena la información del índice Gini para varios países de América Latina para el año 2018, de mayor a menor, y se puede advertir que Brasil es el país más desigual del continente y Uruguay el más igualitario.

Cuadro 89
América Latina (15 países): índice Gini 2018, de mayor a menor

Brasil	0,540
Panamá	0,498
Colombia	0,497
Costa Rica	0,493
Honduras	0,481
México	0,475
Paraguay	0,474
América Latina	0,465
Chile	0,454
Ecuador	0,454
República Dominicana	0,444
Perú	0,439
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,438
El Salvador	0,405
Argentina	0,396
Uruguay	0,391

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2019.

En este contexto, Costa Rica aparece en cuarto lugar de mayor desigualdad en América Latina. Es importante esta referencia a efectos de que al revisar los indicadores para las regiones del país se parta desde la perspectiva que, comparativamente, se está frente a una situación nacional de relativamente alta concentración de los ingresos.

En el cuadro 90 se presentan los coeficientes Gini para Costa Rica y sus regiones, tanto por hogares como per cápita, para los años 2010 a 2019. Algunas cosas que se pueden decir:

- Salta a la vista que el índice Gini para el país en el año 2019, en ambos casos, es mayor que el de la CEPAL para ese año (0,508 y 0,514 frente a 0,493).
- Todas las regiones tienen altos coeficientes Gini y por tanto altos niveles de desigualdad de los ingresos, ya sea por hogares o por personas, lo que no viene sino a corroborar la información de ingresos por quintiles de la sección anterior.
- A simple vista las regiones más desiguales son Brunca y Huetar Norte y las más igualitarias (en este contexto de alta desigualdad), son las regiones Central, Pacífico Central y Huetar Caribe.

Cuadro 90
Costa Rica: coeficiente de Gini por regiones de planificación, 2010-2019

A. Por hogares

Años	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
2010	0,486	0,543	0,520	0,482	0,519	0,501	0,503
2011	0,490	0,537	0,515	0,506	0,506	0,507	0,508
2012	0,498	0,525	0,521	0,469	0,491	0,497	0,510

Años	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
2013	0,506	0,543	0,510	0,478	0,501	0,508	0,519
2014	0,495	0,538	0,501	0,439	0,520	0,481	0,512
2015	0,492	0,534	0,508	0,486	0,512	0,497	0,510
2016	0,500	0,523	0,492	0,496	0,516	0,513	0,515
2017	0,501	0,516	0,487	0,464	0,508	0,512	0,514
2018	0,499	0,520	0,502	0,467	0,482	0,505	0,511
2019	0,499	0,529	0,466	0,436	0,508	0,482	0,508

B. Por personas

Años	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
2010	0,486	0,555	0,535	0,488	0,527	0,499	0,507
2011	0,497	0,549	0,521	0,520	0,513	0,496	0,515
2012	0,504	0,520	0,528	0,473	0,496	0,495	0,515
2013	0,508	0,544	0,514	0,493	0,501	0,505	0,522
2014	0,503	0,545	0,512	0,446	0,513	0,476	0,516
2015	0,502	0,533	0,514	0,494	0,511	0,502	0,516
2016	0,505	0,529	0,506	0,497	0,529	0,514	0,521
2017	0,502	0,503	0,485	0,473	0,503	0,523	0,514
2018	0,500	0,524	0,504	0,480	0,499	0,496	0,514
2019	0,503	0,526	0,473	0,463	0,522	0,501	0,514

Fuente: INEC-Costa Rica, Encuesta Nacional de Hogares, 2010-2019.

En el cuadro g1 se presenta la variación anual de los coeficientes Gini por hogares y personas entre los años 2010 y 2019. En azul se presentan los valores negativos que significa disminución del coeficiente y, por tanto, disminución de la desigualdad. En rojo se presentan los valores positivos que indican lo contrario.

En general, se nota un cierto equilibrio entre los números rojo y los azules lo que significa que, con oscilaciones, la situación de desigualdad en las distintas regiones del país se tiende a mantener relativamente estable. En el acumulado, la tasa de crecimiento promedio anual en los 9 años ya sea en positivo o en negativo, es muy baja tanto para los hogares como para las personas.

En palabras simples, no ha habido, en el país y en sus regiones, un cambio significativo en los niveles de desigualdad de ingresos.

Cuadro g1
Costa Rica: coeficiente de Gini por regiones de planificación, tasa de variación 2010-2019
(En porcentajes)

A. Por hogares

Años	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
2010/2011	0,7	-1,2	-1,0	5,0	-2,4	1,2	0,9
2011/2012	1,8	-2,2	1,2	-7,4	-3,0	-2,1	0,5
2012/2013	1,6	3,4	-2,1	2,0	2,1	2,2	1,6
2013/2014	-2,2	-0,9	-1,8	-8,2	3,8	-5,3	-1,3
2014/2015	-0,6	-0,6	1,3	10,9	-1,5	3,4	-0,3
2015/2016	1,5	-2,2	-3,1	2,0	0,7	3,0	1,0

Años	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
2016/2017	0,3	-1,3	-1,0	-6,6	-1,6	-0,1	-0,3
2017/2018	-0,4	0,8	3,0	0,7	-5,1	-1,3	-0,5
2018/2019	-0,1	1,8	-7,2	-6,7	5,4	-4,5	-0,5
T.P. Anual 2010/19	0,3	-0,3	-1,2	-1,1	-0,2	-0,4	0,1

B. Por personas

Años	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
2010/2011	2,2	-1,2	-2,6	6,4	-2,7	-0,5	1,6
2011/2012	1,4	-5,3	1,3	-9,0	-3,3	-0,3	0,1
2012/2013	0,9	4,8	-2,6	4,2	1,1	2,0	1,4
2013/2014	-1,0	0	-0,5	-9,5	2,3	-5,7	-1,1
2014/2015	-0,3	-2,2	0,5	10,6	-0,4	5,4	-0,1
2015/2016	0,8	-0,8	-1,5	0,6	3,4	2,4	1,0
2016/2017	-0,7	-4,8	-4,3	-4,8	-4,9	1,9	-1,4
2017/2018	-0,4	4,2	4,0	1,6	-0,7	-5,2	0
2018/2019	0,6	0,3	-6,1	-3,5	4,7	1,0	0,1
T.P. Anual 2010/19	0,4	-0,6	-1,4	-0,6	-0,1	0	0,2

Fuente: INEC-Costa Rica, Encuesta Nacional de Hogares, 2010-2019.

iii) Indicadores de salud

El cuadro 92 presenta distintos indicadores de salud para las regiones de planificación del país para dos distintos años.

Cuadro 92
Indicadores de salud
(En porcentajes)

A. Costa Rica, indicadores de salud por regiones de planificación, 2010

Variabes	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Tasa bruta de mortalidad (por mil habitantes)	4,4	4,1	5,1	3,7	2,3	4,4	4,2
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	9,2	12,8	9,2	10,4	7,1	8,7	9,5
Nacimientos con bajo peso al nacer (en porcentajes)	7,1	5,2	6,6	6,1	6,4	5,9	6,6
Población cubierta por seguro enfermedad y maternidad ^a	91,4	94,4	91,2	94,7	91	91,6	91,9

B. Costa Rica, indicadores de salud por regiones de planificación, 2015

Variabes	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Tasa bruta de mortalidad (por mil habitantes)	4,8	4,2	5,2	4,0	3,3	4,8	4,6
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	7,32	7,4	8,46	10,6	7,2	7,7	7,8
Nacimientos con bajo peso al nacer (en porcentajes)	7,9	5,9	7,1	7,1	6,8	6,8	7,4
Población cubierta por seguro enfermedad y maternidad ^a	90,3	93,4	91,5	91,4	87,8	91,1	90,6

C. Costa Rica, indicadores de salud por regiones de planificación, 2010 (números índices, base Costa Rica = 100)

Variables	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Tasa bruta de mortalidad (por mil habitantes)	104,8	97,6	121,4	88,1	54,8	104,8	100,0
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	96,8	134,7	96,8	109,5	74,7	91,6	100,0
Nacimientos con bajo peso al nacer (en porcentajes)	107,6	78,8	100,0	92,4	97,0	89,4	100,0
Población cubierta por seguro enfermedad y maternidad ^a	99,5	102,7	99,2	103	99,0	99,7	100,0

D. Costa Rica, indicadores de salud por regiones de planificación, 2015 (números índices, base Costa Rica = 100)

Variables	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Tasa bruta de mortalidad (por mil habitantes)	104,3	91,3	113,0	87,0	71,7	104,3	100,0
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	93,8	94,9	108,5	135,9	92,3	98,7	100,0
Nacimientos con bajo peso al nacer (en porcentajes)	106,8	79,7	95,9	95,9	91,9	91,9	100,0
Población cubierta por seguro enfermedad y maternidad ^a	99,7	103,1	101,0	100,9	96,9	100,6	100,0

E. Costa Rica, indicadores de salud por regiones de planificación, 2015 (tasa de variación 2010-2015)

Variables	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Tasa bruta de mortalidad (por mil habitantes)	9,1	2,4	2,0	8,1	43,5	9,1	9,5
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	-20,4	-42,2	-8,0	1,9	1,4	-11,5	-17,9
Nacimientos con bajo peso al nacer (en porcentajes)	11,3	13,5	7,6	16,4	6,3	15,3	12,1
Población cubierta por seguro enfermedad y maternidad ^a	-1,2	-1,1	0,3	-3,5	-3,5	-0,5	-1,4

Fuente: MIDEPLAN, Estadísticas Regionales 2010-2015, INEC-Costa Rica. Unidad de Estadísticas Demográficas, 2016 y 2017.

^a MIDEPLAN; Estadísticas Regionales 2010-2015, CCSS, Dirección Actuarial y Económica, Área de Estadística. Mayo 2016.

Respecto a las tasas brutas de mortalidad total e infantil estas son relativamente bajas en el país. A modo de comparación y para tener una referencia en el cuadro 93 se presentan los valores de tasas de mortalidad infantil para América Latina ordenados de menores a mayores tasas. Se puede observar, que Costa Rica se encuentra ubicado en tercer lugar de mejores resultados, solo después de Cuba y Chile. En este contexto, por lo tanto, las tasas de mortalidad infantil para las regiones del país, son relativamente buenas, y más bien lo que corresponde es compararlas, en términos relativos, con respecto a los promedios nacionales.

Cuadro 93
Tasas de mortalidad infantil en América Latina, proyecciones de la CEPAL
(Por mil nacidos vivos, ordenados de menor a mayor en último quinquenio)
(En porcentajes)

Países	2010-2015	2015-2020	2020-2025	2025-2030
Cuba	6,5	6,0	5,5	5,2
Chile	9,6	8,7	7,2	7,2
Costa Rica	9,0	8,2	7,8	7,5
Uruguay	11,0	9,9	9,0	8,0
Panamá	14,2	12,5	10,9	10,0
El Salvador	17,5	14,4	12,1	10,4
Venezuela (República Bolivariana de)	15,3	13,8	12,4	11,2
Argentina	16,0	14,3	12,8	11,4
Rep. Dominicana	22,7	19,5	16,5	13,6
Colombia	19,1	16,9	15,2	13,8
Honduras	24,6	21,5	18,6	16,6
América Latina	25,4	22,4	19,7	17,2
México	23,3	21,2	19,2	17,4
Brasil	29,6	25,6	22,1	18,6
Perú	27,0	23,8	21,5	19,8
Ecuador	33,2	29,1	25,0	21,0
Nicaragua	31,0	27,6	24,7	21,8
Paraguay	30,8	26,9	24,4	22,1
Guatemala	32,5	28,9	25,5	22,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	38,1	32,6	27,1	22,6

Fuente: CEPAL 2017. Tasa de mortalidad infantil estimadas según quinquenios por países.

En este sentido, lo que se puede apreciar es que las regiones con las mayores tasas de mortalidad total, respecto al promedio nacional, son la Central, Chorotega y Pacífico Central. En mortalidad infantil, en 2015, Chorotega y Huetar Caribe están por sobre los promedios nacionales.

Llaman la atención los indicadores Huetar Norte que tiene mejores indicadores que el promedio nacional en tasa bruta de mortalidad, en mortalidad infantil y en nacimientos de bajo peso al nacer.

En la última parte del cuadro 92, se presentan las tasas de variación entre los años 2010 y 2015 para los varios indicadores de salud considerados. En color rosado se colocan los que implican deterioro de la situación, y en verde mejora. Se puede observar que el cuadro está teñido de rosado, lo que significa que ha habido un cierto retroceso entre ambos años. El indicador que más ha mejorado en todas las regiones, con la sola excepción de Huetar Norte, es el de mortalidad infantil. En el resto de los indicadores y regiones se advierte un cierto deterioro.

j) Innovación y competitividad

Se presenta en este apartado, alguna de la información que se pudo reunir, relacionada con este tema, y que se explicó anteriormente. No es mucha la información disponible, especialmente al nivel regional, pero alguna idea se puede tener a partir de la existente. No hay información más dura, como podría ser número de investigadores por habitantes, gasto en I+D como porcentaje del PIB, número de artículos científicos y técnicos publicados por habitantes, o, número de patentes inscritas, que incluso a nivel nacional puede que sean de difícil obtención, pero algo, al menos, se puede decir con la que se presenta aquí.

i) *Tecnologías de la información*

En el cuadro 94, a partir de la encuesta nacional de hogares, se presenta información que se ha denominado Información de TIC (Tecnologías de la Información y el Conocimiento), y que aquí se refieren, principalmente, a lo que podríamos denominar dotación de hardware por viviendas para el año 2019.

Cuadro 94
Costa Rica: cantidad y porcentaje de viviendas que poseen diferentes TIC por región de planificación, julio 2019
(En porcentajes)

Tenencia de TIC por Regiones	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Total viviendas por región	972 619	123 900	117 630	141 182	126 912	95 918	1 578 161
Porcentaje de viviendas por región	61,6	7,9	7,5	8,9	8,0	6,1	100,0
Porcentajes por TICs	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Con electricidad	99,9	99,7	99,1	99,4	98,5	99,8	99,7
Con teléfono residencial	39,1	15,5	20,7	11,6	16,1	20,0	30,4
Con teléfono celular	96,2	96,3	95,8	96,4	96,1	96,1	96,2
Con computadora	55,1	37,9	38,0	29,1	29,9	36,0	47,0
Con servicio de internet en la vivienda	88,3	83,6	82,5	82,8	80,3	88,1	86,3
Con televisor	98,7	94,9	95,3	95,0	91,6	95,6	97,1
Con televisión pagada	73,7	60,6	76,8	62,5	61,6	72,0	70,8
Con radio	63,6	47,4	44,2	48,3	41,8	44,1	56,6

Números índice en relación con el promedio nacional

Tenencia de TIC por Regiones	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Total de viviendas en Costa Rica	972 619	123 900	117 630	141 182	126 912	95 918	1 578 161
Con electricidad	100,3	100	99,4	99,7	98,8	100,1	100,0
Con teléfono residencial	128,6	50,8	68,1	38,2	53,0	65,7	100,0
Con teléfono celular	100,0	100,2	99,6	100,3	99,9	99,9	100,0
Con computadora	117,3	80,7	81,0	62,0	63,6	76,7	100,0
Con servicio de internet en la vivienda	102,3	96,8	95,5	95,9	93,0	102,0	100,0
Con televisor	101,7	97,7	98,2	97,9	94,3	98,5	100,0
Con televisión pagada	104,1	85,5	108,4	88,2	87,0	101,6	100,0
Con radio	112,4	83,8	78,1	85,4	73,9	78,0	100,0

Fuente: INEC-Costa Rica, Encuesta Nacional de Hogares, 2019.

Del cuadro 94 se desprenden algunos comentarios:

- La cobertura de electricidad, telefonía celular, televisión y conexión a internet en las viviendas es altísima. En los tres primeros casos cercana al 100% y en el tercero más del 80%. La disponibilidad de teléfonos residenciales es más baja, pero esto ya está superado por la disponibilidad de celulares.
- Es decir, en estos términos las regiones del país están muy comunicadas y pueden disponer de excelentes canales de comunicación para distintas actividades como alertas tempranas, educación o mercadeo.
- En disponibilidad de computadoras la situación es más baja y sólo la región Central supera el 50% de las viviendas con estos artefactos. Las regiones con menos capacidad en este rubro son Huetar Caribe y Huetar Norte.
- En este último sentido, llama la atención que la cobertura de servicios de internet es bastante más alta que la de computadoras en las viviendas, pero ello probablemente se debe a la cobertura de los servicios de telefonía móvil.

Se podría decir, por lo tanto, que en términos de hardware el país tiene una dotación bastante completa, lo que en teoría le permitiría una buena capacidad de comunicación y establecimiento de redes a distancia.

k) Educación

Otro componente muy importante de las condiciones de competitividad de un territorio son las estadísticas de educación. En el cuadro 95 se presenta la información que se ha logrado reunir por regiones de planificación. Comenzando por la parte baja de la primera parte del cuadro, se puede ver que al año 2019 la escolaridad promedio de Costa Rica era de tan sólo 8.9 años. Recuérdese que en el capítulo III se mostraba que varios países emergentes ya están sobre los 12 años de escolaridad promedio, proponiéndose incluso metas más ambiciosas que esa.

El punto es, y como también quedaba demostrado en el caso de Chile, que elevar tan sólo en un año la escolaridad promedio es un esfuerzo que puede tomar varios años, de ahí la importancia de resumir en este sencillo indicador el estado de situación en que se puede encontrar cada país o región, en esta materia.

Ya, como viene siendo habitual las regiones más atrasadas de Costa Rica en este sentido son Huetar Norte (7.29 años de escolaridad promedio), Huetar Caribe (7.76) y Brunca (7.78). A su vez, y como también ya es común, la región Central es la que tiene la escolaridad más alta (9.5 años), por sobre el promedio nacional.

Respecto a la tasa de analfabetismo, la información es bastante más antigua, se remonta al último Censo de Población de 2011, pero como se puede observar, ésta era muy baja en todas la regiones del país, por lo que para el año 2020 con toda seguridad debería haber mejorado o, al menos, haberse mantenido.

Cuadro 95
Costa Rica: población de 5 años o más por nivel de instrucción por región de planificación, julio 2019

Niveles de Instrucción	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica	
Sin instrucción	154 961	31 141	24 846	38 779	42 342	22 568	314 637	
Primaria	Incompleta	438 157	78 915	68 118	94 875	97 810	60 270	838 145
	Completa	610 701	82 206	75 607	97 518	88 019	58 756	1 012 807
Secundaria académica	Incompleta	586 202	66 390	74 602	87 664	75 495	62 803	953 156
	Completa	405 489	37 445	53 772	53 710	39 642	31 543	621 601
Secundaria técnica	Incompleta	41 982	7 316	6 732	6 314	6 378	6 612	75 334
	Completa	63 820	4 368	4 895	4 540	4 598	5 105	87 326
Educación superior	Pregrado y grado	599 269	34 651	49 672	32 592	27 008	28 772	771 964
	Posgrado	76 181	4 012	3 564	2 366	2 959	2 370	91 452
Total	2 976 762	346 444	361 808	418 358	384 251	278 799	4 766 422	
Escolaridad personas 15 años y más (años) ^a	9,50	7,78	8,75	7,76	7,29	83,0	8,92	
Tasa de analfabetismo ^b	0,6	1,2	0,9	1,2	1,8	1,0	0,9	

Porcentajes intra regionales

Niveles de Instrucción	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica	
Sin instrucción	5,2	9,0	6,9	9,3	11,0	8,1	6,6	
Primaria	Incompleta	14,7	22,8	18,8	22,7	25,5	21,6	17,6
	Completa	20,5	23,7	20,9	23,3	22,9	21,1	21,2

Niveles de Instrucción		Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Secundaria académica	Incompleta	19,7	19,2	20,6	21	19,6	22,5	20,0
	Completa	13,6	10,8	14,9	12,8	10,3	11,3	13,0
Secundaria técnica	Incompleta	1,4	2,1	1,9	1,5	1,7	2,4	1,6
	Completa	2,1	1,3	1,4	1,1	1,2	1,8	1,8
Educación superior	Pregrado y grado	20,1	10	13,7	7,8	7,0	10,3	16,2
	Posgrado	2,6	1,2	1,0	0,6	0,8	0,9	1,9
Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Porcentajes interregionales

Niveles de Instrucción		Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Sin instrucción		49,3	9,9	7,9	12,3	13,5	7,2	100,0
Primaria	Incompleta	52,3	9,4	8,1	11,3	11,7	7,2	100,0
	Completa	60,3	8,1	7,5	9,6	8,7	5,8	100,0
Secundaria académica	Incompleta	61,5	7,0	7,8	9,2	7,9	6,6	100,0
	Completa	65,2	6,0	8,7	8,6	6,4	5,1	100,0
Secundaria técnica	Incompleta	55,7	9,7	8,9	8,4	8,5	8,8	100,0
	Completa	73,1	5,0	5,6	5,2	5,3	5,8	100,0
Educación superior	Pregrado y grado	77,6	4,5	6,4	4,2	3,5	3,7	100,0
	Posgrado	83,3	4,4	3,9	2,6	3,2	2,6	100,0
Total		62,5	7,3	7,6	8,8	8,1	5,8	100,0

Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2019.

^a MIDEPLAN, 2017: Costa Rica, Estadísticas Regionales 2010-2015.

^b Censo 2011.

La demás información del cuadro 95 se refiere a los Niveles de Instrucción de la población de más de 5 años para el año 2019. Es bastante la información que ahí se presenta, pero quizás la que más interesa resaltar es la que se refiere a los niveles de estudio más avanzados. Como se puede ver en la parte inferior del cuadro, la Región Central concentra el 83,3% de los estudiantes de posgrado del país, bastante más que su participación relativa en el total de estudiantes que era de 62,5%. Lo mismo ocurre con otros niveles ya que concentra el 77,6% de los estudiantes pregrado y grado, el 73,1% de los que tienen educación secundaria técnica completa y el 65,2% de los de educación académica completa.

Por otra parte, y como era de esperar y sombreado con color anaranjado, las demás regiones tienen proporciones de estudiantes en estos niveles bastante menores que su participación total, lo que podría denotar una menor capacidad de su capital humano para enfrentar mayores desafíos de innovación, si es que esto se pudiera medir así.

I) Sistemas de empresas

En el cuadro 96⁷² se presenta información sobre empresas y trabajadores por tamaños de empresas por Provincias. Desafortunadamente, no se ha logrado tener esta información por regiones, pero a pesar de ello se expone aquí la información provincial para, al menos, tener una aproximación a la situación regional.

⁷² Para armar esta Tabla se recurrió al documento del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (2019) Estudio Situacional de la PYME Serie 2012-2017. Nueva metodología. En este documento los Cuadros de trabajadores de empresas y número de empresas por tamaños se presentan por separado, con la dificultad que el primero de ello se presenta desagregado en Micro, Pequeña, Mediana y Gran Empresa, pero el segundo, el número de empresas, se entrega agregado para PYMES (que reúne a las tres primeras categorías) y Grandes Empresas. Por tanto, el número de empresas micro, pequeñas y medianas, ha sido un cálculo aproximado propio que mantiene la distribución que éstas tienen a nivel nacional, pero respetando la proporción que las Grandes Empresas representan en cada Provincia. Por tanto, la distribución entre Grandes Empresas y Pymes en cada provincia es la correcta, lo que es una aproximación es la distribución relativa de las micro, pequeña y medianas empresas al interior de las Pymes.

Cuadro 96
Costa Rica: número de empresas y trabajadores por tamaños y provincias, 2017

Tamaño	San José		Alajuela		Heredia		Cartago		Puntarenas	
	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo
Micro	44 104	46 802	18 338	18 687	11 783	11 600	7 962	8 272	7 914	8 446
Pequeña	6 896	51 003	2 867	20 436	1 842	12 173	1 245	8 993	1 238	8 217
Mediana	2 207	53 476	918	19 031	590	13 694	398	8 167	396	7 978
PYMES	53 208	151 281	22 123	58 154	14 215	37 467	9 606	25 432	9 548	24 641
Grande	1 771	358 318	485	90 977	442	103 422	233	37 097	119	34 923
Total	54 979	509 599	22 608	149 131	14 657	140 889	9 839	62 529	9 667	59 564

Tamaño	Guanacaste		Limón		Otras		Costa Rica	
	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo
Micro	7 631	7 944	4 537	4 464	5 809	5 269	108 079	111 484
Pequeña	1 193	8 160	710	5 462	908	1 156	16 900	115 600
Mediana	382	6 025	227	5 117	291	3 857	5 409	117 345
PYMES	9 206	22 129	5 474	15 043	7 008	10 282	130 388	344 429
Grande	137	16 916	125	32 203	65	24 709	3 377	698 565
Total	9 343	39 045	5 599	47 246	7 073	34 991	133 765	1 042 994

Porcentajes por tamaño

Tamaño	San José		Alajuela		Heredia		Cartago		Puntarenas	
	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo
Micro	80,2	9,2	81,1	12,5	80,4	8,2	80,9	13,2	81,9	14,2
Pequeña	12,5	10,0	12,7	13,7	12,6	8,6	12,7	14,4	12,8	13,8
Mediana	4,0	10,5	4,1	12,8	4,0	9,7	4,1	13,1	4,1	13,4
PYMES	96,8	29,7	97,9	39,0	97,0	26,6	97,6	40,7	98,8	41,4
Grande	3,2	70,3	2,1	61,0	3,0	73,4	2,4	59,3	1,2	58,6
Total	3 104,4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tamaño	Guanacaste		Limón		Otras		Costa Rica	
	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo
Micro	81,7	20,3	81,0	9,4	82,1	15,1	80,8	10,7
Pequeña	12,8	20,9	12,7	11,6	12,8	3,3	12,6	11,1
Mediana	4,1	15,4	4,1	10,8	4,1	11,0	4,0	11,3
PYMES	98,5	56,7	97,8	31,8	99,1	29,4	97,5	33,0
Grande	1,5	43,3	2,2	68,2	0,9	70,6	2,5	67,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Porcentajes por provincia

Tamaño	San José		Alajuela		Heredia		Cartago		Puntarenas	
	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo
PYMES	40,8	43,9	17,0	16,9	10,9	10,9	7,4	7,4	7,3	7,2
Grande	52,4	51,3	14,4	13,0	13,1	14,8	6,9	5,3	3,5	5,0
Total	41,1	48,9	16,9	14,3	11,0	13,5	7,4	6,0	7,2	5,7

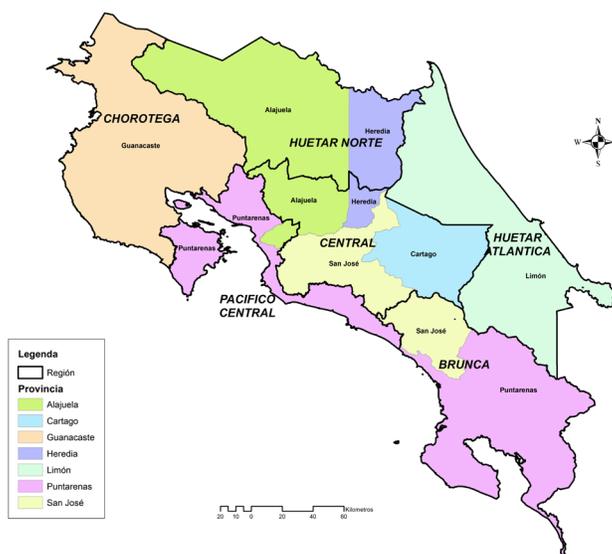
Tamaño	Guanacaste		Limón		Otras		Costa Rica	
	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo
PYMES	7,1	6,4	4,2	4,4	5,4	3,0	100,0	100,0
Grande	4,1	2,4	3,7	4,6	1,9	3,5	100,0	100,0
Total	7,0	3,7	4,2	4,5	5,3	3,4	100,0	100,0

Fuente: Estado situacional de la PYME en Costa Rica, Serie 2012-2017. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, 2019.

Como se recordará, Costa Rica tiene 7 provincias y 6 regiones de planificación, la mayoría de las cuales no coinciden entre sí. Sólo dos de ellas coinciden exactamente: la provincia de Guanacaste es equivalente a la región de Chorotega y la provincia de Limón es equivalente a la región Huetar Caribe o Huetar Atlántica.

Por otra parte, la región Central está integrada por parte de las provincias de San José, Alajuela, Heredia y Cartago; Brunca por parte de las Provincias de Punta Arenas y San José; Pacífico Central por parte de la Provincia de Puntarenas, mientras que Huetar Norte ocupa parte de las provincias de Alajuela y Heredia (mapa 13)⁷³.

Mapa 13
Costa Rica: subdivisión de provincias y regiones de planificación



Fuente: MIDEPLAN, 2018. Elaborado por Área de Planificación Regional.

Dicho, esto según la información del Ministerio de Economía, el país tenía en 2019, 133.765 empresas que empleaban 1.042.994 trabajadores. En este caso, la mayor concentración de empresas y trabajadores se producen en la provincia de San José, más del 40%, seguida de Alajuela y Heredia, que corresponden en gran medida a la región Central.

Como se puede ver, en general sin cambios muy significativos entre provincias, las Pymes representan en torno al 97% de las empresas y las grandes empresas el 3% restante. En este escenario, las microempresas representan el torno al 80% del total de empresas. Este escenario es muy similar a lo que ocurre en el resto de los países de América Latina.

Lo que llama la atención en el caso de Costa Rica es que, a nivel nacional, las empresas grandes generan cerca del 67% del empleo total una situación muy particular en el contexto de América Latina. En el caso de Costa Rica, las microempresas generan tan sólo el 10,7% del empleo, las pequeñas empresas el 11,1% y las empresas medianas el 11,3%.

No es muy diferente la situación a nivel de provincias con la excepción, principalmente, de Guanacaste en que las microempresas generan el 20,3% del empleo, las pequeñas el 20,9% y las medianas el 15,4, totalizando las pymes el 56,7% del empleo generado.

⁷³ Este es, en parte, uno de los problemas que presentan los análisis territoriales en Costa Rica que exhiben esta duplicidad de territorios intermedios: 7 provincias y 6 regiones que no coinciden necesariamente entre sí.

En el cuadro 97 se presenta el número promedio de trabajadores por tamaños de empresas.

Cuadro 97
Costa Rica: número de trabajadores promedio por tamaño de empresas por provincias, 2017

Tamaño	San José	Alajuela	Heredia	Cartago	Puntarenas	Guanacaste	Limón	Otras	Costa Rica
Micro	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0
Pequeña	7,4	7,1	6,6	7,2	6,6	6,8	7,7	1,3	6,8
Mediana	24,2	20,7	23,2	20,5	20,1	15,8	22,5	13,3	21,7
PYMES	2,8	2,6	2,6	2,6	2,6	2,4	2,7	1,5	2,6
Grande	202,3	187,6	234	159,2	293,5	123,5	257,6	380,1	206,9
Total	9,3	6,6	9,6	6,4	6,2	4,2	8,4	4,9	7,8

Fuente: Elaboración propia.

En promedio las empresas formales de Costa Rica emplean 7.8 trabajadores por empresa. La microempresa tiene en promedio 1 trabajador por empresa. En el otro extremo, la gran empresa tiene en promedio más de 200 trabajadores por empresa. Las empresas más grandes se ubican en las provincias de Puntarenas y Heredia.

A modo de comparación, en el cuadro 98 se presenta información para la Unión Europea y varios países de América Latina. Se pueden deducir los siguientes comentarios:

- En general, la microempresa representa entre el 80 y el 98% de las empresas de los diferentes países. El caso de la Unión Europea no es muy distinto, donde ellas representan el 92% de las empresas. Algo similar ocurre en Costa Rica, donde éstas son en torno al 80% de las empresas formales.
- En el porcentaje del empleo por tramos es donde hay grandes diferencias. En Perú las microempresas generan el 77.7% del empleo, en El Salvador el 66.6% y en Chile el 44.7% (todo esto para el año 2010, situación que puede haber cambiado más recientemente). En el caso de Costa Rica, según se vio generan tan sólo el 11% del empleo. O sea, son muchas pequeñas empresas, pero con poca generación de empleo, lo que en sí no se puede afirmar que sea bueno o malo, mientras no se tenga alguna idea de cuál es su nivel de productividad, información de la que no disponemos.
- En el otro extremo, la gran empresa que representa entre el 0.2% y el 1% de las empresas de los países considerados en el cuadro 98, en la Unión Europea genera el 33% del empleo; en Brasil ocurre algo similar, en Uruguay genera el 34% del empleo y en Chile el 23.5%. En cambio, en Costa Rica representa el 67% del empleo, un valor comparativamente muy alto, lo que la constituye en una entidad de enorme importancia en términos sociales por su contribución a la generación de empleo.

Cuadro 98
Participación de las empresas por categorías en el total de la economía formal en términos de número de empresas, empleo y tamaño, 2010
(En porcentajes)

Categorías y Países	Micro	Pequeña	MYPE	Mediana	PYME	MIPYME	Grande	Total	
Empresas por tramos de tamaños	Unión Europea	92,1	6,6	98,7	1,1	7,7	99,8	0,2	100,0
	Brasil	83,7	13,8	97,5	1,6	15,4	99,1	0,9	100,0
	Chile	81,8	15,1	96,9	2,1	17,2	99,0	1,0	100,0
	El Salvador	96,8	2,6	99,3	0,5	3,1	99,8	0,2	100,0
	Perú	98,1	1,5	99,6	0,3	1,9	100,0	0	100,0
	Uruguay	83	13,3	96,3	3,1	16,4	99,4	0,6	100,0

Categorías y Países	Micro	Pequeña	MYPE	Mediana	PYME	MIPYME	Grande	Total	
Empleo por tramos de tamaños	Unión Europea	29,8	20,4	50,1	16,8	37,1	66,9	33,1	100,0
	Brasil	24,3	27,5	51,7	15,1	42,6	66,9	33,1	100,0
	Chile	47,8	16,4	64,2	12,3	28,7	76,5	23,5	100,0
	El Salvador	66,6	8,6	75,2	6,2	14,9	81,4	18,6	100,0
	Perú	77,7	10,5	88,2	6,4	16,9	94,6	5,4	100,0
	Uruguay	20,8	24,0	44,9	21,0	45,1	65,9	34,1	100,0
Promedio de trabajadores por empresas por tramos de tamaños	Unión Europea	2,0	19,3	3,2	100,1	30,4	4,2	1 005,2	6,3
	Brasil	3,3	22,6	6,0	110,5	31,5	7,7	416,2	11,3
	Chile	4,7	8,7	5,3	47,1	13,4	6,2	191,1	8,0
	El Salvador	1,7	8,5	1,9	30,8	12,2	2,1	313,1	2,5
	Perú	2,5	21,4	2,8	59,3	28,2	3,0	681,2	3,1
	Uruguay	1,5	10,5	2,7	39,5	16,0	3,9	343,6	5,8

Fuente: 1. Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales. Carlo Ferraro, Giovanni Stumpo Compiladores. CEPAL, Santiago de Chile, 2010. 2. Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe. C. Ferraro (compilador). CEPAL AECID, Santiago de Chile 2011. 3. Internacionalización y políticas de apoyo a las PYMEs en la Unión Europea. CEPAL, Programa AL-INVEST IV.

En forma complementaria a lo expuesto hasta ahora, en el cuadro 99 se presenta información sobre microempresas de los hogares por actividad económica, un registro de información de empresas que no está comprendido en el que se exponía en el cuadro 96 y que corresponde a un total de 396.796 microempresas familiares al año 2019. En este caso la información si viene a nivel de Regiones de Planificación.

La definición que se da a estas empresas en la Encuesta Nacional de Microempresas que las registra es la siguiente⁷⁴:

“Para efectos prácticos de este estudio, y adicional a la definición del MEIC, el INEC considera como microempresas de los hogares aquellas empresas que desarrollan alguna actividad productiva dirigida al mercado, sin que estén formalmente constituidas en sociedad. Las actividades desarrolladas se llevan a cabo en establecimientos, negocios, fincas, en la calle o dentro de las mismas viviendas; son ejercidas por trabajadores cuenta propia o empleadores, en forma ocasional o permanente, que cumplen con al menos una de las siguientes características:

- No estar inscritos en el Registro Nacional como empresa o razón social con cédula jurídica.
- No poseer registros contables formales para cuantificar todos los ingresos y gastos de la actividad.
- No tener asignado un salario fijo para la persona dueña de la actividad por el trabajo que realiza en el negocio, de forma que el ingreso que obtiene por el trabajo es la ganancia de la actividad. Sin embargo, si tienen un salario fijo asignado por el trabajo que realizan, se contempla si retiran mensualmente o en periodos menores las ganancias del negocio para cubrir necesidades personales o del hogar.”

⁷⁴ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2020) Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares 2019. Resultados Generales. San José, Costa Rica. Enero.

Cuadro 99
Costa Rica: número de microempresas de los hogares por sector de actividad económica,
según año y región de planificación de la residencia de la persona independiente, 2018-2019
(En miles y en porcentajes)

A. 2018									
Sectores	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Total	Empleo Total	Empleo/Empresa
Agropecuario	19 425 12,7	8 007 5,3	4 455 2,9	7 182 4,7	5 740 3,8	2 542 1,7	47 351 31,1	152 434	3,22
Industria	52 679 37,6	6 930 4,9	6 761 4,8	7 473 5,3	9 306 6,6	7 193 5,1	90 342 64,5	140 033	1,55
Comercio	51 101 41,2	7 942 6,4	7 264 5,9	6 166 5,0	7 393 6,0	6 000 4,8	85 866 69,2	123 998	1,44
Servicios	89 044 48,4	11 119 6,0	9 890 5,4	8 508 4,6	10 041 5,5	9 243 5,0	137 845 74,9	183 979	1,33
Total	212 249 35,3	33 998 5,7	28 370 4,7	29 329 4,9	32 480 5,4	24 978 4,2	361 404 60,2	600 444	1,66

B. 2019									
Sectores	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Total	Empleo Total	Empleo/Empresa
Agropecuario	21 354 12,4	11 622 6,7	4 457 2,6	6 773 3,9	8 128 4,7	3 439 2,0	55 773 32,4	172 355	3,09
Industria	50 896 34,6	6 518 4,4	7 736 5,3	7 032 4,8	8 348 5,7	5 385 3,7	85 915 58,5	146 895	1,71
Comercio	50 458 41,4	6 044 5,0	6 359 5,2	8 496 7,0	7 931 6,5	4 566 3,7	83 854 68,8	121 959	1,45
Servicios	111 677 47,0	10 884 4,6	14 069 5,9	14 796 6,2	9 050 3,8	10 778 4,5	171 254 72,0	237 729	1,39
Total	234 385 34,5	35 068 5,2	32 621 4,8	37 097 5,5	33 457 4,9	24 168 3,6	396 796 58,4	678 938	1,71

C. Tasa de variación 2018-2019

Sectores	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Total	Empleo Total	Empleo/Empresa
Agropecuario	9,9	45,1	0	-5,7	41,6	35,3	17,8	13,1	-4,0
Industria	-3,4	-5,9	14,4	-5,9	-10,3	-25,1	-4,9	4,9	10,3
Comercio	-1,3	-23,9	-12,5	37,8	7,3	-23,9	-2,3	-1,6	0,7
Servicios	25,4	-2,1	42,3	73,9	-9,9	16,6	24,2	29,2	4,0
Total	10,4	3,1	15,0	26,5	3,0	-3,2	9,8	13,1	3,0

Fuente: Elaboración propia en base a INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de microempresas de los hogares 2018 y 2019.

Como se puede observar este conjunto de microempresas que no están en la cuenta de las Pymes formales del cuadro 96, constituyen un gran número de unidades económicas que al año 2019 generaban 678.938 empleos, seis veces más que las microempresas formales que se registraban en aquel cuadro.

Como ya era dable de esperar el mayor número de microempresas de los hogares se concentra en la Región Central (59%), aunque en una proporción menor que su participación económica o poblacional. Entre los años 2018 y 2019 aumenta fuertemente el número de microempresas en las regiones Huetar

Caribe, Chorotega y Central (en ese mismo orden) y disminuye en la región Pacífico Central, aunque este es un fenómeno común entre las pequeñas empresas en que la tasa de natalidad y mortandad de empresas es muy variable.

El empleo total de estas microempresas también aumenta fuertemente entre ambos años (13.1%), sin saber que pasa en cada región ya que solo se dispone del dato agregado.

Un ejercicio que nos parecía ineludible realizar era el de sumar ambas informaciones de empresas, las del cuadro 96 del total de Pymes con la del cuadro 99 de las microempresas de los hogares, que pareciera reflejar de mejor forma la situación del total de las empresas en el país⁷⁵. Esto es lo que se presenta en el cuadro 100.

Cuadro 100
Costa Rica: número de empresas y trabajadores por tamaños, 2017-2019,
sumando datos de la encuesta de microempresas al estado situacional de la pyme

Tamaño	Costa Rica ^a		Costa Rica ^b		Costa Rica		Costa Rica		Empleo/ Emp.
	Número	Empleo	Número	Empleo	Número	Empleo	Porcentaje Empresas	Porcentaje Empleo	
Micro	108 079	111 484	396 796	678 938	504 875	790 422	95,2	45,9	1,6
Pequeña	16 900	115 600			16 900	115 600	3,2	6,7	6,8
Mediana	5 409	117 345			5 409	117 345	1,0	6,8	21,7
PYMES	130 388	344 429			527 184	1 023 367	99,4	59,4	1,9
Grande	3 377	698 565			3 377	698 565	0,6	40,6	206,9
Total	133 765	1 042 994			530 561	1 721 932	100,0	100,0	3,2

^a Fuente: Estado situacional de la PYME en Costa Rica, Serie 2012-2017. MEIC, 2019. (Datos de 2017).

^b Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares 2018 y 2019. (Datos de 2019).

Al sumar ambas informaciones, el total de empresas de Costa Rica pasa de 133.765 a 530.561 y el empleo generado pasa de 1.042.994 a 1.721.932 trabajadores. Un salto considerable. Y, en este caso, se puede observar que la información se alinea algo más con la que se presentaba para otros países. En efecto, las microempresas pasan a representar el 95,2% de las empresas y generan el 45,9% del empleo, mientras que las grandes empresas con una participación del 0,6% en el total de empresas generan el 40,6% del empleo. En otras palabras, se confirma el enorme rol social, en general, ejerce la microempresa en América Latina al ser un gran proveedor de empleo. Otra historia es si este empleo es de calidad y en condiciones de productividad relativamente competitivas.

En el cuadro 101 se presenta información que relaciona el empleo por tamaños de empresas y su contribución a la población ocupada total para el año 2019.

Cuadro 101
Costa Rica: trabajadores por tamaños de empresas y porcentajes sobre población ocupada, 2019

Tamaño	Empleo	Población ocupada 2019 ^a	Porcentaje de empleo/población ocupada
Micro	790 422	2 170 724	36,4
Pequeña	115 600	2 170 724	5,3
Mediana	117 345	2 170 724	5,4
PYMES	1 023 367	2 170 724	47,1
Grande	698 565	2 170 724	32,2
Total	1 721 932	2 170 724	79,3

Fuente: Estado situacional de la PYME en Costa Rica. MEIC, 2019.

^a Población ocupada de la Encuesta Continua de Empleo.

⁷⁵ Aunque las estadísticas por completas que sean siempre dejan fuera una cierta cantidad de microempresas informales de mecanismos de auto empleo que es muy difícil de capturar.

El total de empresas de todos los tamaños contribuyen con el 79.3% de la población ocupada total del país.

En este contexto, la microempresa contribuye con el 36.4% a la generación de empleo total, la pequeña y mediana empresa contribuyen con poco más del 5% en cada caso. Y, finalmente, la gran empresa genera el 32.2% de la ocupación total del país.

Interesante conclusión, ambos extremos del tamaño de empresas, uno con muchas y el otro con muy pocas, representan el 68.6% del empleo nacional.

En el cuadro 102, siguiendo un procedimiento similar y dado que Guanacaste coincide con la Región de Chorotega y que Limón coincide con la Región Huetar Caribe, se presenta un cuadro agregado de empresas uniendo ambas fuentes de información: el Estado Situacional de la Pyme en Costa Rica y la Encuestas de Microempresas de los Hogares.

Cuadro 102
Chorotega y Huetar Caribe: número de empresas y trabajadores por tamaños, 2017-2019,
sumando datos de la encuesta de microempresas al estado situacional de la pyme

A. Chorotega									
Tamaño	Chorotega ^a		Chorotega ^b		Chorotega		Chorotega		
	Número	Empleo	Número	Empleo ^c	Número	Empleo	Porcentaje Empresas	Porcentaje Empleo	Empleo/Emp.
Micro	7 914	8 446	32 621	48 379	40 535	56 825	95,9	52,6	1,4
Pequeña	1 238	8 217			1 238	8 217	2,9	7,6	6,6
Mediana	396	7 978			396	7 978	0,9	7,4	20,1
PYMES	9 548	24 641			42 169	73 020	99,7	67,6	1,7
Grande	119	34 923			119	34 923	0,3	32,4	293,5
Total	9 667	59 564			42 288	107 943	100,0	100,0	2,6

B. Huetar Caribe									
Tamaño	Huetar Caribe ^a		Huetar Caribe ^b		Huetar Caribe		Huetar Caribe		
	Número	Empleo	Número	Empleo ^c	Número	Empleo	Porcentaje Empresas	Porcentaje Empleo	Empleo/Emp.
Micro	7 631	7 944	37 097	27 186	44 728	35 130	96,3	41,7	0,8
Pequeña	1 193	8 160			1 193	8 160	2,6	9,7	6,8
Mediana	382	6 025			382	6 025	0,8	7,2	15,8
PYMES	9 206	22 129			46 303	49 315	99,7	58,5	1,1
Grande	137	16 916			137	34 923	0,3	41,5	254,9
Total	9 343	39 045			46 440	84 238	100,0	100,0	1,8

Fuente: INEC-Costa Rica.

^a Estado situacional de la PYE en Costa Rica, Serie 2012-2017. MEIC, 2019 (Datos de 2017).

^b Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares 2018 y 2019. (Datos de 2019).

^c Dato calculado a partir del porcentaje de empleo de las microempresas en el total de microempresas e la Fuente Estado Situacional.

Como se puede ver, las microempresas en Chorotega pasan de 7.914 a 40.535 y el empleo de ellas pasa de 8.446 trabajadores a 56.825. Sin dudas, estos son datos más reales de la situación de las pequeñas empresas en esta región. En términos de los datos agregados entonces, esta región tiene 42.288 empresas que generan 107.943 empleos. De éstas, el 95,9% son microempresas que generan el 52,6% del empleo, y en el otro extremo 0,3% son grandes empresas que generan el 32,4% del empleo.

En el caso de Huetar Caribe, son 44.440 empresas que generan 84.238 empleos, de las cuales el 96,3% son microempresas que generan el 41,7% del empleo, 2,6% son pequeñas con el 9,7% del empleo, 0,8% son medianas con el 7,2% del empleo y 0,3% son grandes empresas con el 41,5% del empleo.

En conclusión, esta es una aproximación a la situación de los conglomerados de empresas en Costa Rica, sus provincias y regiones, en que se puede advertir el gran predominio, en número de las pequeñas empresas, que pueden constituir sistemas de empresas articulados a nivel de los distintos espacios territoriales para mejorar sus condiciones competitivas.

m) Dinámica ambiental

En el documento Compendio de Estadísticas Ambientales de Costa Rica 2015⁷⁶, se presenta un listado completo de información del sector en distintos componentes y subcomponentes. Estos son los siguientes:

- Componente 1: condiciones y calidad ambiental. Incluye los Subcomponentes: condiciones físicas; cobertura terrestre, ecosistemas y biodiversidad; calidad ambiental.
- Componente 2: recursos ambientales y su uso. Incluye los Subcomponentes: recursos minerales no energéticos; recursos energéticos; tierra; recursos del suelo; recursos biológicos; recursos hídricos.
- Componente 3: residuos. Incluye los Subcomponentes: emisiones al aire y atmósfera; generación y gestión de las aguas residuales; generación y gestión de desechos; aplicación de bioquímicos.
- Componente 4: eventos extremos. Incluye los Subcomponentes: eventos naturales extremos y desastres naturales; desastres tecnológicos.
- Componente 5: asentamientos humanos y salud ambiental. Incluye los Subcomponentes: asentamientos humanos; salud ambiental.
- Componente 6: protección ambiental, gestión y participación/acción ciudadana. Incluye los Subcomponentes: protección ambiental y gestión de recursos naturales; regulación y gobernanza ambiental; preparación frente a eventos extremos y gestión de desastres; información y conciencia ambiental.

Es bastante la información que existe y si bien se presentan varios mapas, esta no se muestra por regiones de planificación, porque probablemente, en algunos casos, tampoco tenga mucho sentido hacerlo ya que se trata de sistemas continuos que no reconocen fronteras administrativas.

Dicho esto, la información que se presenta a continuación es la que se ha logrado y es posible discriminar por regiones de planificación. El cuadro 103 contiene las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) del país por regiones de planificación.

Como se puede ver las ASP corresponden a 12.915 km² que representan el 25,3% del territorio nacional. Las regiones que tienen una mayor participación en este concepto son Huetar Caribe que representa el 27,8% de las APS a nivel de nacional (bastante mayor que su participación relativa de población que es del 9% y de su porcentaje de territorio que es de un 18%); la Región Central con un 21,6% del total de ASP y Brunca que concentra el 18,3% de ellas.

Estas tres regiones tienen además participaciones muy importantes en algunos componentes específicos de las APS. Huetar Caribe, por ejemplo, concentra el 45,8% de las reservas biológicas, el 35,7% de los parques nacionales, el 14,5% de las reservas forestales y el 30,7% de los refugios nacionales de vida silvestre. En términos intrarregionales, el recurso más abundante son los parques nacionales que constituyen el 62,8% de las APS de la región.

Brunca, por otra parte, representa el 74,5% de los humedales a nivel nacional, el 15,5% de los parques nacionales y el 39,8% de las reservas forestales. A nivel interno, los parques nacionales y las reservas forestales constituyen el 77,8% de las ASP de la región.

⁷⁶ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2015) Compendio de Estadísticas Ambientales, Costa Rica 2015. MINAE, INEC.

Cuadro 103
Costa Rica: áreas silvestres protegidas por regiones de planificación 2019
(En km²)

Variables	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Reservas biológicas	78	2	34	99	0	2	215
Humedales	0	24,8	40	8	0	36	332
Reserva natural absoluta	0	0	0	0	0	14	14
Parques nacionales	1 296	978	1 121	2 252	622	44	6 314
Reservas forestales	902	855	6	312	76	0	2 152
Refugios nacionales de vida silvestre	26	76	183	710	1 272	48	2 317
Zonas protectoras	487	199	147	205	235	296	1 570
Otras categorías	2	0	0	0	0	0	2
Total	2 792	2 359	1 532	3 587	2 206	441	12 915
Extensión territorial (km ²)	8 522	9 528	10 142	9 189	9 803	3,911	51 094
Población total 2019^a	3 134 421	3 68 296	3 88 662	4 55 144	4 15 100	2 98 107	5 059 730

Distribución relativa por regiones

Variables	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Reservas biológicas	36,4	0,9	15,9	45,8	0	0,9	100,0
Humedales	0	74,5	12,1	2,4	0	10,9	100,0
Reserva natural absoluta	0	0	0	0	0	100	100,0
Parques nacionales	20,5	15,5	17,8	35,7	9,9	0,7	100,0
Reservas forestales	41,9	39,8	0,3	14,5	3,6	0	100,0
Refugios nacionales de vida silvestre	1,1	3,3	7,9	30,7	54,9	2,1	100,0
Zonas protectoras	31	12,7	9,4	13,1	15	18,8	100,0
Otras categorías	100,0	0	0	0	0	0	100,0
Total	21,6	18,3	11,9	27,8	17,1	3,4	100,0
Extensión territorial (km ²)	16,7	18,6	19,8	18	19,2	7,7	100,0
Población total (2015)	61,9	7,3	7,7	9,0	8,2	5,9	100,0
Porcentaje del territorio regional con ASP	32,8	24,8	15,1	39	22,5	11,3	25,3

Distribución intra-regional

Variables	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Reservas biológicas	2,8	0,1	2,2	2,7	0	0,5	1,7
Humedales	0	10,5	2,6	0,2	0	8,2	2,6
Reserva natural absoluta	0	0	0	0	0	3,2	0,1
Parques nacionales	46,4	41,5	73,2	62,8	28,2	10,0	48,9
Reservas forestales	32,3	36,3	0,4	8,7	3,5	0	16,7
Refugios nacionales de vida silvestre	0,9	3,2	12,0	19,8	57,7	11	17,9
Zonas protectoras	17,4	8,4	9,6	5,7	10,7	67,1	12,2
Otras categorías	0,1	0	0	0	0	0	0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

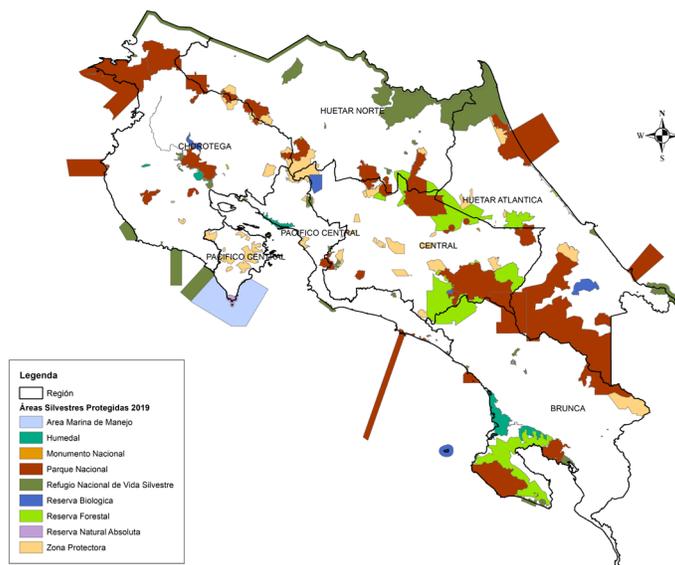
Fuente: Ministerio de Ambiente y Energía (MINA). Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).

^a Fuente ENAHO 2019.

Por otra parte, la región Central concentra el 36,4% de las reservas biológicas, el 20,5% de los parques nacionales, el 41,9% de las reservas forestales y el 31% de las zonas protectoras. A nivel interno de la región los parques nacionales y las reservas forestales son el 76,7% de las ASP de la región.

El mapa 14 presenta la distribución territorial de las APS entre las distintas regiones del país.

Mapa 14
Costa Rica: áreas silvestres protegidas por región de planificación, 2019



Fuente: Ministerio de Ambiente y Energía, Sistema Nacional de Área de Conservación (SINAC), Departamento de Información y Regularización del Territorio.

Finalmente, en el cuadro 104 se presenta información sobre superficies cubiertas por pagos de servicios ambientales por regiones de planificación.

Cuadro 104
Costa Rica: áreas silvestres protegidas y pago de servicios ambientales por regiones de planificación, 2019
(En km²)

Variables	Central	Brunca	Chorotega	Huetar Caribe	Huetar Norte	Pacífico Central	Costa Rica
Áreas silvestres protegidas (ASP)	2 791,6	2 358,9	1 531,6	3 586,6	2 205,9	440,8	12 915,3
Superficie cubiertas programa pago Ss ambientales	368,6	538,1	413,9	572,7	515,7	167,6	2 576,6
Porcentaje de territorio cubierto por Ss ambientales	13,2	22,8	27,0	16,0	23,4	38,0	20,0

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Energía (MINAE). Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).

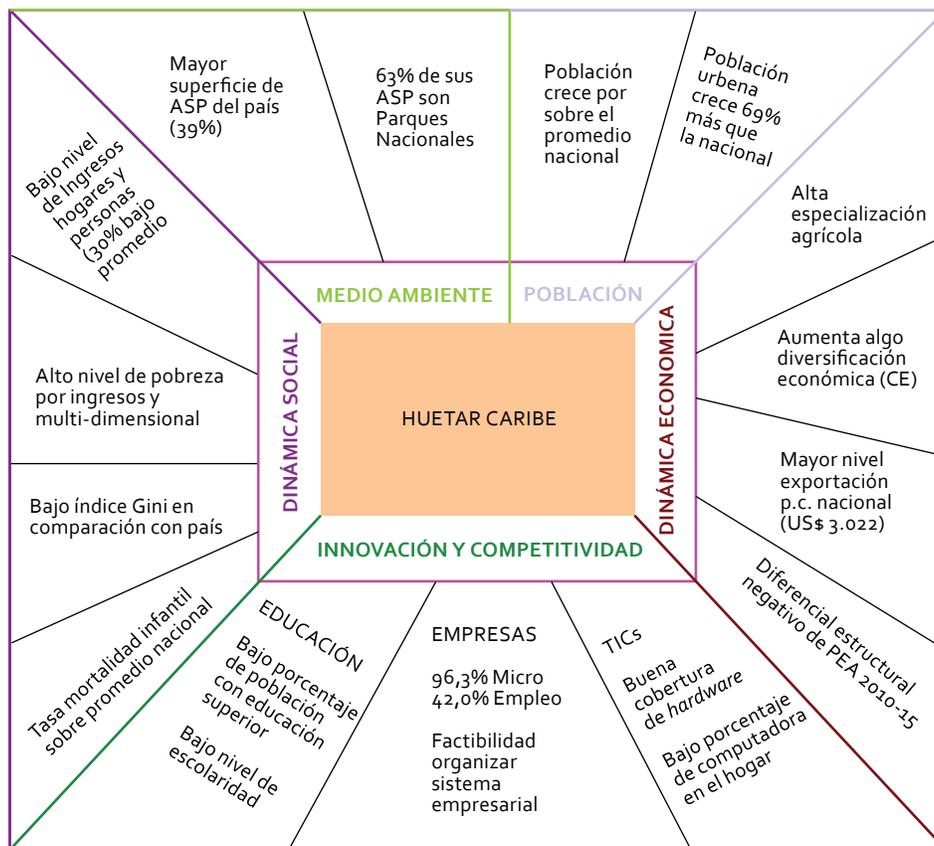
Como se puede observar, sólo el 20% del total de APS están cubiertas por pago de servicios ambientales. En términos de regiones la mayor cobertura se da en la Región Pacífico Central, en Chorotega, en Huetar Norte y Brunca.

n) Integración de variables en el contexto de un SIT para el desarrollo regional sostenible

Con toda la información que se ha presentado y procesado en los capítulos anteriores se puede intentar integrar las variables y en el contexto de un proceso de desarrollo regional sostenible (diagrama 3), integrar una interpretación del desarrollo reciente de las regiones de planificación del país.

En el diagrama 9 se presenta un ejemplo de lo que se puede hacer para la región Huetar Caribe, utilizando sólo algunas de las variables que se consideran más relevantes.

Diagrama 9
Un SIT para el desarrollo regional sostenible: el caso de Huetar Caribe



Fuente: Elaboración propia.

En la figura se integran los tres principales conceptos del desarrollo sostenible: Sociedad, Economía y Medio Ambiente. Se tratan por separado en el texto y en esta imagen dos conceptos: Población porque está incluida entre lo económico y lo social y por rescatar su propia dinámica demográfica interna. El otro, es Innovación y Competitividad porque tiene elementos de la economía y de la sociedad y también puede ser importante resaltar algunas de sus particularidades propias. Pero, en el resumen, los conceptos genéricos son los que ya se planteaban en el diagrama 3.

Se ha utilizado el ejemplo de Huetar Caribe, pero, obviamente, el ejercicio se puede hacer para todas las regiones del país y se pueden también rescatar más variables si se quiere complejizar el análisis.

Mirando la información contenida en el diagrama 9, se puede decir que Huetar Caribe es una región que ha tenido una dinámica poblacional positiva, por sobre el promedio nacional, en el cual se ha destacado fuertemente el crecimiento de su población urbana que ha evolucionado a tasas muy superiores al aumento de la población urbana a nivel nacional. A pesar de ello, la región sigue estando altamente especializada en la agricultura, que es su casi único y especial sector de dinamismo económico. Alrededor de éste es que la región se consolida como el principal exportador en términos per cápita del país (US\$ 3.022), y segundo exportador en términos de valor a nivel nacional. En los últimos años se advierte, en todo caso, un pequeño aumento de su diversificación económica en el contexto de algunas pérdidas de ocupación que se reflejan en el análisis diferencial estructural que se hacía.

A este respecto valga la pena señalar, que hay muchas afirmaciones que tienen que ser emitidas en forma muy cuidadosa y no concluyente, ya que, por la disponibilidad de la información y conformación de las bases de datos, muchas veces se trabaja con datos que configuran series cronológicas de distintos años, lo que le puede restar valor a algunas de las conclusiones que se puedan emitir.

Por otra parte, en el contexto de procesos de innovación y competitividad, la región tiene bajo niveles de escolaridad que van acompañados de un bajo porcentaje de población con estudios superiores. A pesar de que en ella, y en el país es su conjunto, hay una gran cobertura de hardware para Tics, el porcentaje de hogares equipados con computadores es relativamente bajo. La región tiene un alto porcentaje de microempresas con gran generación de empleo que podrían llegar a ser una fuente propicia para la organización de sistemas empresariales con mayores posibilidades competitivas.

Sin embargo, este clima empresarial se desenvuelve en un ambiente de bajos niveles de ingresos. En efecto, la región tiene ingresos de los hogares y de las personas que se encuentran un 30% por debajo de los promedios nacionales, con los que se constituyen en ellos ingresos promedios más bajos del país (a pesar de su condición de región exportadora). Acompañan a esta realidad, una situación con altos nivel de pobreza por ingresos y pobreza multidimensional, que tiene como único factor positivo menores niveles de desigualdad reflejados en uno de los índices Gini más bajos del país (quizás por la misma condición de mayor pobreza y menores ingresos).

En este contexto, por otra parte, y paradójicamente, la región es la que tiene la mayor proporción de Áreas Silvestres Protegidas del país (39%), con un gran predominio de Parques Nacionales los que constituyen el 63% de sus ASP.

En resumen, una región con grandes recursos, gran exportadora, pero con carencias sociales que no se condicen con esta condición.

IV. Financiamiento para una política de desarrollo regional. La política regional europea⁷⁷

A. Introducción

El objetivo principal de este capítulo es, en primer lugar, ofrecer una síntesis del desarrollo de la Política Regional en la Unión Europea y su financiación.

En el caso de la UE, puede hablarse realmente de una “política regional” con una larga trayectoria y que ha perseguido objetivos muy claros. El prioritario fue y sigue siendo reducir las diferencias económico-sociales que existen entre las regiones del conjunto de la Unión y paliar los posibles efectos negativos (aumento de las disparidades existentes) que podían y pueden provocar los avances hacia una mayor integración de los países miembros y sus economías.

El texto pretende, en su conjunto, ser útil para tomar las decisiones que se estimen más adecuadas en el caso de Costa Rica, cuyas autoridades han promovido la preparación de varios informes con objeto de poner en práctica una “política regional” que cuenta ya, como punto de partida, con muchos antecedentes, entre los cuales se encuentra ya una ley aprobada en octubre del 2021 sobre Desarrollo regional. En este sentido, este capítulo no se limita a exponer cómo se financia y cómo se distribuyen los recursos en cada uno de los casos estudiados, sino que ofrece también una explicación del “contexto” político-institucional en el que se ha desarrollado cada una de las experiencias analizadas, a la vez que se subrayan los aspectos positivos y no tan positivos que resultan de la puesta en práctica de la “política regional”.

B. La política regional europea: objetivos, financiación e implementación

1. Política regional de la Unión Europea. Planteamiento, objetivos y principios básicos

El objetivo que persigue este apartado es aportar algunas ideas básicas sobre cómo y por qué se planteó la necesidad de una política regional a escala comunitaria, con qué objetivos y cuáles son los principios básicos —absolutamente relevantes— que se aplican en su puesta en práctica.

⁷⁷ Este capítulo fue redactado por Juan Ramón Cuadrado, consultor senior de ILPES-CEPAL.

Lo que se expone es muy relevante para comprender cómo se financia la Política Regional Europea (PRE) y cómo se realiza su puesta en práctica por parte de los estados miembros, las regiones y su relación con la Comisión Europea.

En estos momentos, la PRE (Política regional europea) puede exhibir el récord de sus casi treinta y seis años de existencia, con garantías de que continuará en los próximos años. Durante este extenso período se han ido corrigiendo algunos aspectos relacionados con su implementación, en los cuales no parece necesario entrar aquí ya que apenas han afectado a su concepción original. Este informe se centra, pues, en cómo funciona dicha política actualmente, aunque en algunos casos recurriremos a datos y aspectos previos que estimamos de interés.

Algunos de los trazos y características más positivos de la experiencia europea pueden, posiblemente, trasladarse o adaptarse a las políticas regionales que se deseen poner en práctica en otros países del mundo. Pero, conviene tener en cuenta que, si bien pueden tomarse como referencia algunos principios de su "filosofía" y de su puesta en práctica, el problema no consiste sólo en cómo financiar una política de desarrollo regional, sino definir bien qué se pretende con ella y cuáles son las bases sobre las que se quiere edificar. Esto es lo que justifica que, de forma forzosamente breve, se expongan a continuación algunos aspectos generales de la Política Regional Europea que se consideran relevantes para poder abordar más tarde las cuestiones relacionadas con la financiación y la implementación de dicha política.

a) Una breve referencia histórica

El acuerdo fundacional de la Comunidad Económica Europea (CEE), suscrito en Roma en 1957, no contempló la necesidad de que los temas relacionados con los desequilibrios regionales tuvieran cabida —al menos desde un principio— en los objetivos orientados a la integración de los seis países fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo).

La prioridad se otorgó claramente a lograr una progresiva integración comercial, disminuyendo los aranceles de frontera con el claro propósito de suprimir las aduanas, así como los requerimientos fronterizos que existían entre dichos países. Al mismo tiempo, se otorgó también gran importancia a solucionar los temas relacionados con la agricultura (lo que condujo a crear la PAC, política agraria común), el desarrollo de la energía atómica y la progresiva abolición de los obstáculos a la libre circulación de las personas, los bienes y servicios y el capital. Por el contrario, las cuestiones "regionales" se consideró que debían ser sólo objeto de las posibles políticas que los países miembros quisieran poner en práctica⁷⁸, siempre que no colisionaran con las exigencias de la libre competencia que debía regir en el seno de la Comunidad.

Hay que subrayar, sin embargo, que el principio de solidaridad entre los países fundadores, y también hacia los que pudieran incorporarse en el futuro, estuvo siempre muy presente en los documentos y acuerdos pre-fundacionales⁷⁹. De hecho, desde un principio —en 1957, en el Tratado fundacional de Roma— se creó el Fondo Social Europeo (FSE), como instrumento financiero para fomentar el empleo y promover la cohesión social dentro de la Comunidad. También se creó, en 1958, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), cuya misión era y continúa siendo contribuir al desarrollo equilibrado del territorio, financiando actuaciones que condujesen a la integración económica y la cohesión social dentro de la Comunidad.

El giro hacia la necesidad de poner en práctica una Política Regional Europea (en adelante PRE) se produjo en 1986, es decir, casi tres décadas más tarde de los Tratados de Roma⁸⁰ (CEE y EURATOM).

⁷⁸ Como es sabido, cuando se funda la CEE, países como Francia e Italia tenían ya una larga tradición en el diseño de políticas territoriales y de desarrollo a favor de las regiones más atrasadas.

⁷⁹ Entre ellos el Acuerdo sobre el Carbón y el Acero (CECA) o el Tratado de EURATOM. Robert Schuman, uno de los padres-fundadores de la CEE ya sostuvo previamente que "Europa no se hará de golpe. Se construirá a través de realizaciones concretas, creando ante todo una solidaridad de hecho".

⁸⁰ En plural por cuanto en Roma se suscribió no sólo el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), sino el de constitución de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Ambos tratados, junto con el de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), creada en 1951, conforman los «Tratados Constitutivos» de las Comunidades Europeas. El "Acta Única Europea" modificó y reforzó muchos aspectos de dichos tratados previos, considerados —en su conjunto— como tratados constitucionales de la UE.

La ocasión para hacerlo fue la aprobación y puesta en práctica de la llamada “Acta Única Europea”, que revisaba y reforzaba dichos tratados y cuyo principal objetivo era avanzar hacia un mayor grado de integración económica —especialmente en cuanto a las actividades del sector servicios— e institucional. Esta decisión vino acompañada de la necesidad de adoptar medidas orientadas a lograr una mayor “cohesión económica y social” a escala europea, fundadas en la necesidad de lograr que los beneficios que se suponía que iba a proporcionar una mayor integración económica debían distribuirse de la forma más equitativa posible entre países y a escala regional. Se subrayó, en este sentido, que la existencia de regiones muy atrasadas con respecto a la media europea podría provocar incluso un mayor distanciamiento en el conjunto de las regiones europeas en lugar de un proceso de convergencia.

Los temas relacionados con las desigualdades regionales habían sido ya objeto de preocupación antes del cambio histórico al que acabamos de referirnos. En 1973, coincidiendo con la incorporación de Irlanda, Reino Unido y Dinamarca, se planteó ya la conveniencia de que las desigualdades entre regiones se abordaran a escala comunitaria, en lugar de constituir sólo un problema interno de cada país. En 1975 se creó el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER) destinado a “colaborar” con las acciones regionales que pudieran estar llevando a cabo los países miembros de la todavía llamada CEE. Sin embargo, tuvieron que transcurrir aún bastantes años hasta que la Política Regional Comunitaria (PRC) alcanzase la destacada posición que ocupa desde mediados-finales de los 80s. hasta la fecha.

En efecto, el cambio en relación con los problemas regionales tuvo lugar en 1985, al debatir y aprobar un gran compromiso orientado a impulsar una mayor y más efectiva integración entre los países miembros de la Comunidad, lo cual se plasmó en el “Acta Única Europea” aprobada en febrero de 1986, que entró en vigor el 1 de julio de 1987. Como parte de dicha decisión se decidió reforzar la necesidad de un mayor grado de solidaridad entre todos los países miembros⁸¹, avanzando hacia el más alto grado de cohesión económica y social posible, como figura en uno de los primeros artículos del Tratado consolidado de la que desde entonces pasó a denominarse: Unión Europea (UE). Lo cual había dado ya lugar al impulso de una política regional propia y común, a la que se iban a destinar cifras de recursos financieros crecientes hasta doblar su cuantía en 1993⁸².

Conviene subrayar que en este giro favorable a disponer de una política regional propia de la UE jugó también un considerable papel el hecho de que se integrasen en la Unión tres países que eran comparativamente menos desarrollados y con algunas regiones muy atrasadas, como Grecia (en 1981) y Portugal y España (en enero de 1986). Se argumentó entonces, como ya hemos anticipado, que el avance hacia una mayor integración económica podría dar lugar a una desigual distribución de los beneficios que esta última iba a aportar. El argumento era que las regiones centrales y las más desarrolladas de la UE obtendrían unos réditos mucho más elevados que las más atrasadas y periféricas, lo que podría contribuir a que aumentasen las disparidades económicas y sociales entre regiones, tanto a escala europea como dentro de cada país. Esto justificaba el impulso a una política regional a escala comunitaria orientada, esencialmente, a favorecer el desarrollo de las regiones más atrasadas de la Unión.

b) Objetivos de la “nueva” Política Regional Europea. Una política orientada básicamente a reducir las desigualdades interregionales

El propósito de lanzamiento de una potente política regional para toda la UE (en adelante PRE) hizo que, a partir de enero de 1986 y en el ejercicio siguiente, se diseñara un amplio esquema de procedimientos y que se asignara un creciente volumen de recursos financieros a su puesta en práctica. Se trató, realmente, de una fase que puede calificarse como transitoria que abarca los ejercicios 1986 y 1987, ya que, si bien empezó aplicarse desde enero de 1986, fue a partir de 1988 cuando la PRE quedó bien establecida al aprobarse el Programa 1988-1992, por supuesto tomando como base la experiencia adquirida previamente.

⁸¹ En aquellos momentos eran 15 los países integrantes de la Unión Europea (actualmente 27), a la que en enero de 1986 se habían incorporado Portugal y España.

⁸² De hecho, se acordó avanzar hacia una duplicación de los recursos financieros con los que debían contar los Fondos Estructurales, de forma que en 1993 se habrían duplicado —mediante aumentos progresivos— los recursos disponibles en 1987.

Tres razones básicas jugaron un papel muy claro en la puesta en práctica de esta “nueva” política. En primer lugar, el compromiso suscrito de duplicar la dotación económica de los Fondos Estructurales —cuyos objetivos y funcionamiento se estudiarán más tarde con detalle— con el horizonte en 1993. Lo cual suponía colocar a la PRC en una posición muy destacada dentro de la UE por su peso presupuestario en relación con otras políticas, como la PAC (Política Agrícola Común), que ya existía desde el nacimiento de la Comunidad.

En segundo lugar, por la aprobación simultánea de una reforma que rediseñó el funcionamiento de los Fondos Estructurales⁸³, algo que era obligado realizar teniendo en cuenta la experiencia adquirida y el importante incremento de los recursos que se acordó realizar.

Y, por último, porque se definieron y adoptaron cuatro principios básicos, que comentaremos con detalle en el próximo subapartado y que acabaron otorgando a la PRC un perfil muy singular si la comparamos con otras experiencias internacionales.

El objetivo básico de la PRE quedó claro desde un principio. Lo que debía buscarse era reducir las disparidades de ingreso por habitante que ya existían entre las regiones de la Europa comunitaria, impulsando el desarrollo de las más desfavorecidas y el logro de una mayor cohesión socioeconómica de la UE en su conjunto.

Este objetivo, claramente prioritario, implica que la PRE debe encuadrarse en el primer “modelo” de los tres que se han expuesto en el prefacio de este documento.

Se trata de una política que persigue, ante todo, el logro de un proceso de convergencia regional en términos de ingreso por habitante, de forma que las regiones europeas más atrasadas puedan reducir sus diferencias económico-sociales con respecto a las más desarrolladas y dinámicas.

En consecuencia, desde un principio quedó claro que las acciones apoyadas por la PRE debían favorecer, prioritariamente, a las regiones menos desarrolladas, estimulando la explotación de sus propios recursos (desarrollo endógeno), a la vez que permitiendo que su producción pueda mantenerse abierta y competir en los intercambios con el resto de Europa y del mundo. Lo cual implica priorizar no sólo un avance en términos de mayor igualdad, sino también de eficiencia en las inversiones, otorgando apoyo a viejas y nuevas actividades cuya productividad sea y/o tienda a ser cada vez más elevada. Esto es lo que les permitirá que la producción de dichas regiones esté en condiciones de competir adecuadamente en los mercados, tanto a escala nacional como, sobre todo, en el interior de la UE y a escala mundial.

En otras palabras: lo que se perseguía y se sigue persiguiendo es priorizar los apoyos al desarrollo de las regiones más atrasadas, pero, siempre teniendo en cuenta la creación allí de estructuras y unidades productivas que sean competitivas.

Este objetivo prioritario, que sin duda caracteriza a la PRE desde el principio hasta la fecha, no excluye que puedan destinarse recursos a resolver algunos problemas que se plantean en las regiones más maduras y las que disfrutan de un alto nivel de desarrollo económico. Entre dichos problemas se han incluido la necesidad de reconvertir o reestructurar sectores en decadencia (minería; industrias obsoletas; etc.), o algunos problemas específicos que existen en las grandes urbes y en algunas ciudades intermedias (congestión; infraestructuras de transportes; demandas crecientes de servicios sociales; ...). Tampoco se excluyó, sino que tuvo un tratamiento especial, el mundo rural, donde pequeñas poblaciones muy vinculadas a las actividades primarias (agricultura, ganadería, explotaciones forestales...) tienen problemas de atraso, de pérdida de población (migraciones campo-ciudad) y de escasa explotación de algunas posibilidades endógenas de desarrollo que no han sido o no son explotadas.

Los dos párrafos anteriores podrían conducir a la confusión de que, en último término, todas las regiones de la UE pueden acceder a las ayudas y beneficios de la PRE, lo cual solamente es cierto de forma muy limitada. La PRE prioriza claramente como objetivo el desarrollo de las regiones más atrasadas, que

⁸³ Particularmente del FEDER, cuyo carácter fue y sigue siendo fundamental, y del FSE y de una parte de la PAC, que no tienen un enfoque propiamente “regional”, pero que pasaron a integrarse en parte en la nueva política regional comunitaria.

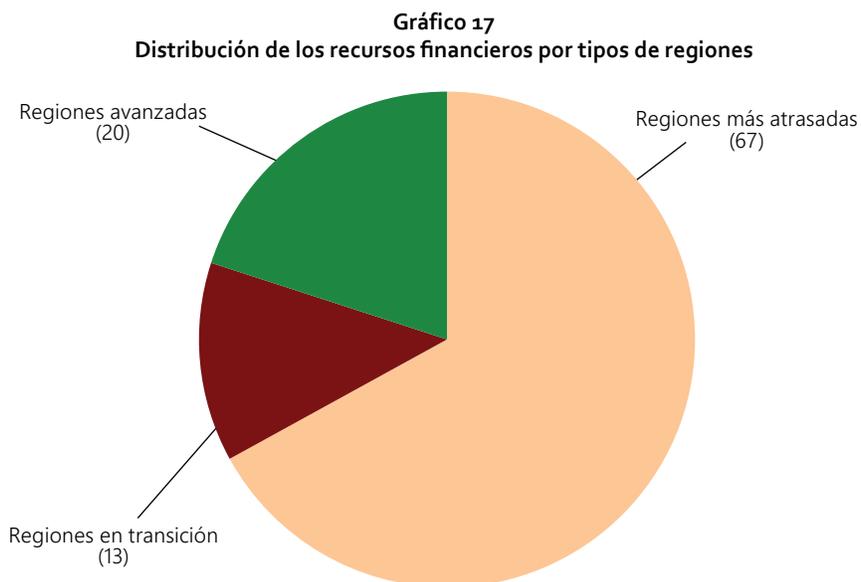
finalmente son las que absorben —como veremos— la porción más importante del Fondo Europeo de Desarrollo Regional⁸⁴. El resto de los recursos disponibles para esta política pueden dedicarse a regiones y zonas comparativamente más desarrolladas, si bien con actuaciones que tienen un carácter mucho más localizado (referido a comarcas o conjuntos de municipios, pero no para toda la región) y casi siempre de carácter mucho más local (ayuntamientos).

En el momento de poner en práctica dicha política, las regiones económicamente “atrasadas” fueron claramente calificadas como “regiones Objetivo 1”, que con posterioridad se calificaron como regiones de “convergencia” (Programa 2007-2013) y como “regiones menos desarrolladas o atrasadas” en el Programa actualmente vigente (2014-2020), sin que realmente haya cambiado su sentido fundamental ni su prioridad.

La condición básica para que una región entre en dicho grupo y que, por tanto, sea “elegible” para plantear un programa de desarrollo y para que se aprueben más tarde las ayudas que recibirá de la UE, es que su PIB por habitante esté por debajo del 75 por 100 de la media del PIB p.c. europeo. Esta línea divisoria es la que discrimina el acceso prioritario de algunas regiones a los Fondos Estructurales y la que permite concretar cuáles son/serán las que constituyen el principal objetivo de la PRE.

Como ya se ha anotado, lo anterior no impide que una porción bastante más reducida de los recursos financieros de la política regional pueda emplearse en acciones que tienen lugar en subregiones, comarcas o ciudades que enfrenten problemas específicos, ya sea dentro de cada país o a escala europea. Pero, siempre con carácter transitorio y por una cuantía individual más reducida, ya que su participación en el total de los recursos financieros aplicados a la PRC es claramente más limitada.

El gráfico 17 muestra la distribución total de los recursos que está vigente en el Programa 2014-2020, entre las regiones más atrasadas (color naranja), las regiones en transición (color rojo oscuro) y las regiones desarrolladas (color verde). En este último caso, los recursos se emplean, sobre todo, en el desarrollo de planes de desarrollo tecnológico, innovación, problemas urbanos y metropolitanos específicos.



Fuente: Elaboración propia en base a datos Comisión Europea. En naranja regiones más atrasadas; en rojo oscuro, regiones en transición y en verde, regiones calificadas como avanzadas.

⁸⁴ El porcentaje de participación alcanzaba al principio aproximadamente el 80 por 100 del FEDER. Ha disminuido relativamente al destinar recursos al Fondo de Cohesión y también cuando se ha ampliado la participación del resto de las regiones.

c) **Los principios básicos que se aplican en el diseño y la puesta en práctica de la PRE.**

El esquema 4 + 2

La mecánica de distribución de los recursos financieros utilizados por la PRC se sujetó, desde el principio (1988), a cuatro criterios básicos que es muy importante tener en cuenta. Se trata de los principios de **concentración, programación, coparticipación y adicionalidad**.

A ellos se añadieron más tarde (1997-99) otros dos principios: el de **subsidiariedad** y el que obliga a **aplicar sistemas de evaluación**, tanto antes de acordar el contenido concreto de los planes de desarrollo regional, como al final de cada Programa plurianual, con objeto de valorar lo conseguido, los fallos y su explicación.

Los cuatro primeros criterios o principios deben calificarse como muy relevantes ya que definen la “filosofía” con la que se abordó desde un principio la PRE. Por su claridad y simplicidad, se considera que pueden ser aplicables (exportables, si se quiere) en las políticas regionales que se desarrollan en otros países.

Cuadro 105
Los 4 principios básicos aplicado en la PRE desde su inicio y que siguen absolutamente vigentes

Concentración	Programación	Co-participación	Adicionalidad
Las intervenciones de la Política Regional han de centrarse en áreas específicas de cara a buscar la máxima eficiencia.	La Política Regional Europea se articulará sobre la base de planes integrados y coordinados que deberán tener un contenido claramente estratégico, un diagnóstico de la situación de partida, una síntesis de debilidades y fortalezas, un diseño de la estrategia de desarrollo coherente con el diagnóstico, una estimación de los principales impactos y un plan de evaluación de los programas.	La PRE debe realizarse en estrecha colaboración entre la Comisión y los Estados miembros (autoridades centrales, regionales, locales y agentes sociales). Dicha colaboración ha de extenderse a todas las etapas de programación y ejecución de las intervenciones.	Se trata de evitar que los créditos comunitarios suplanten a los gastos nacionales, garantizando que todos los Estados miembros mantengan para cada objetivo, y en el conjunto de sus territorios afectados, sus gastos al mismo nivel que el en periodo de programación anterior.

Fuente: Elaboración propia en base a publicaciones de la Comisión Europea.

El cuadro 105 sintetiza dichos cuatro principios básicos, sobre los cuales se ha edificado y puesto en práctica la PRE. Todos ellos siguen vigentes en la actualidad y hay coincidencia en afirmar que han contribuido claramente a que dicha política pueda exhibir algunos de sus buenos resultados. Su contenido y razón de ser son los siguientes:

- El principio de “Concentración” implica que la PRE no puede convertirse en una política “de regadera”, es decir, una política a la que tengan acceso “todas” las regiones de todos los países comunitarios. La PRC ha sido, desde un principio, una política selectiva, donde la prioridad principal se otorgó —como se expuso en el subapartado anterior— a impulsar el desarrollo de las regiones más atrasadas de la Comunidad que, a tal efecto, sólo pueden ser aquellas cuyo PIB per cápita sea inferior al 75 por 100 de la media comunitaria.

Las regiones que reúnen esta condición son “elegibles” para acceder a la obtención de recursos financieros que permitan llevar a cabo los proyectos y las inversiones que se acuerden. Dicha financiación —a la que más adelante nos referiremos con detalle— debe basarse siempre en un acuerdo de carácter plurianual entre la Comisión Europea, el gobierno de cada país y las autoridades de la respectiva región. El acuerdo toma como punto de partida las propuestas incluidas en un programa de desarrollo regional⁸⁵ y se materializa a través de un Marco de Apoyo Comunitario que incluye las líneas estratégicas del desarrollo adoptadas, los proyectos básicos a desarrollar y la financiación que aportará la UE, que se sumará a lo que aporte el país, la región e incluso un municipio, si la inversión está muy localizada.

⁸⁵ Dicho Programa suelen redactarlo cada una de las regiones en colaboración con el estado nacional, sometiéndose posteriormente a discusión y transacción con la Comisión Europea.

El citado Marco, o Acuerdo básico, debe ser siempre consensuado y aprobado antes de la entrada en vigor de cada período de programación plurianual. Por otra parte, el principio de concentración se aplica también a las ayudas que puedan recibir otras zonas o territorios de la UE para tratar de resolver —como ya se ha expuesto— determinados problemas específicos de carácter sectorial, territorial (p.ej. de transportes) y/o social (educación, sanidad, desempleo y similares), así como en las acciones destinadas a las áreas rurales. En todos los casos deben especificarse, asimismo, los criterios estadísticos y/o los indicadores para que una determinada zona pueda tener acceso a las ayudas comunitarias.

- El principio de “Programación” es también una de las claves más positivas de la PRE. Obliga a que ésta se sujete siempre a períodos de programación que cubren bastantes años. Actualmente, los programas cubren períodos de 7 años (Programas 2000-2006; 2007-2013; 2014-2020; y 2021-2027, en preparación), si bien el primer y el segundo Programas se establecieron por 5 y 6 años, respectivamente.

Este principio supone que la PRE tiene una gran estabilidad en el tiempo ya que los Programas aprobados no se ajustan en absoluto a los posibles criterios electorales, ni a los posibles cambios que puedan producirse a nivel de los gobiernos de los países o de las regiones. De hecho, una vez aprobados, los Programas interanuales equivalen a un *compromiso estable* por parte de la Comisión Europea y de los países y regiones implicados, cuyos gobiernos sólo pueden introducir cambios muy limitados en la programación aprobada para cada período.

Se entiende, así, que los acuerdos suscritos en el Marco aprobado para cada período constituyen un compromiso a nivel de cada estado y región, lo que supone —en definitiva— que sus objetivos y propuestas deben ser respetadas por cualquier gobierno (nacional o regional) que puedan surgir de elecciones celebradas durante la vigencia de cada Programa.

La aplicación de este principio supone, particularmente en el caso de las regiones más atrasadas, que la continuidad y la visión a más largo plazo se imponen a los posibles cambios derivados de la formación de nuevos gobiernos que puedan producirse durante el período de vigencia de cada Programa. Lo cual se apoya en que la preparación de cada Programa interanual y los acuerdos adoptados con cada país y cada región toman como punto de partida un Plan o Programa Regional de Desarrollo para cada caso, con un contenido estratégico claro, que defina de forma coherente los objetivos a lograr y su justificación. Dicho plan contiene siempre un diagnóstico de la situación de la región, unas propuestas de acción y una evaluación del coste de los proyectos de inversión a llevar a cabo.

- El principio de “Co-participación” implica, por su parte, que la PRE que vaya a aplicarse en cada país debe partir, obligatoriamente, de un acuerdo entre la Comisión Europea, con sede en Bruselas, el gobierno nacional, el correspondiente gobierno regional (o la autoridad equivalente)⁸⁶ y los representantes de los agentes sociales (sindicatos, empresarios y otras organizaciones relevantes que normalmente son convocados a realizar propuestas y a expresar su opinión sobre las prioridades).

La principal justificación de este principio es que la programación debe aprobarse con la participación de los representantes de las fuerzas implicadas (partenariado), que deberán colaborar en la financiación y que se beneficiarán de sus resultados.

- Por último, el principio de “Adicionalidad” también se aplica desde que la PRE recibió el máximo respaldo de la Unión, en 1986. Implica algo muy simple, aunque bastante novedoso. En definitiva, señala que ninguna actuación que implique aportaciones de los Fondos Estructurales puede aprobarse si su realización estaba ya programada por el Estado o la región implicada, así como por cualquier compañía pública que opere en la región, cuya financiación estuviese ya programada en sus presupuestos. En otras palabras, la PRE debe dar lugar a inversiones que tengan la condición de ser “adicionales” a las que ya estuvieran previstas y con asignaciones presupuestarias ya programadas.

Las inversiones que se realicen con el apoyo de la PRE deben tener como característica que son “adicionales” a las que los estados miembros hubieran ya aprobado y programado previamente. Con ello

⁸⁶ No todas las “regiones” que existen en los países europeos tienen un gobierno propio, unas competencias transferidas e incluso una asamblea o parlamento de la región. En algunos casos, se trata de divisiones con un carácter más administrativo que de desconcentración política.

se pretende asegurar que los proyectos que se lleven a cabo “dentro” de la PRE de cada país y región constituyen una “adición” a lo que se habría realizado sin la ayuda comunitaria. Este principio ha sido y es objeto siempre de especial vigilancia por parte de la Comisión Europea que puede, incluso, reclamar la devolución de la financiación asignada si se comprueba que una inversión (ya sea en una región de convergencia o en cualquier otra zona que reciba ayudas de los fondos comunitarios) sustituyó a la que en realidad se iba a realizar con recursos propios.

A estos cuatro principios básicos se sumaron posteriormente otros dos:

- i) El primero es el *principio de «Subsidiariedad»* que consagró, a partir del Programa 2000-2006, la regla de que lo que pueda resolverse a un nivel más bajo en términos institucionales conviene que así se haga. Un objetivo claro al implantarlo fue la conveniencia de «desburocratizar» los procedimientos administrativos y de toma de decisiones que se habían observado en las relaciones entre la Comisión Europea, el estado del país y las autoridades regionales.

Se consagraba así la regla, por ejemplo, de que corresponde a las autoridades nacionales competentes seleccionar los proyectos que se vayan a cofinanciar y encargarse de su realización. Asimismo, dio lugar a que la Comisión aprobase en bastantes casos los bloques de inversiones, cediendo a los estados y a las regiones la ejecución concreta de proyectos incluidos en dicho bloque, evitando tener que proponer y consultar cada uno a las autoridades de Bruselas.

- ii) Otro principio que se incorporó en las mismas fechas en relación con la puesta en práctica de la PRE fue la *obligación de realizar evaluaciones* de las políticas aplicadas en cada período. Dichas evaluaciones debían realizarse tanto antes de que los programas regionales fuesen aprobados por la Comisión Europea mediante un Acuerdo con el Estado miembro y la región beneficiaria, como a mediados del período de programación plurianual y al finalizar este último.

Estas tres evaluaciones se denominan, respectivamente: “*ex ante*”, que es una evaluación externa a las autoridades regionales, que debe valorar la coherencia y adecuación de las actuaciones que la región propone en el Plan de Desarrollo Regional preparado para cada período; “*on going*”, que es una evaluación a realizar cuando ha transcurrido la mitad del Programa plurianual aprobado y cuyo objetivo es disponer de información sobre el ritmo de desarrollo de las actuaciones previstas y/o la necesidad de acelerar su realización o de modificar algún aspecto que dificulta esta última; y, por último, la importante evaluación “*ex post*”, que debe aportar información sobre las relaciones entre las previsiones efectuadas al inicio y sus posibles efectos, lo efectivamente realizado, y los efectos y resultados alcanzados. Mostrando, por supuesto, los logros alcanzados, así como los posibles fallos, desajustes o malos resultados y su justificación.

Todas estas evaluaciones, con una metodología general aprobada y común a toda la UE, suelen llevarlas a cabo equipos externos que deben ser independientes de las autoridades implicadas, como ha ocurrido con equipos de universidades o de consultoras especializadas. El carácter de todas las evaluaciones no es político, ni de fiscalización de los gastos realizados (aspectos que corresponden a otras instituciones, ya sea el Parlamento o los Tribunales de Cuentas u otras instituciones) sino de carácter técnico, objetivo y constructivo.

Hay que dejar constancia de que la experiencia adquirida en este campo es, a escala europea, bastante positiva. Los procesos de evaluación han introducido una mayor disciplina y realismo en las previsiones efectuadas, pero también un cumplimiento más efectivo de lo programado.

2. Financiación de la Política Regional Europea (PRE)

Antes de abordar la financiación de la PRE parece conveniente exponer, de forma muy escueta, cómo se financia la Unión Europea (UE). Es decir, con qué recursos cuenta regularmente, de donde proceden y qué papel se asigna a los llamados Fondos Estructurales que, como se verá, tienen objetivos bastante bien diferenciados.

a) El presupuesto de la Unión Europea y su financiación

La UE, como tal, cuenta con unas fuentes de ingresos comparativamente limitadas, que se administran por la Comisión Europea con la necesaria autonomía con respecto a los estados miembros. Para cada período de Programación de 7 años se realiza una estimación general de ingresos y de gastos e inversiones, que recibe la aprobación por parte del Consejo de Europa y por el Parlamento Europeo. A partir de dicho marco general, la Comisión Europea prepara y somete a su aprobación cada presupuesto anual.

El Presupuesto correspondiente a 2018 contó con unos ingresos de 144.800 millones de Euros, y en el presupuesto de 2019 los ingresos ascendieron a 165.800 millones de Euros. Para alcanzar estas sumas la UE cuenta con varias fuentes, aunque la prioritaria es la denominada "recursos propios". Este renglón, que supone el 97 por 100 de los ingresos, lo componen tres elementos:

- i) El primero son las tasas aplicadas en aduanas a las mercancías procedentes de terceros países o sujetos a tratados particulares, que representan aproximadamente el 15 por 100 del total de ingresos. Los estados miembros colectan dichas tasas y retienen un 20% en concepto de gastos de recaudación.
- ii) El segundo concepto de ingresos corresponde a una parte del IVA que recaudan los estados⁸⁷, el cual se transfiere a la UE. Esta partida representa entre el 12 y el 13 por 100 del presupuesto de la Unión, porcentaje que ha descendido drásticamente con respecto al peso que tuvo en los años 80s., cuando el IVA aportaba alrededor de un 60 por 100 del presupuesto anual.
- iii) Y, por último, aunque muy importante, la tercera fuente de ingresos procede del porcentaje que cada país miembro aporta en función de su renta nacional bruta (PIB). El porcentaje que se aplica es aproximadamente el 0,73 por 100 de dicha magnitud, aunque la aportación varía ligeramente al aplicar algunos criterios de corrección con objeto de homogeneizar el tamaño de la contribución de los distintos estados en relación con lo que reciben de la Unión. Este renglón de ingresos representa, aproximadamente un 70 por 100 de los ingresos.

Junto con estos ingresos, calificados como "recursos propios", el 3 por 100 restante del presupuesto proviene de otros conceptos o figuras menores, como los impuestos aplicados a los sueldos de los empleados de la institución y las multas a las empresas que no cumplen con la normativa europea⁸⁸.

Un tema claramente establecido es que los ingresos recibidos deben corresponderse exactamente con los gastos o inversiones de la Comunidad, ya que el presupuesto debe estar siempre equilibrado. Contando con los ingresos ya citados, la UE financia sus actividades e inversiones, ya sean estas "directas" o "indirectas".

La financiación de las inversiones "indirectas" de la Unión⁸⁹ se realiza, esencialmente, a través de cinco Fondos, cada uno de ellos centrado en un ámbito concreto: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

En su conjunto estos fondos absorben el 80 por 100 del presupuesto de la UE y el más importante en términos cuantitativos es el FEDER. En total la política de cohesión, donde la política regional es el componente más relevante, absorbe aproximadamente el 32,5 por 100 de los recursos presupuestarios totales (ver gráfico 18).

Por otra parte, la financiación calificada como "directa" incluye las subvenciones que la UE otorga desde su propia administración y los contratos adjudicados por concurso público.

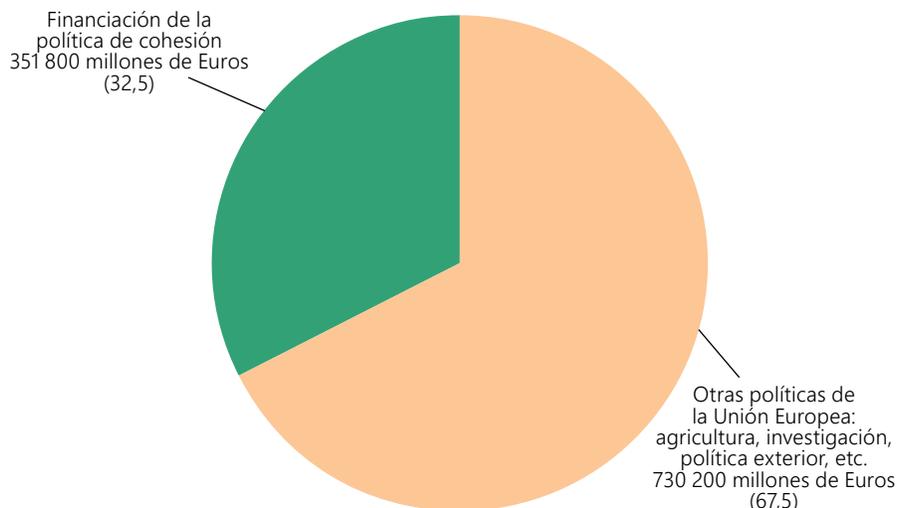
⁸⁷ El IVA es un impuesto que ha sido armonizado en todos los países de la UE para cumplir con unos criterios comunes, pero no todos los estados aplican los mismos tipos impositivos a distintos bienes y servicios.

⁸⁸ En fechas recientes, la UE ha multado a algunas grandes multinacionales norteamericanas que operan en Europa, como Google, p.ej.

⁸⁹ El término "indirectas" indica que no es la UE o la Comisión Europea quienes realizan efectivamente las inversiones, puesto que estas se llevan a cabo por parte de los estados y regiones que reciben recursos del presupuesto comunitario, los cuales transitan a través de los Fondos Estructurales.

Hay que tener en cuenta, como ya se ha indicado, que, si bien es correcto referirse al presupuesto anual de la UE, éste se mueve, realmente, dentro de un Marco Financiero Plurianual (MFP), que define la estrategia político-económica de la Unión para períodos que, desde el año 2.000 (Programa 2000-2006) hasta la fecha cubren 7 años. En la fase previa a la que marca la frontera del año 2.000, los Programas plurianuales se ajustaron a períodos de cinco (1989-1993) y seis años (1994-1999).

Gráfico 18
Marco presupuestario anual de la Unión Europea para 2014-2020
(Total y distribución porcentual básica)



Fuente: Comisión Europea (2014). Introducción a la política de cohesión 2014-2020, página 3.

El MFP actualmente vigente corresponde al período 2014-2020 y en él se establecieron objetivos como: destinar el 36 por 100 del presupuesto al ámbito rural y agrícola y el 32,5 por 100 a la financiación de la política de cohesión económica y social. La preparación y discusión del MFP correspondiente al período 2021-27 se empezó a desarrollar en 2019, a partir de las propuestas elaboradas por la Comisión Europea, que estaban siendo ya objeto de debate por parte del Consejo Europeo⁹⁰, aunque ahora su diseño está casi detenido por los enormes efectos económicos del COVID-19 en las economías europeas y su posible solución.

3. Financiación de la política regional

La política regional es la principal política de inversión de la UE. En el Programa 2007-2013 se dedicaron a la política regional y de cohesión 347.000 Millones de Euros y en el programa plurianual 2014-2020, todavía en vigor, se acordó dedicar a ese mismo concepto 351.800 millones de Euros, lo que equivale a un 32,5 por 100 del presupuesto total de la Unión.

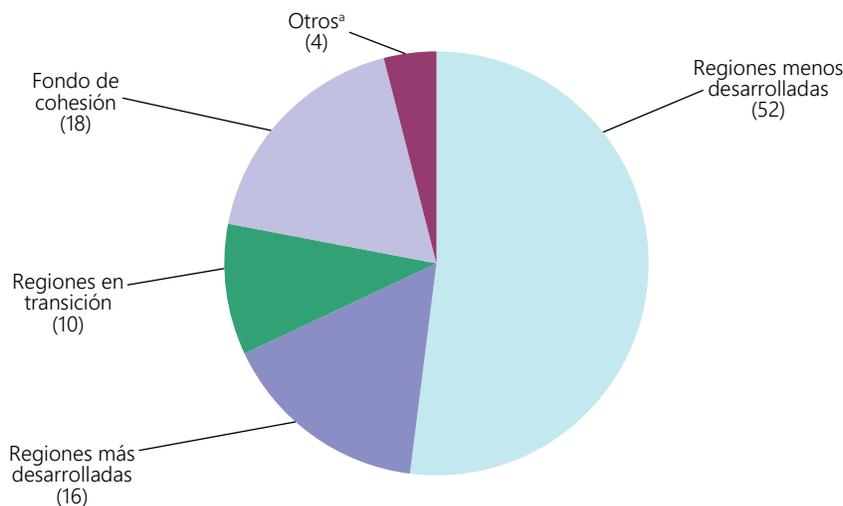
⁹⁰ El Consejo Europeo lo constituyen los primeros ministros de los 27 países miembros (en el caso francés, el Presidente de la República), excluido ya el Reino Unido. El Parlamento Europeo debate también las partidas presupuestarias de ingresos y gastos, así como los objetivos prioritarios, hasta alcanzar su aprobación final.

La irrupción del COVID-19 ha detenido estas tareas preparatorias del próximo MFP, al menos momentáneamente, ya que se ha dado prioridad a diseñar las políticas con las que afrontar la crisis derivada de dicha pandemia y los fondos adicionales que la UE vaya a aportar. La salida del Reino Unido hará que el presupuesto reduzca sus cifras básicas y la posición de algunos países apuntaba a la conveniencia de reducir el peso del presupuesto de la UE (un 1,08 del PIB total de la UE), mientras que otros propugnaban un incremento de dicho porcentaje. Existen propuestas encaminadas a ampliar muy sustancialmente el presupuesto de la UE y a nombrar un responsable del Tesoro a nivel comunitario, con el propósito de avanzar hacia una cada vez mayor integración europea. Sin embargo, esta posibilidad no se ha llegado a debatir seriamente.

Para llevar a cabo los objetivos de la política regional y de cohesión la UE cuenta con algunos instrumentos fundamentales:

- La política regional se ejecuta, básicamente, a través de dos de los llamados Fondos Estructurales: El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC).
- A los recursos de los fondos se unen, al menos en parte puesto que sus respectivos objetivos no son estrictamente regionales, el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).
- Estos cinco “fondos” constituyen lo que regularmente se denomina con el rótulo genérico de: “Fondos Estructurales”⁹¹.
- En alguna medida hay que incorporar también a dichos instrumentos una entidad europea que apoya, sobre todo, la realización de inversiones en infraestructuras y en determinadas dotaciones de servicios sociales y de apoyo a las empresas, pero que opera —aunque es parte de la UE— con criterios bancarios. Se trata del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Gráfico 19
Distribución del presupuesto de la política de cohesión de la UE 2014-2020



Fuente: Comisión Europea. Elaboración propia: Cuadrado Roura, J.R. y T. Mancha (2019).

Nota: Los porcentajes de esta figura difieren de los del gráfico 17. Ello es debido a que en esta se han considerado además y aparte el Fondo de Cohesión y el capítulo de “Otros”, que en el gráfico 17 fueron redistribuidos solamente en tres tipos de regiones.

^a Incluye la cooperación transfronteriza y transnacional, la iniciativa de empleo joven, las ayudas a las regiones ultraperiféricas y otros destinos menores.

Conviene aclarar ahora cuáles son los objetivos y algunos aspectos específicos de los instrumentos de financiación que se han mencionado, deteniéndose —en particular— en los relacionados con la política regional que, como antes se ha expuesto, forma parte actualmente de la política más amplia de cohesión económica y social.

Un aspecto que destacar es que los recursos aportados o que se vayan a aportar a un país o región a través de los Fondos Estructurales pueden complementarse y apoyarse en otros instrumentos financieros (créditos y préstamos, esencialmente) que permitan no sólo alcanzar los objetivos de los programas de la política de cohesión, sino potenciarlos. Los instrumentos financieros podrán beneficiar, por ejemplo, a empresas que inviertan en innovación, hogares que quieran mejorar el rendimiento de la eficiencia energética de su vivienda, individuos que deseen poner en práctica sus ideas empresariales, así como

⁹¹ En el anexo 2 se encuentra una descripción exhaustiva de objetivos y Operaciones de esos fondos estructurales.

proyectos de infraestructura pública o de inversión productiva que cumplan con los objetivos estratégicos de la política de cohesión y que colaboren en los resultados que se esperan de sus programas.

Los instrumentos financieros —en forma de préstamos, créditos y subvenciones a intereses— pueden beneficiar, así, a una amplia variedad de receptores finales de los recursos que aporta la UE, apoyando el logro de algunos de los objetivos de desarrollo con el potencial de los Fondos Estructurales (el FEDER y el FC, de forma destacada, pero también el FSE y, en menor medida, el FEADER y el FEMP)⁹². Su fundamento económico más amplio es suplir la falta de financiación para realizar determinados proyectos y las situaciones de inversión subóptima; es decir, cuando proyectos con viabilidad financiera no son atendidos mediante financiación del sector público nacional al no disponer de recursos suficientes para ello. Los instrumentos financieros cobran así relevancia como mecanismos de aplicación de políticas para actividades que, en lo posible, generan ingresos y son rentables, así como para practicar la idea político-económica de “hacer más con menos”.

4. Una valoración de los aspectos positivos, problemas y posibles deficiencias que sugiere la experiencia europea

La exposición que hemos realizado sobre la PRE, su planteamiento, su financiación y las líneas básicas de su puesta en práctica, quedaría claramente incompleta sin una referencia a lo que parecen sus logros más positivos, así como a las cuestiones más discutidas y los problemas que son más controvertidos. Sobre todo, de cara al posible traslado de algunos rasgos de la experiencia europea a otros países.

Este es el propósito de este apartado, en el bien entendido de que lo que no se pretende es establecer “conclusiones”. Esto último sería, sin duda, demasiado ambicioso y requeriría un análisis más profundo de algunos temas que apenas han sido tratados en el capítulo o que sólo lo han sido parcialmente.

Lo que pretendemos es, en definitiva, tratar de responder a cuatro preguntas que pueden plantearse en torno al desarrollo y efectividad de la PRE.

- ¿Cuáles han sido y son los rasgos básicos que definen la “filosofía” de la PRE?;
- ¿Qué resultados de la PRE pueden considerarse positivos en relación con los objetivos que se ha propuesto?;
- ¿Qué críticas se han hecho a la PRE y qué aspectos pueden calificarse como negativos, o al menos no muy positivos en su aplicación?;
- y, por último, ¿Qué rasgos de la experiencia europea pueden, quizás, aplicarse o ser tenidos en cuenta en otros países?

a) La “filosofía” de la política regional de la UE

La política regional puesta en práctica en Europa ha acumulado, hasta la fecha, casi 35 años de experiencia. Durante este período, sin duda extraordinariamente largo en términos comparativos internacionales, se han producido algunos cambios en su puesta en práctica, pero sus principios básicos no han sufrido muchos cambios. Entre ellos hay que destacar los siguientes:

i) La solidaridad como punto de partida

La política europea de desarrollo regional se basa en el principio político de que los países y las regiones más ricos deben ser solidarios con los más pobres. Esta idea se encuentra ya en los primeros documentos preparatorios del Tratado de Roma y se ha reforzado posteriormente en el Acta Única Europea y en el Tratado de Maastricht.

⁹² Los instrumentos financieros se han empleado en la UE para realizar inversiones para los Fondos Estructurales desde el período de programación 1994-1999. Su importancia relativa aumentó en el período de programación 2007-2013, de forma que representan en torno a un 5 por 100 de los recursos totales del FEDER. La situación económica que provocó la última crisis financiera internacional, que implicó una creciente escasez de los recursos públicos, ha hecho que los instrumentos financieros jueguen un papel muy importante en la política de cohesión del período 2014-2020.

A dicho principio se ha sumado otro cuyo fundamento es **económico** y que sostiene que un nivel de producción bajo por parte de los Estados miembros y de las regiones más pobres, particularmente cuando tienen tasas de desempleo elevadas, constituye una **pérdida de potencial y de oportunidades** para el conjunto de la UE. Existe el convencimiento de que la inversión en modernas infraestructuras y empresas innovadoras y la mejora de la educación y la formación de las personas de las regiones menos desarrolladas constituye una vía para el crecimiento económico y para abrir nuevos y valiosos mercados, ampliando el potencial económico del conjunto.

ii) Contar con instituciones públicas eficaces y eficientes

El desarrollo regional constituye un proceso que exige **contar con unas instituciones que sean eficientes** en las que tenga lugar una estrecha cooperación entre los gobiernos, las organizaciones empresariales y los grupos sociales en todos los ámbitos. A este fin se ha orientado el establecimiento de los Fondos Estructurales, los procedimientos para la asignación de recursos y la aplicación del principio de coparticipación.

Todo ello ha supuesto un proceso de aprendizaje para todos los países y regiones de la UE. El crecimiento económico no sólo depende de la inversión (pública, privada y en capital humano), sino también de la forma de administrar eficientemente los programas de desarrollo y asegurar una gestión solvente de los recursos públicos empleados. Lo cual exige contar, a su vez, con un sistema administrativo competente y fiable y un régimen normativo transparente.

iii) La política regional debe plantearse a largo plazo

El logro de un mayor grado de desarrollo de las regiones más atrasadas y el avance hacia la convergencia interregional no son objetivos que puedan alcanzarse nunca a corto plazo, ni siquiera a medio plazo. Las políticas de desarrollo regional deben plantearse siempre **a largo plazo y deben tener continuidad** para que sea posible el logro de los objetivos.

Esta visión es la que apoya la programación por largos períodos de tiempo en la UE (los dos primeros Programas fueron a 5 y 6 años, que posteriormente han pasado a 7 años). Esto permite que exista un mínimo de **continuidad** en la aplicación de las políticas programadas, con independencia de los posibles cambios en el gobierno nacional o regional y, por supuesto también, en la Comisión Europea.

iv) Pasar de una simple política de desarrollo a una política de "desarrollo sostenible"

En la UE este proceso se ha producido, sobre todo, a partir del año 2.000 y se basó en el convencimiento de que había que promover (en todas las regiones, y por supuesto en las más atrasadas) un crecimiento económico autosostenible y con capacidad competitiva a escala internacional.

La inversión en infraestructuras, que fue desde el principio una prioridad en la mayor parte de los casos, ha seguido siendo importante, pero desde el inicio del Programa 2000-2007 se estimó necesario invertir cada vez más en **investigación, innovación, formación, tecnologías avanzadas, desarrollo comercial, etc.** En consecuencia, se impulsaron los proyectos orientados a lograr estos objetivos y, sobre todo, a invertir en las personas por medio de la formación y del conocimiento. A ello se han sumado también las acciones favorables al respeto medioambiental y al desarrollo de las energías renovables.

v) Buscar el máximo aprovechamiento de los recursos regionales y locales

Este ha sido, asimismo, un **criterio básico de la PRE**. No sólo con el propósito de aprovechar los recursos propios insuficientemente explotados, sino con el convencimiento de que muchas veces la innovación procede de empresas pequeñas con buenos conocimientos y capacidad de especialización a nivel local.

Se ha promovido, así, la creación de redes locales y regionales entre los sectores público y privado para intercambiar experiencias y buenas prácticas, como una vía para aprender y acelerar el cambio. Esta iniciativa se viene impulsando desde 2006.

vi) Colaboración entre países y a escala interregional.

Lograr que los países y las regiones de la UE colaboren más estrechamente en materias de carácter político y económico es algo esencial. Existe el convencimiento de que muchos retos actuales no pueden quedar restringidos a las fronteras administrativas convencionales, ya sean nacionales o regionales.

Como parte de la **cohesión territorial**, se han primado proyectos transfronterizos y también la cooperación entre regiones “dentro” del mismo país. Alrededor del 2 por 100 de los recursos de la Política de Cohesión se emplean en inversiones en proyectos de transporte y en los programas regionales priman la conectividad interregional y dentro de la UE. Una importante muestra de ello son los proyectos transfronterizos, que han contado siempre con financiación dentro de la PRC.

5. ¿Qué resultados pueden considerarse más positivos en el desarrollo de la PRE?

No resulta sencillo evaluar los resultados de la PRC en términos de impactos y beneficios empíricamente medibles. La dificultad se debe tanto a razones metodológicas (el método utilizado es siempre fuente de discrepancias), como porque los resultados obtenidos dependen del número de años y del período histórico que se tome como referencia en los análisis. Esto último dificulta las comparaciones entre los resultados de distintos trabajos y también de los países tomados en consideración. Además, los efectos de cualquier política —con pocas excepciones— no suelen ser perceptibles a corto ni, a veces, a medio plazo, algo que en el caso de la política regional —que siempre es una política a largo plazo— es incluso más evidente.

No hay que olvidar, por otra parte, la dificultad que siempre plantea “aislar” los efectos de la aportación comunitaria a cada país y a las regiones beneficiarias en relación con otras causas externas, bastantes veces no previstas o que no tuvieron los mismos efectos en distintas regiones, como ocurrió en el caso del impacto de la todavía reciente crisis financiera internacional.

Por estos motivos, algunos resultados obtenidos y publicados con distintas metodologías y para períodos no coincidentes han sido a veces objeto de revisión y/o de críticas debido a las metodologías utilizadas⁹³.

Teniendo estas observaciones en cuenta, es posible destacar, sin embargo, algunos de los efectos positivos que pueden atribuirse a la aplicación de la PRE.

a) Un primer resultado: la adición de la PRE al crecimiento de los países

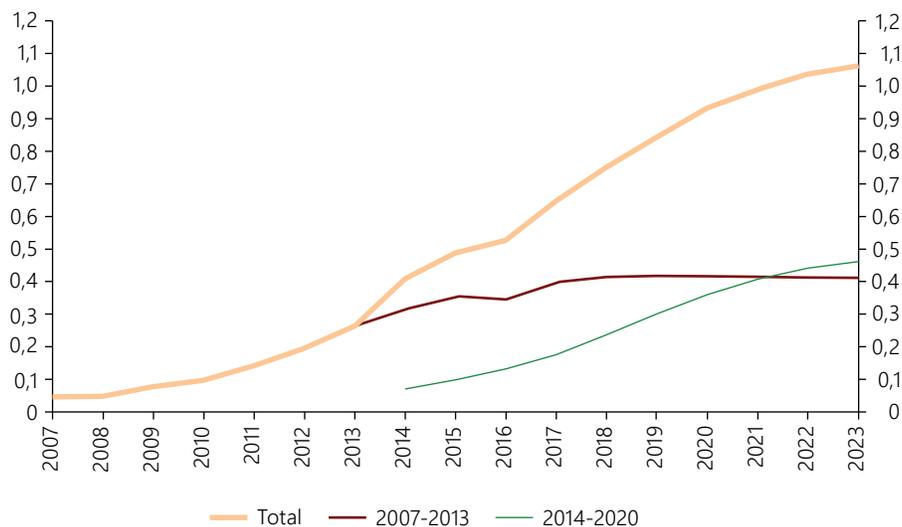
Se han llevado a cabo un buen número de trabajos que evalúan la aportación “añadida” que ha supuesto la PRC a PIB de los países hasta una determinada fecha y las estimaciones y proyecciones hacia el futuro. El gráfico 20 refleja, en concreto, el impacto en el PIB de la UE que se debe a la aplicación de recursos a la PRC, calculado para el período 2007-2013 y estimado hasta 2023.

Los resultados de estas investigaciones sobre la aportación que ha supuesto la PRE y de cohesión para cada país, muestran que los recursos transferidos a las regiones más atrasadas han supuesto un incremento del PIB nacional próximo o superior a un punto porcentual de crecimiento adicional⁹⁴. Los casos de España, durante un largo período, o los más recientes de Polonia, Rumanía y Eslovaquia confirman dichas estimaciones. Obviamente, los países más beneficiados han sido los que han contado o que cuentan actualmente con un mayor número de regiones calificadas como atrasadas con respecto a la media europea, como sucedió y sucede en los países citados.

⁹³ Mancha T. y Garrido R. (2008). Regional Policy in the EU: the cohesion-competitiveness dilemma: Regional Science Policy and Practice, Nº1:47-66.

⁹⁴ Las primeras estimaciones referidas a los países más beneficiados por la PRE ya que tenían un mayor número de regiones calificadas como atrasadas, proporcionaron resultados dispares, precisamente por la utilización de modelos diferentes y considerando períodos que no eran coincidentes. En su conjunto, los resultados fueron siempre positivos, pero con diferencias bastante notables en cuanto a los puntos porcentuales de incremento del PIB de los países estudiados.

Gráfico 20
Impacto de la política de cohesión sobre el PIB de la UE, 2007-2023



Fuente: Comisión Europea. VII Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial. Bruselas, 2017. Página 185.

El impacto de la PRE en la economía de cada país miembro de la UE varía significativamente, tanto por el volumen de recursos que reciben, como por la relevancia de dichos recursos en relación con la dimensión de cada economía nacional. Como es obvio, lo que recibe cada país depende, en gran medida, del número de regiones “atrasadas” que tiene en cada período programático. Así, España fue durante varios Programas uno de los países con mayor volumen de recursos recibidos de la Comisión Europea para impulsar las acciones regionales. Sin embargo, al progresar varias de ellas y superar el 75% del PIB p.c. medio de la UE, ha ido recibiendo menos fondos. Por el contrario, Polonia, Rumanía y la mayoría de los nuevos Estados miembros están siendo muy beneficiados desde su incorporación, al tener muchas regiones, cuando no todas, con un PIB p. c. muy inferior al límite antes citado.

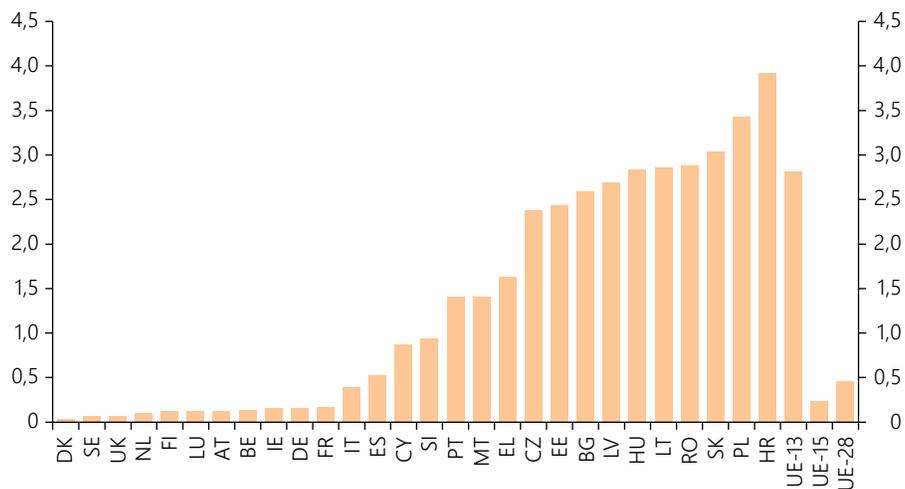
Las estimaciones sobre el impacto económico conjunto y para cada país generadas por el programa econométrico QUEST para el período 2014-2020 incluyen los efectos en cada uno de los 28 Estados miembros⁹⁵. Los resultados indican que las inversiones financiadas pueden hacer que el PIB de la UE fuese un 0,4 por 100 superior al escenario de referencia (es decir, prescindiendo de la política) en 2023, año en que finalizará efectivamente el período de programación.

Al considerar el caso de cada país se incorporan los efectos expansivos de los avances en otros países. Por tanto, no sólo se incluyen los efectos de los programas de la política de cohesión llevados a cabo en el propio país, sino también —de forma explícita— los efectos indirectos de los programas desarrollados en otros países en forma de mayores exportaciones hacia estos. Asimismo, también se tiene en cuenta la necesidad de financiar el gasto de la política de cohesión, que se supone conducirá a unos impuestos más elevados en todos los Estados miembros en comparación con el escenario sin política de cohesión. Estos impuestos más altos, junto con la modesta inversión de la política de cohesión en los países de la UE-15⁹⁶, explican el impacto limitado en esta última (que es negativo en algunos países donde los efectos restrictivos de los impuestos superan el efecto expansivo de la inversión). Los efectos estimados de la política de cohesión 2014-2020 en puntos porcentuales de incremento del PIB son los que refleja el gráfico 21.

⁹⁵ Se incluye el Reino Unido, que a partir de 2021 quedará fuera de la UE como consecuencia del referéndum que da lugar a la salida (“Brexit”) de este país, aunque todavía se encuentra en el período de negociación final.

⁹⁶ Es decir, sin incluir a los países integrados en la UE a partir de 2002, que conforman lo que se suele calificar como UE-15 frente a la UE-28.

Gráfico 21
Impacto de los programas ejecutados en el período 2014-2020 en el PIB de los Estados miembros, 2023



Fuente: Comisión Europea (2017) 7º Informe de Cohesión económica, social y territorial. Estimación mediante el modelo QUEST 3R&D, Promedio del período 2014-2020. Página 185.

b) Segundo: el impulso a las redes de transportes

Uno de los logros más destacables de la política regional en Europa puede comprobarse en la **modernización y el desarrollo** de las redes de transportes. A ella han contribuido muy especialmente los recursos del FEDER y del Fondo de Cohesión. Las redes de transporte actuales (por carretera, ferrocarril o por mar y aire) se encuentran a la vanguardia en lo que respecta a la movilidad sostenible, eficiente y segura y, además mejoran el acceso a todas las regiones.

Al realizar estas inversiones destinadas a promover el desarrollo económico y la competitividad, la PRE ha pretendido garantizar que dichas redes ofrezcan a las regiones una mayor accesibilidad y la posibilidad de exportar, no sólo de importar. Todo ello mejora —o puede hacerlo— los empleos, el ingreso real de los hogares y reduce los costes de las empresas productoras de la región, a la vez que beneficia también a otras regiones. En definitiva, estas inversiones han impulsado la integración territorial dentro de cada país, dentro de la UE, e incluso en el plano internacional externo a la UE.

Una parte sustancial de la financiación de la política de cohesión se ha venido destinado a la mejora de las infraestructuras. En el período 2007-2013, este capítulo representó, aproximadamente el 49 por 100 del total y un porcentaje más bajo se está destinando a dicho objetivo en el período 2014-2020. Sin embargo, existen grandes diferencias al comparar las regiones en relación con el mayor o menor énfasis en este flanco del desarrollo.

c) Tercero: inversión en recursos humanos

La inversión de la política de cohesión en capital humano representó el 21 por 100 de la financiación total en el período 2007-2013 y se estima que supondrá, al final, un 23 por 100 en el período 2014-2020. La estimación que resulta de los modelos utilizados es que un incremento del gasto en formación de un 1% en una región conduce a un incremento de la productividad laboral del 0,3%, lo que mejora la competitividad de dicha región y también impulsa el crecimiento de su PIB. No obstante, también se supone que incrementa la demanda de mano de obra (debido a unos menores costes laborales unitarios asociados a la mayor productividad), lo que a largo plazo impulsa los salarios al alza. Y no hay que excluir que una mayor educación sin que vaya acompañada de actuaciones para incrementar la capacidad productiva de esa región puede dar lugar a emigraciones de las personas más educadas hacia otras regiones que ofrezcan más atractivo en términos de empleo y del ajuste educación/puestos de trabajo.

El efecto neto para 2030 de la inversión en capital humano que se piensa que tendrá lugar partiendo

de las inversiones realizadas es significativamente positivo. Hay que tener en cuenta numerosos aspectos. Entre ellos, que la inversión en recursos humanos genera una expansión regional a través de los vínculos comerciales, beneficiando así a otras regiones.

d) **Cuarto: ¿consiguió la PRC la convergencia regional?**

El objetivo prioritario de la PRC, aunque no el único, ha sido Impulsar un proceso de convergencia de las regiones más atrasadas en relación con las más ricas y dinámicas. La mayor parte de los análisis llevados a cabo concluyen que dentro de la UE sí que las regiones atrasadas han convergido, en su mayoría, hacia la media del PIB p.c. de la UE. Los casos de España, Irlanda, Portugal, Alemania del Este, Francia e incluso Italia, proporcionan una evidencia empírica generalizada⁹⁷. Por otra parte, los avances de las regiones de algunos países incorporados más recientemente a la UE han sido también bastante espectaculares (Polonia y Estonia, p.ej.) y prácticamente en todos los casos de signo positivo a pesar de las diferencias que existen al compararlos.

El modelo RHOMOLO se ha utilizado para estimar el **impacto general** de la financiación de la PRE durante el período 2014-2020. Dicho efecto es mayor en las regiones de Europa central y oriental, que actualmente son las que mayor proporción de fondos reciben. En las regiones polacas de Śląskie, Podkarpackie, Malopolskie y Lubelskie, sí como en las regiones húngaras de Észark-Mgyarország y Észak-Alföld, se calcula que el PIB habrá crecido más de un 2,5 por 100 anual de media durante dicho período. Esto debe relacionarse con el hecho de que dichas regiones son las que más carencias presentan en infraestructuras, donde las inversiones tienen un efecto muy destacado. De igual modo, la inversión en recursos humanos ha sido y es también positiva y mayor que la que realizan los Estados miembros más desarrollados, lo que determina también que dichas inversiones tengan un efecto particularmente significativo. Y no hay que olvidar que todo ello se confirma todavía más a largo plazo.

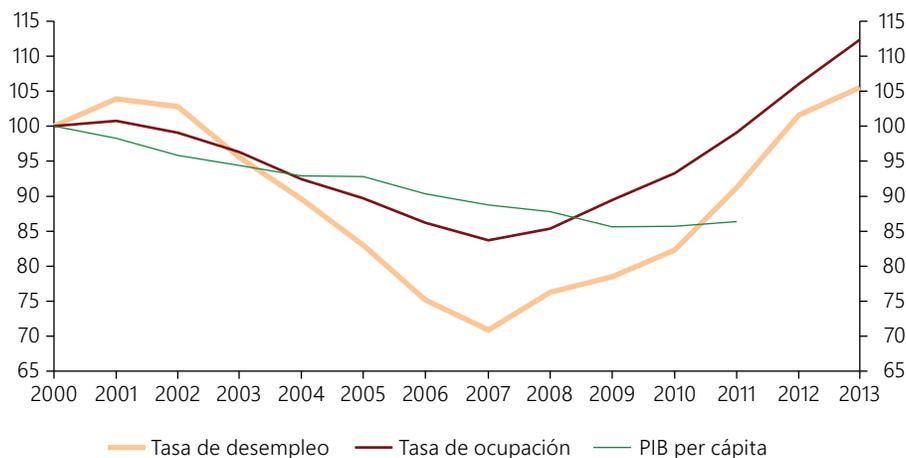
Sin embargo, como es lógico, hay también discrepancias en cuanto a los avances logrados en términos de convergencia entre las regiones atrasadas y las muy desarrolladas. En algunos casos, dichas discrepancias proceden de que la medición de los efectos plantea bastantes dificultades técnicas, a pesar de que exista —como ocurre en la UE— una base estadística común. Dichas dificultades radican, por otra parte, en los períodos que se toman en consideración en cada estudio a la hora de efectuar la medición. Y hay discrepancias, asimismo, en si el avance hacia la media europea (convergencia), también ha tenido lugar en el interior de cada país. Es decir, si se ha producido no sólo una convergencia a escala europea, sino también dentro de cada país. De hecho, esto ha ocurrido en varios casos, entre ellos el de España. Todas las regiones han progresado con respecto a Europa, como lo ha hecho el país en su conjunto, que se sitúa muy próximo a la media, pero “dentro” del país las diferencias entre regiones avanzadas y regiones más atrasadas apenas se han reducido, aunque todas han progresado claramente.

En todo caso, son bastantes los análisis que indican que la convergencia a nivel europeo entre países y regiones en términos de PIB pc. ha existido. Sin embargo, no ha sido así —o no lo ha sido de forma tan significativa— en cuanto al desempleo y las tasas de ocupación, donde la tendencia ha sido divergente desde el inicio de la última gran crisis (ver gráfico 22), la cual detuvo, asimismo el proceso de convergencia en términos de PIB por habitante, aunque posteriormente haya reemprendido de nuevo la tendencia anterior.

⁹⁷ Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S. y Muravskaja, t. (editors) (2017). EU cohesion policy: reassessing performance and direction. Routledge, Regions and cities, London, ZDB-ID 2578161-3. - Vol. 111; Krieger-Boden, C. y Sorgner, A. (2018). Labor market opportunities for women in the digital age. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 12 (2018-28): 1–8. <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2018-28>; Cuadrado-Roura, J. R. (2020). *Política Económica: Elaboración, objetivos e instrumentos*. Mc Graw Hill, Cuarta edición, Madrid.

Gráfico 22

Coeficientes de variación del PIB pc., el desempleo y la tasa de ocupación de las regiones comunitarias, 2000-2013



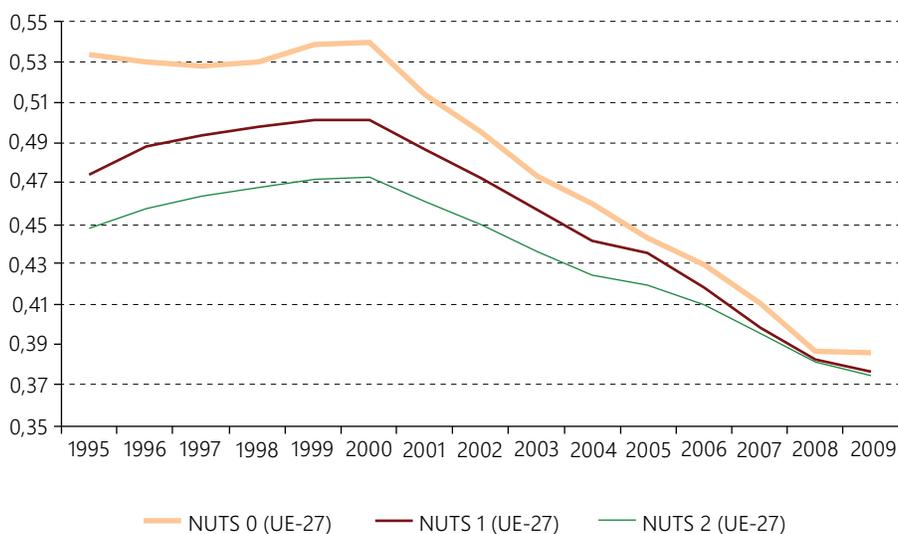
Fuente: VI Informe de Cohesión. Comisión Europea. Página 3 capítulo 1. Crecimiento inteligente.

Con datos de Eurostat puede comprobarse que en el período 1995-2009 se registró un proceso de reducción de la dispersión del PIB por habitante, tanto a nivel de los países, como en el caso de las regiones europeas. Aunque con algunas diferencias, la figura muestra que a partir del 2000 y hasta el 2009 se produce un claro proceso de reducción de la dispersión. Posteriormente, y como consecuencia del impacto de la gran crisis económico-financiera internacional, dichas tendencias se detienen e incluso empeoran hasta 2013, para reemprender de nuevo un proceso de reducción de la dispersión de los PIB p.c. por países y también por regiones, aunque en este último caso con menor claridad.

En el gráfico 23 se diferencia entre lo ocurrido en el conjunto de la UE y lo que ha sucedido en los países que se integraron en el Euro y en los que quedaron fuera por propia decisión, aunque son miembros de la Unión.

Gráfico 23

Dispersión y convergencia de los países y las regiones europeas, 1995-2009



Fuente: Datos de base de Eurostat (base REGIO), en paridad poder adquisitivo, con estimación de la convergencia sigma.
Nota: Por países: NUTS 0 (UE-27); por macrorregiones: NUTS 1; por regiones de convergencia: NUTS 2 (UE-27).

e) Quinto: el logro de un mayor equilibrio entre desarrollo regional y urbano

Los programas europeos de desarrollo regional tienen cada vez más en cuenta los retos específicos a los que se enfrentan **las ciudades y las zonas rurales**.

En el caso de las ciudades, a mediados de los 90s. se adoptó ya una iniciativa comunitaria ("Urban") dedicada a apoyar la solución de problemas específicos de ciudades europeas y en el Programa 2014-2020 los problemas urbanos se han incorporado plenamente a la PRE.

En el caso de las zonas rurales, el FEAGA y también el FEDER prestan especial atención a su desarrollo, a la mejora de las condiciones de vida en dichas zonas y al impulso de nuevas actividades. El desarrollo turístico y de industrias locales ha sido objeto de programas específicos ("Leader"⁹⁸), con ejemplos muy exitosos. En los Programas plurianuales (2007-2013 y 2014-2020), la ayudas al medio rural se han consolidado e integrado dentro de la Política de Cohesión y, como parte de ella, en la PRE, aplicando fondos del FEDER y del FEADER. Por otra parte, uno de los retos a los que se enfrenta cualquier política que aspire a mejorar la cohesión territorial es garantizar y reforzar las capacidades administrativas e institucionales.

Los resultados no son todavía los deseables, pero esto es lo que se está apoyando a las escalas territoriales apropiadas, incluyendo desde los barrios urbanos más desfavorecidos hasta toda un área metropolitana, o las cuencas fluviales y las zonas de montaña, según lo países

f) Sexto: la aplicación de sistemas de evaluación de los programas y los proyectos

Tras los dos primeros Programas plurianuales, que cubrieron los períodos 1988-1993 y 1994-1999, se decidió implantar una **sistemática de evaluación** que se aplica desde el Programa 2000-2006. Por supuesto que siempre de carácter técnico y no político, ni de fiscalización y vigilancia de fraudes, que siguen cauces diferentes.

Como ya se ha expuesto, el sistema consiste en disponer, en primer lugar, de una evaluación externa "ex-ante", que evalúe la coherencia de los programas presentados por las regiones en cuanto a sus objetivos, las prioridades, los proyectos y los resultados esperados. Esta se tiene en cuenta a efectos de orientar los apoyos que podrán concederse a través de los Fondos Estructurales. Por otra parte, la evaluación "ex-post", también de carácter esencialmente técnico, debe valorar el cumplimiento de los objetivos e inversiones y sus primeros resultados. A ellas se suma la llamada evaluación "on-going", de carácter mucho más instrumental, ya que se orienta a valorar el desarrollo de las inversiones, los problemas a resolver y las posibles modificaciones recomendables. En todos los casos, estas evaluaciones se realizan por equipos externos a las Administraciones implicadas. Y, sin duda, han aportado a la PRC un componente de efectividad y de disciplina muy importantes.

g) Séptimo: la PRE y la imagen de la UE

Aunque se trata de un aspecto más cualitativo, no cabe duda de que la política de cohesión, en general, y la PRE, en particular, han significado un "valor añadido" para la UE desde el punto de vista de **la imagen y de su percepción por los ciudadanos**. En los países con un gran número de regiones poco desarrolladas, la política de cohesión es vista como el principal factor impulsor del desarrollo económico⁹⁹. Se reconoce ampliamente, en efecto, que sin el soporte de la Unión muchos proyectos no se habrían realizado o se habrían pospuesto en el tiempo, dañando las posibilidades de convergencia y la promoción de la educación y el empleo de los individuos con baja preparación. Esto apoya la visión positiva de una política favorable a las regiones menos desarrolladas y a los grupos sociales más débiles. Y sostiene la necesidad y justificación de la PRC como soporte de la UE.

⁹⁸ LEADER: «Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale». Los objetivos eran luchar contra el despoblamiento del medio rural, a través de la diversificación de la economía mediante la participación de la población interesada, de las empresas, de las asociaciones y de la administración de las zonas rurales beneficiarias. Esta participación se canalizó y normalizó por medio de los Grupos de Acción Local.

⁹⁹ Darvas, Z., Mazza, J. y Midoes, C. (2019). How to improve European Union cohesion policy for the next decade. Bruegel, Policy Contribution Issue n°8, Mayo 2019.

6. Aspectos críticos y negativos de la política Regional Europea

Sin duda alguna, la PRE ha tenido también fallos y aspectos que pueden calificarse como negativos o que han sido objeto de críticas. En algunos casos, esto ha determinado cambios que están en proceso. En otros, todavía no.

En todo caso, hay que anotar varios temas que han sido objeto de críticas y que muestran algunas de sus debilidades:

a) Críticas de carácter general sobre su “efectividad”

La revisión de un buen número de trabajos e informes —tanto externos como a nivel del Consejo y la Comisión Europeas— pone de relieve que, si bien se ha mantenido en pie, la PRE no ha estado exenta de críticas. Algunas han surgido desde la ribera de los países que son “contribuyentes netos” a la financiación de la UE. Bastantes se originaron en la burocracia que generó la puesta en práctica de dicha política (y de otras de la UE). Se ha apelado, asimismo, a los debates sobre los resultados efectivos de la PRE, tomando como referencia los trabajos que concluyen que algunos “logros” de dicha política en términos cuantitativos son menos claros que lo que estiman los modelos, tema al que ya nos hemos referido en V.2. El caso más criticado es el de la persistencia del desempleo en las áreas más atrasadas, lo que está vinculado a su vez a la emigración de los jóvenes, al envejecimiento de la población y a la carencia de personas bien cualificadas para atraer empresas dinámicas y con buenas tecnologías.

Como ocurre en muchos ámbitos económicos, no han faltado comparaciones entre los resultados de la política regional, los recursos empleados y las posibles alternativas sobre su empleo, por ejemplo, en promover la competitividad de la UE. Todo ello sobre la base del conocido **conflicto entre eficiencia y equidad**, presente siempre en Economía¹⁰⁰.

b) Carencia de una clara “estrategia de desarrollo” para las regiones más atrasadas

Se ha acusado a la PRE de carecer de una estrategia clara y común en cuanto al crecimiento de las regiones. Desde esta óptica se ha criticado el hecho de que se haya prestado más atención a los proyectos que iban siendo presentados para su aprobación, cómo financiarlos y cómo serían ejecutados, que a **diseñar una estrategia de desarrollo regional** que ofreciera una clara guía para todos los proyectos y acciones a desarrollar y que, al propio tiempo, pudiera ser lo más común posible.

Cuando se examina la distribución de prioridades por temas que han adoptado los países se comprueba que, en efecto, hay una clara diversidad entre las decisiones y prioridades de inversión de los distintos países. El Reino Unido, por ejemplo, ha otorgado preferencia a la promoción empresarial y tecnológica; España enfatizó las inversiones en infraestructuras y redes de comunicación; y la estructura de las inversiones de Italia y Alemania ofrece una composición más equilibrada que en los dos casos anteriores.

¹⁰⁰ La UE ha optado —generalmente— por la prioridad al enfoque “equidad”. Sin embargo, desde el inicio del presente siglo la UE se ha planteado cada vez más como objetivo la necesidad de reducir las distancias en productividad, capacidad tecnológica y competitividad de sus economías. Sobre esta base se elaboraron las estrategias de Lisboa y la Estrategia 2020, que sin duda pusieron sobre la mesa la posibilidad de combinar las políticas de cohesión (solidaridad; equidad) con el logro de una mayor eficiencia (retraso europeo frente a otras grandes economías).

Estas críticas admiten, sin embargo, contrarréplicas favorables, precisamente, al hecho de que cada país (y también sus regiones) tienen necesidades perentorias diferentes y que la aplicación de recursos (siempre escasos) obligan a priorizar de forma diferente las acciones a llevar a cabo y en qué ámbitos en cada fase de la política regional.

c) **Burocratización y retardos en los procesos**

Esta crítica estuvo muy presente a partir de lo ocurrido en los primeros Programas plurianuales (1988-1992 y 1993-1999) y tenía, sin duda, una base real. Los primeros pasos en la implementación de la PRE marcaron una fuerte dependencia e intervención de la Comisión Europea tanto en el diseño como en la ejecución de las acciones. Obviamente, esto implicaba también una importante burocracia, justificada quizás por el deseo de evitar el descontrol y los posibles despilfarros de recursos, pero que abo lugar a retrasos en la aprobación de los programas, sobre todo, en la ejecución de los proyectos concretos y los trámites para transferir los recursos financieros.

Desde el 2000 en adelante se han producido mejoras bastante claras en este ámbito. En primer lugar, se ha aplicado con más profundidad el “**principio de subsidiariedad**” (ver apartado III.3). Además, se ha tendido a aprobar programas operativos (ver anexo 2) **de carácter más global**, permitiendo con ello mayores grados de flexibilidad a la aplicación a proyectos concretos por parte de las administraciones del país y de la región beneficiaria. Esta misma simplificación se ha introducido en los reglamentos de los distintos Fondos Estructurales.

Con todo, a pesar de las simplificaciones y mejoras introducidas, este tipo de críticas siguen teniendo una base y siguen siendo todavía bastante pertinentes, si bien es comprensible que la gestión de un conjunto de economías tan amplio y variado debe sujetarse a una normativa administrativa y legal muy detallada con objeto de asegurar la eficiencia y evitar, asimismo, las posibilidades de un uso inadecuado de los recursos¹⁰¹.

d) **Incoherencias entre las políticas sectoriales y la política regional**

La UE legisla y promueve directivas, normas y reglamentos orientados, esencialmente, a los distintos sectores productivos o a la explotación y exportación de productos concretos. Lo mismo ocurre en el interior de cada uno de los países: los distintos ministerios toman decisiones y promueven políticas económicas en función de los sectores sobre los que recae su responsabilidad. Surgen así con facilidad, o pueden surgir, contradicciones entre las **líneas de acción de carácter sectorial y las políticas regionales** que se ponen en práctica. Es este un tema sobre el que la literatura sobre desarrollo regional ha sido muy abundante.

Pero, con independencia de las posibles consideraciones teóricas, el conflicto políticas sectoriales/ política regional ha estado también presente en la UE (en el sector agrario, en los transportes, en la energía, etc.). El problema no tiene una fácil solución porque los protagonistas de unas y otras no siempre coinciden y, por tanto, las presiones desde ambas riberas aparecen y reaparecen. Esto es lo que ha sucedido en el contexto de la UE, pero también dentro de cada país (aunque en este caso, la solución es o suele ser algo más viable).

e) **Centralización versus regionalización**

El fondo de este conflicto es, sobre todo, de carácter político. En Europa la distribución de competencias (y por tanto de poder) entre el gobierno central y las regiones cuenta con ejemplos muy diversos. Alemania es un país federal, donde las regiones son “estados”; España tiene también un estado de corte federal, donde las regiones sean “comunidades autónomas” que tienen incluso más autonomía

¹⁰¹ El desarrollo de la UE ha dado lugar a un amplísimo conjunto de normas y reglamentos de aplicación general por parte de todos los países. Esto es, sin duda, necesario para que la UE y todos los países integrantes funcionen de forma homogénea, bajo los mismos criterios y de acuerdo con los mismos objetivos. Téngase en cuenta que las sucesivas “ampliaciones” en el número de países han dado lugar a que existieran diferencias claras en términos de lo que podría calificarse como cultura administrativa e institucional. Antes del 2000 ya se incorporaron países como Irlanda, Grecia, España y Portugal, con sistemas de gobierno y de administración pública muy distintos de Alemania, Francia, Holanda y otros. Y a partir de 2002, entraron a formar parte de la UE países que procedían de sistemas inspirados en los esquemas soviéticos, con niveles de administración muy dispares.

y poder que en muchos estados federales; Francia, por el contrario, es un país todavía muy centralizado, aunque cuenta formalmente con “regiones” en las que la transferencia de poder y de competencias es reducida; y Portugal no ha desarrollado una descentralización ni desconcentración real del poder.

En estos últimos casos, como en el de otros países comunitarios, ha sido preciso definir y delimitar las regiones a efectos de la PRE, que se rige fundamentalmente por una regionalización basada en regiones NUTS-2¹⁰². Esta situación no ha sido un problema para implementar la PRE, pero la cuestión política de fondo —desconcentración, descentralización, autonomía regional— sí que persiste en algunos países.

f) Crecimiento nacional o continental frente a crecimiento regional

Parece evidente que el crecimiento de una región no depende sólo de su propio esfuerzo ni de la aplicación de un programa de desarrollo regional. Las pautas de crecimiento de los países influyen claramente en los de sus regiones (aunque sea de forma heterogénea) y las fases de los ciclos económicos inciden en la trayectoria económica de las regiones, aunque con mayor y/o menor intensidad en cada una de ellas en función de su estructura productiva.

Por otra parte, los proyectos de carácter interregional tienen efectos diferentes en las regiones afectadas. Y, por supuesto, las orientaciones de cada país y de la UE como conjunto tienen efectos “regionales” o pueden tenerlos. Eso ha hecho que, en el caso europeo, la aplicación de políticas de estabilidad frente a la crisis financiera iniciada en 2007-08 provocara efectos dispares por regiones. Asimismo, la preocupación a nivel de la UE por el progreso tecnológico o por la productividad a escala macroeconómica apoyaran políticas que no eran fácilmente conciliables con la PRC, lo que se ha tratado de solucionar en los Programas 2007-13 y, sobre todo, 2014-2020, asignando a la PRC objetivos orientados a coincidir con los de carácter macroeconómico.

7. Posible aplicación fuera de Europa de la experiencia de la Política Regional Europea

Los casi 36 años de experiencia que acumula la PRE permiten pensar en la posibilidad de transferir algunos de sus principios y modos de aplicación a otros países.

Sin embargo, no resulta fácil —ni quizás apropiado— extraer de la experiencia europea recomendaciones que puedan aplicarse en otras naciones o regiones del mundo. Los rasgos y disparidades que se observan en algunas de las economías emergentes son distintos y —en general— mayores que los que caracterizan a las economías europeas. Además, como muestran algunos estudios, las regiones rezagadas de Europa suelen estar más integradas en la economía mundial; en buena parte como consecuencia del avance hacia el Mercado Único que se ha producido en la UE.

Por tanto, no parece aceptable hablar de “recomendaciones”, ni de “consejos” a otros países, sino de las “lecciones aprendidas” de la experiencia europea en política regional, que está avalada, sin duda, por su singular historia, muy distinta y más duradera que muchas otras ensayadas en distintos países a escala mundial.

En todo caso, y sin afán de imponer sino de sugerir, parece que el ejercicio de la política regional europea a lo largo de tres décadas y media permite, con toda prudencia, subrayar algunos de los **criterios, orientaciones y decisiones prácticas** que han primado en su diseño y ejecución. Por ello, y sin entrar en mayores detalles, nos permitimos subrayar de forma escueta los 13 puntos siguientes¹⁰³:

¹⁰² El acrónimo NUTS significa “Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas”. Las NUTS-2 son las regiones que se toman en consideración básicamente en la PRC y cada país las ha definido previamente (bien sea identificándolas con los estados, comunidades autónomas o regiones reconocidas en su Constitución, o bien trazando los límites de sus regiones por vía administrativa. La PRC ha considerado también, para algunas actuaciones las NUTS-3 (generalmente identificables con las provincias, pero también con las comarcas que están “dentro” de cada NUTS-2. Por último, existe también las NUTS-1, que son grandes regiones resultantes de la suma de varias regiones NUTS-2, que prácticamente no tienen efectividad a efectos de la PRC, aunque sí para definir problemas o algunos rasgos comunes de varias regiones NUTS-2.

¹⁰³ En algunos casos, dichos puntos coinciden con lo que hemos definido como la “filosofía” con la que se ha construido y puesto en práctica la PRC, descrita en el Capítulo 5. número 7.2.1. Breve nota sobre los antecedentes y el contexto político-administrativo de la política regional en Chile.

- i) La política regional (PR) debe concebirse siempre con la perspectiva de una actuación a largo plazo.
No es posible aspirar a desarrollar las regiones más atrasadas e impulsar la convergencia con las más ricas y dinámicas adoptando una perspectiva a corto ni a medio plazo. Esta ha sido el enfoque de la PR en Europa. De ahí la programación en períodos de 7 años.
- ii) Una condición paralela y vinculada a la anterior ha sido la continuidad, que indudablemente ha permitido a la PRE alcanzar objetivos que son relevantes y significativos.
No basta con aprobar y aplicar un primer programa de carácter plurianual; la experiencia europea demuestra que sólo encadenando programas puede aspirarse a conseguir el objetivo convergencia. Lo cual guarda relación con dos hechos: 1) que resulta difícil alcanzar a corto/medio plazo los objetivos relacionados con el logro de un proceso estable y sostenido de desarrollo económico; y 2) que bastantes acciones y proyectos iniciados en un programa plurianual requieren prolongarse o completarse en el siguiente programa; piénsese, p.ej. en la actividad de un centro de apoyo a emprendedores; o en la introducción de nuevas tecnologías en las empresas, entre otros muchos.
- iii) Para planear la PR con una perspectiva a largo plazo y con continuidad es necesario también que dicha política no quede vinculada a los períodos electorales y a los posibles cambios políticos. Esta es también la experiencia europea y, por el contrario, sobran ejemplos de políticas regionales puestas en práctica en algunos países, que aun siendo bienintencionadas se han visto arrumbadas por cambios a nivel político y de los gobiernos¹⁰⁴. Lo cual, aparte de su ineficiencia implica muchas veces un despilfarro en los recursos empleados.
- iv) Por supuesto que todo lo anterior exige que los compromisos de financiación sean estables, basados en un programa coherente que clarifique desde un principio cómo se va a financiar la política regional que se desea llevar a cabo. El sistema de Fondos Europeos puede ser también transferible a otros países por cuanto implica una continuidad en sus dotaciones y, también, un cierto grado de especialización y la experiencia acumulada por quienes los administren.
- v) Los principios de concentración, programación, adicionalidad y co-participación que han regido la PR europea, han demostrado ser fundamentales para que esta discurra por cauces racionales y que su implementación no dependiera de una autoridad central sino de la cooperación entre las administraciones implicadas y la participación de representantes de la ciudadanía directamente afectada.
- vi) El principio de concentración implica, concretamente, que la PR debe ser «selectiva» en cuanto a las regiones o territorios que serán sus principales beneficiarios, concentrándose en algunas de ellas —las más retrasadas o con problemas muy claros, en lugar de actuar y repartir fondos a todas las de los países.
- vii) Hay que diseñar, también desde un principio, un método objetivo (o «no político») para la asignación de los recursos. Debe quedar claro cuál o cuáles serán los procedimientos para obtener financiación y cómo se asignarán a los programas y a las regiones. Todo lo cual debe basarse en indicadores estadísticos sencillos y claros, lo cual implica, a su vez, que la aplicación de la política regional presupone siempre la existencia y el mantenimiento de un instituto de estadística confiable.
- viii) La experiencia europea que impone la cofinanciación de los proyectos ha sido y es, muy positiva. Implica que la financiación de los programas y/o proyectos singulares se compone de dos aportaciones: la procedente de los Fondos Estructurales (con porcentajes que varían según las políticas y que van desde el 50 al 85% del coste total de cada proyecto —ver anexo 2¹⁰⁵) y la que procede de recursos o fondos locales (públicos o privados). La cofinanciación obliga, por una

¹⁰⁴ En el caso de América Latina hay abundantes ejemplos de ello. Véase número 6.2.1, a pesar de que el análisis sólo abarca tres países.

¹⁰⁵ Anexo 2 Letra D. punto 1. Aplicación de los recursos de fondos estructurales y ejemplos de actuaciones y su financiación.

parte, a racionalizar las demandas y, por otra, contribuye a no concebir la PR como una simple política de concesiones y donaciones, que pueden convertirse en decisiones con claros sesgos "políticos". El principio de que "nada es gratis" es relevante.

- ix) Hay que decidir entre el apoyo a programas integrados (apoyo a acciones complementarias en áreas como la de las infraestructuras, los recursos humanos o el desarrollo empresarial, p.ej.), o bien el apoyo a proyectos individuales. La UE concede apoyos a ambos tipos de iniciativas por medio de fondos distintos. Los programas integrados requieren, como es obvio, mayor capacidad institucional por parte de las regiones. Cuando esta no existe, la experiencia indica que es mejor optar por proyectos individuales.
- x) En la UE se ha planteado el dilema entre depender totalmente de las ayudas o combinar ayudas y formas reembolsables de apoyo, utilizando para ello otros instrumentos financieros. Esta segunda opción ha sido elegida con creciente frecuencia en la UE con objeto de incrementar el total de los recursos disponibles, crear incentivos para que los beneficiarios sean más eficientes y aportar conocimientos de expertos complementarios procedentes del sector bancario y financiero.
- xi) La experiencia europea ha demostrado la necesidad de realizar siempre la supervisión y, sobre todo, la evaluación de las actuaciones para poder mostrar su «valor añadido», tanto a los beneficiarios como a los contribuyentes. Esto exige capacidad técnica por parte de la administración de los programas y establecer, asimismo, con carácter previo, sistemas de evaluación que pueden contratarse a equipos técnicos de universidades y de centros de investigación externos.
- xii) La "condicionalidad" asociada a los programas es una cuestión que siempre se ha considerado importante en la UE. Entre las condiciones de principio relativas a la percepción del apoyo por parte de la PRC destacan: el respeto del mercado libre en toda la Unión, es decir a las normas sobre competencia en relación con las ayudas estatales y normas claras sobre la adjudicación pública de los contratos. Asimismo, en la UE se exige la observancia de las políticas y la normativa en materia medioambiental, el respeto al principio de igualdad de oportunidades y un planteamiento basado en el asociacionismo y la democracia participativa. No cumplir lo anterior puede dar lugar a sanciones económicas e incluso a la cancelación de la ayuda.
- xiii) El fomento de la cooperación transfronteriza (entre países) e interregional ha sido un rasgo característico de la PRE, que ha contado con ayudas y financiación de proyectos específicos. Los beneficios de este enfoque son claros: por una parte, se ha fomentado la colaboración con países fronterizos no miembros de la UE; y, por otra, la colaboración interregional interna ha consolidado las relaciones entre colectividades que, a veces, estaban relativamente divididas o aisladas, y ha impulsado abordar «en común» problemas que afectan a más de una región (redes de transporte; servicios sociales y asistenciales; algunas políticas sectoriales, etc.).

V. Análisis de experiencias de América Latina y el Caribe

A. Introducción

En este capítulo se tiene el propósito de analizar experiencias desarrolladas en la región de América Latina y Caribe referidas al diseño e implementación de políticas regionales llevadas a cabo en los últimos años en tres países: Chile, Ecuador y Brasil, subrayando sus respectivos planteamientos y sus implicaciones en términos de financiación.

En el caso de los tres países, las diferencias que existen entre ellos son bastantes claras, tanto en lo que se refiere al enfoque y objetivos de sus políticas regionales, como en cuanto a su puesta en práctica, su continuidad y su financiación.

Cada país muestra abordajes diferentes, que hacen difícil homogeneizar un discurso en torno a cuáles podrían ser los caminos para recomendar el diseño y el fomento de políticas de Desarrollo regional; sin embargo, esta diversidad permitirá también a quienes estén interesados en estos temas, abordar los distintos casos de acuerdo a las posibilidades de aplicabilidad "contextualizada" que podrán realizar en cada uno de sus países.

B. Chile: procesos de descentralización y financiamiento de las regiones

Un ejemplo de Política Regional concebida para potenciar las capacidades y opciones no explotadas a escala regional en todo el país.

1. Breve nota sobre los antecedentes y el contexto político- administrativo de la política regional en Chile

Desde los inicios de la República, Chile se caracterizó por ser un país con una estructura centralizada y presidencialista¹⁰⁶. El primer giro hacia un cierto grado de "desconcentración" político-administrativa se

¹⁰⁶ Henríquez, O. (2015) La política regional en Chile. En: *Memoria del primer Encuentro de Expertos Gubernamentales en Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe*; CEPAL. Ver: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39739/S1420898_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

produjo a partir de 1974, con el llamado proceso de “regionalización” y la promulgación de algunas normas legales, como el D.L. 573 y el D.L. 575, que regularon, respectivamente, el gobierno, la organización de las administraciones regionales, y la distribución de competencias Estado/regiones. La Constitución de 1980 confirmó dicho cambio, que con la reforma constitucional de 1990 se clarifica todavía más y se avanza hacia un modelo de “descentralización” basado en la existencia de gobiernos regionales.

Estos han tenido al frente un Intendente Regional, nombrado por el Presidente de la República, y un Consejo Regional, formado con representantes de los ciudadanos de cada región. De hecho, hasta 2009, dichos representantes eran elegidos de forma indirecta, a través de los concejales. Pero, entonces se acordó que su elección debía hacerse por vía directa y, aunque la puesta en práctica no fue inmediata, esta es la vía que ha venido siendo aplicada.

Desde el año 2020, la figura de Intendente regional pasa a llamarse Gobernador regional y es elegido mediante votación directa por parte de la ciudadanía.

Visto con perspectiva, la política de “descentralización” que se ha venido desarrollando en Chile puede calificarse como un proceso gradual en el tiempo, que se ha desarrollado a partir de la Constitución de 1980 (y de su reforma en 1990) en tres frentes: el administrativo, el fiscal y el político. La descentralización fiscal ha incrementado de forma continuada el monto de las transferencias de recursos a los gobiernos regionales, que, además, han ido gozando de una creciente libertad en cuanto a su empleo.

Un hecho a retener es que, a pesar de que se ha producido un avance en términos de convergencia, las diferencias económico-sociales entre las distintas regiones siguen siendo notables. El informe de 2019 del Índice de Desarrollo Regional (IDERE), que utiliza 32 variables referidas a Educación, Salud, Bienestar, Actividad Económica, Conectividad, Seguridad y Sostenibilidad y Medioambiente, constata que en los últimos años las diferencias entre las regiones chilenas se van reduciendo, aunque de forma lenta y no en todos los campos o ámbitos que se han citado. Las regiones que lideran el *ranking*, de acuerdo con el índice general más complejo del citado Informe, son: Magallanes, la Región Metropolitana, Valparaíso y Antofagasta, y en el ámbito más estrictamente económico (es decir, de acuerdo con las mayores o menores tasas de desempleo, el grado de diversificación productiva y la renta por contribuyente), las últimas posiciones las ocupan Arica y Parinacota, La Araucanía y Maule, mientras que las primeras posiciones corresponden a Magallanes (que tiene la menor tasa de desempleo del país), la Región Metropolitana y Valparaíso.

El informe subraya también los problemas de conectividad que persisten en el país al estudiar cada una de las regiones, así como las disparidades que muestran los indicadores sobre bienestar socioeconómico.

Cuando se toman como referencia para comparar la situación relativa de cada región mediante las estimaciones del PIB por habitante de las regiones, hay que tener muy en cuenta que las regiones mineras (p.ej. y de forma muy destacada, Antofagasta) muestran valores muy elevados que, en buen parte, se deben a que bastantes personas empleadas en dicha región y en alguna más residen realmente en otras regiones, lo que impulsa al alza dicho indicador ya que, para el cálculo del PIB p. c. se toma como referente la población estable de cada región. En todo caso, con los datos ofrecidos por el Banco Central de Chile (cuadro 106), la distancia entre la región con un PIB p. c. más elevado (Antofagasta) y la que muestra un valor más bajo (Araucanía), es de 6,4 veces. A ello cabe añadir que al menos 10 regiones tienen un PIB p. c. que está por debajo de la media nacional y que siete de ellas tienen un PIB p. c. que está por debajo del 75 por 100 de dicha media nacional. En concreto, este es el caso de Arica y Parinacota, Maule, Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Naturalmente la Región Metropolitana, que acumula alrededor del 45 por 100 de la producción nacional y su PIB p. c. está casi un 8 por 100 por encima de la media del país.

Cuadro 106
PIB total, población y PIB per cápita de las regiones chilenas en 2015

Regiones	PIB total 2015	Población	PIB pc 2015 (En pesos chilenos)	PIB pc2015 (En dólares)
XV de Arica y Parinacota	1 022	243 149	4 203 272	6 346,29
I de Tarapacá	3 280	364 760	8 992 376	13 577,09
II de Antofagasta	14 591	678 875	21 493 464	32 451,78
III de Atacama	3 491	346 692	10 068 128	15 201,30
IV de Coquimbo	4 019	817 801	4 913 886	7 419,20
V de Valparaíso	11 668	1 974 880	5 908 315	8 920,63
RSM Región Metropolitana de Santiago	60 453	7 419 042	8 148 290	12 302,65
VI del Libertador Bernardo O'Higgins	6 548	966 828	6 772 567	10 225,52
VII del Maule	4 568	1 083 322	4 216 966	6 366,96
VIII del Biobío	10 155	2 134 902	4 756 696	7 181,87
IX de la Araucanía	3 518	1 046 322	3 361 965	5 076,04
XIV de los Ríos	1 834	407 300	4 503 524	6 799,62
X de los Lagos	4 079	937 495	4 351 059	6 569,42
XI de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	761	119 317	6 381 342	9 634,83
XII Magallanes y de la Antártica Chilena	1 487	169 317	8 769 144	13 240,04
Producto Interno Bruto	143 674	18 710 232	7 678 913	11 593,96

Fuente: Datos del Banco Central.

2. Una "política regional" con un perfil propio y que realmente atiende a todas las regiones del país

Como acabamos de señalar, las disparidades socioeconómicas entre las regiones chilenas son, sin duda, importantes, aunque no tanto como sucede en otros países latinoamericanos. Por otra parte, una diferencia clara con respecto a otros países de la región es que Chile ha avanzado hacia un sistema institucional y de gobierno progresivamente descentralizado. Ambos rasgos justifican que la "política de desarrollo regional" del país tenga un perfil propio.

Realmente el primer punto a destacar es que la "política de desarrollo regional" chilena es bastante compleja y responde a tres lógicas: primero, la lógica sectorial, que es la predominante y la que dispone de más recursos; segundo, la lógica de zonas aisladas y rezagadas; y, tercero, la lógica del desarrollo autónomo de las regiones, que ha tenido un avance gradual acorde con el proceso de descentralización. Todo ello hace que, en su conjunto, la "política regional" chilena parece ajustarse más al tercer tipo de políticas regionales que se comentaron en el prefacio.

Dicho tercer tipo se caracteriza, como allí se expuso, por el hecho de que, de una forma u otra, se procura atender a todas las regiones del país, tratando de impulsar su potencial de desarrollo, al mismo tiempo que se atienden las necesidades específicas de algunas zonas y se busca compatibilizar todo ello con apoyos a las regiones y zonas más atrasadas.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) es, aunque no en solitario, la institución encargada de velar por que las políticas y planes regionales y municipales sean coherentes con las políticas nacionales. Esto implica que la SUBDERE se preocupa no sólo de distribuir una parte de los recursos que van a las regiones, sino también de la coherencia de las políticas de los ministerios sectoriales y de los impactos que ellas tienen en el territorio.

3. Financiación

La Ley de Presupuestos asigna recursos a los gobiernos regionales tanto para atender a los gastos de funcionamiento como para sus respectivos programas de inversión. En 2019, los gobiernos regionales han dispuesto, aproximadamente, de \$ 75 mil millones para su funcionamiento y de \$ 1.275 mil millones destinados a inversión. De estos, el 84 por 100 (\$ 1.072 mil millones) se distribuyeron por regiones —que actualmente son 16— en la propia Ley de Presupuestos, bajo el rótulo de Inversión Regional Distribuida. El resto (un 16 por 100, equivalente a \$ 203 mil millones) debía asignarse a lo largo del año a todas las regiones, bajo la responsabilidad de la SUBDERE que, aparentemente, lleva a cabo dicha tarea con criterios bastante discrecionales o, al menos, sin que sean bien conocidos los indicadores objetivos utilizados para dicha asignación.

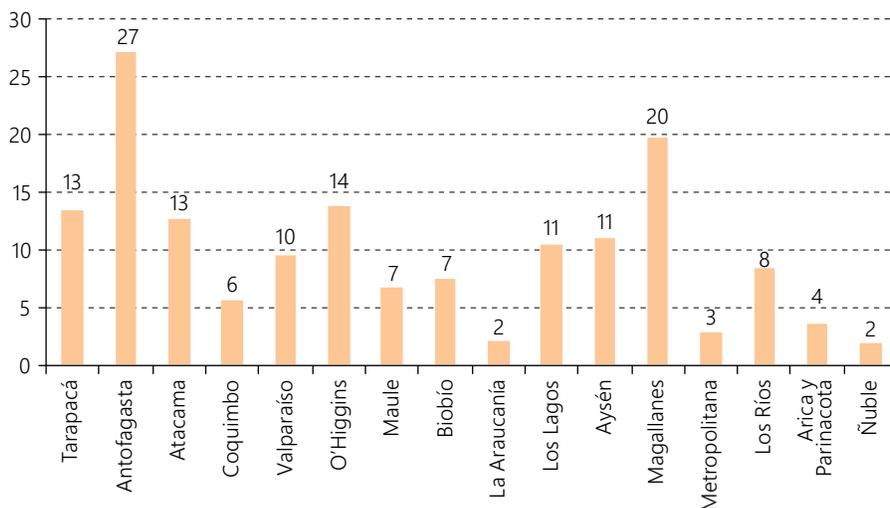
Los recursos asignados para inversiones (\$ 1.072 mil millones en 2019) proceden de tres grandes fuentes de financiamiento: Ingresos Propios de cada gobierno regional; Fondos a través de los cuales se transfieren recursos; y Otros programas de la SUBDERE.

En definitiva, los ingresos para gastos de funcionamiento se obtienen prácticamente en su totalidad de aporte fiscal, que se determina cada año en la ley de presupuestos. A su vez, la fuente de financiamiento de los gastos de inversión regional es: 50% a Aporte Fiscal y 50% de transferencias para gastos de capital. El aporte fiscal corresponde al aporte del Fondo Nacional de Inversión Regional (**FNDR**) y el Fondo de Innovación para la Competitividad (**FIC**).

a) Ingresos propios de las regiones

Suponen un 9 por 100 del total de ingresos para las regiones en su conjunto y proceden de fuentes bastante diversas: patentes mineras y patentes geotérmicas; patentes acuícolas; casinos de juego; patentes por no uso de derechos de agua; venta de inmuebles; ingresos de la zona franca de Magallanes; y derechos de explotación de ENAP (petróleos). Ni la Dirección de Presupuestos ni la SUBDERE tienen injerencia alguna en el total a asignar ni en la distribución por región. La captación de recursos de este tipo da lugar a diferencias importantes entre las distintas regiones, como muestra el gráfico 24. Así, mientras una región como Antofagasta recibe un 27% del total de ingresos propios, La Araucanía o Ñuble sólo significan un 2%.

Gráfico 24
Ingresos regionales propios
(Como porcentaje del total de la inversión)



b) Los fondos para transferir recursos a las regiones

Las distintas regiones, o mejor, sus gobiernos, reciben recursos para sus programas de inversión a través de cuatro fondos. El **FNDR** (Fondo Nacional de Desarrollo Regional); el **FIC** (Fondo de Innovación para la Competitividad); el **FIRR** (Fondo de Inversión y Reversión Regional); y el **FAR** (Fondo de Apoyo Regional). En su conjunto, los ingresos recibidos representan el 77 por 100 del total de ingresos de la Inversión Regional Distribuida.

El **FNDR** (Fondo Nacional de Inversión Regional) es el instrumento más importante de inversión central, y también el más antiguo, que se descentraliza para que los gobiernos regionales inviertan en lo que decidan y que se utiliza para obras de saneamiento, infraestructura básica y otras. Actualmente representa un 44 por 100 del total de la Inversión Regional Distribuida. Aunque los criterios para su distribución por regiones se fijaron en la Ley de Gobiernos Regionales, la SUBDERE no facilita información clara sobre cómo se realiza la distribución.

Se trata, en definitiva, de un programa de inversiones públicas destinado al financiamiento de acciones en los ámbitos de infraestructura social y económica, que busca compensar territorialmente para lograr un desarrollo armónico y equitativo a lo largo del país.

Las funciones y objetivos del FNDR se centran en los siguientes frentes: 1. Fortalecer la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales en materias de inversión pública regional; 2. Administrar, controlar y efectuar seguimiento sobre la ejecución financiera de los presupuestos de inversión regional; 3. Elaborar y sistematizar información relevante para la toma de decisiones de la autoridad; 4. Velar por la correcta ejecución de los presupuestos asignados a los Gobiernos Regionales, de conformidad a las disposiciones y glosas establecidas en la ley de Presupuestos del Sector Público; y 5. Proponer modificaciones y mecanismos que flexibilicen el uso de los recursos del FNDR, de acuerdo con los requerimientos de los Gobiernos Regionales y a las políticas de inversión que promueva la SUBDERE.

El **FIC** (Fondo de Innovación para la Competitividad) se creó en 2006 con ocasión de la discusión del impuesto específico a la actividad minera. Actualmente, las regiones definen un 25 por 100 de los recursos de este Fondo y el resto lo administra el Ministerio de Economía. En promedio, este Fondo representa un 3 por 100 del total de la inversión regional distribuida, pero las regiones mineras son privilegiadas, aunque sólo representan una parte reducida del total de los recursos. No parecen del todo claros los criterios para la distribución interregional de los recursos.

El **FIC** es el principal instrumento público para financiar iniciativas en torno a la innovación, que pueden ser impulsadas por las universidades estatales o las reconocidas por el Estado, por CORFO o por las Corporaciones Regionales de Desarrollo Productivo.

Puede verse: <https://www.economia.gob.cl/subsecretarias/economia/innovacion-2/que-es-y-como-funciona-el-fic>.

El **FAR** (Fondo de Apoyo Regional) empezó a operar en 2014 y tiene como objetivo canalizar a las regiones los recursos del fondo espejo del subsidio al Transantiago.

Por último, el **FIRR** (Fondo de Inversión y Reversión Regional), creado en 2011, tiene como objetivo distribuir por regiones los recursos obtenidos por el royalty minero. Se distribuyen sobre la base de los criterios de distribución del 90 por 100 del FNDR, pero debiendo distribuirse 1/3 del fondo a las regiones mineras y los 2/3 restantes a las demás regiones del país.

Pueden verse: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-160346_doc_pdf.pdf. Y también <https://lyd.org/wp-content/uploads/2018/10/TP-1373-PRESUPUESTO-REGIONES.pdf>.

c) La SUBDERE y otros programas que implican distribución regional

La Política Desarrollo Regional (PDR) de Chile es competencia de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), que pertenece al Ministerio del Interior del Gobierno de Chile. Su objetivo es muy

amplio y debe consistir en: "Impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización, que contribuyan a una efectiva transferencia de atribuciones y responsabilidades en el ámbito político, económico y administrativo a los gobiernos regionales y a los municipios".

Para desarrollar su actividad, la SUBDERE cuenta con 5 programas: el dedicado a la propia institución pública propiamente tal; el de Fortalecimiento de la Gestión Subnacional; los Programas de Desarrollo Local; las Transferencias a Gobiernos Regionales; y el Programas de Convergencia.

Entre los programas de la SUBDERE hay que destacar el del FNDR, al cual ya nos hemos referido, es el principal instrumento a través del cual el Gobierno Central transfiere recursos a las regiones, para materializar proyectos y obras de desarrollo de impacto regional, provincial y local, por lo que se ha constituido en parte significativa de la inversión pública y en una herramienta importante dentro del proceso de descentralización administrativa del país.

En el marco de su programa de transferencias, la SUBDERE asigna recursos a las regiones. Estas transferencias representan, como promedio, el 14 por 100 del total de la inversión regional distribuida. No parece que dicha distribución se realice con criterios del todo claros, pero sí que establece una determinada distribución interregional.

En el caso del programa de Convergencia, creado en 2014, puede observarse que los montos asignados a las regiones han variado de forma muy notable, y también las regiones que han recibido recursos. Así, la región O'Higgins y Tarapacá nunca han recibido recursos procedentes de este programa, mientras que otras (Maule, Antofagasta y Coquimbo, p.ej.) recibieron recursos durante cierto número de años (ver cuadro 107). No está del todo bien definida la finalidad de este programa ni su objetivo prioritario, al igual que los criterios de distribución.

Cuadro 107
Distribución de recursos del Programa de Convergencia-Inversión Regional Distribuida de 2014 a 2019
(En millones de pesos de cada año)

	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Total	87 651	102 623	80 985	44 063	29 673	21 056
Tarapacá						
Antofagasta		5 024	3 397			
Atacama	13 954	14 619	10 332			
Coquimbo		1 197	1 607			
Valparaíso	1 51	3 591				
O'Higgins						
Maule		2 030	2 040			
Biobío	4 077	9 524	9 833	6 074	4 389	5 681
La Araucanía	25 547	24 924	19 293	19 331	18 623	6 753
Los Lagos	2 092	3 491	3 403	3 304	3 183	4 120
Aysén	9 400	8 008	5 805	5 636		
Magallanes	4 0178	5 628	5 486	5 326		
Metropolitana	19 053	18 589	14 118			
Los Ríos	266	1 355	1 149			
Arica y Parinacota	5 188	4 641	4 523	4 392	3 478	4 502
Ñuble	2 845					

Fuente: LyD (2018). Presupuesto 2019: Financiamiento de los Gobiernos Regionales, página 5.

Por último, los recursos procedentes del Programa de Transferencia desde la SUBDERE (cuadro 108) muestran también una distribución bastante diferente de un ejercicio a otro. Así, al comparar los montos de las transferencias en 2018 y 2019 pueden observarse cambios muy sustanciales. La región de Magallanes habría recibido en 2019 un incremento del 64,2 por 100 respecto a 2018, a la vez que dichas transferencias se reducen un 52 por 100 en el caso de la Región Metropolitana. Igualmente son llamativos los incrementos de otras regiones al comparar ambos años fiscales, como ocurre en los casos de Antofagasta (aumento del 350,5% en 2019; O'Higgins (411,5%) y Atacama (286,4%). El caso de Ñuble no admite comparación por ser una región de reciente creación.

Cuadro 108
Transferencias a Gobiernos Regionales
(En millones de pesos de 2019)

	2019	2018	Var (en porcentajes)	2019-2018
Total	62 419	29 097	114,5	33 322
Tarapacá	2 798	1 585	76,6	1 213
Antofagasta	9 519	2 113	350,5	7 406
Atacama	3 879	1 004	286,4	2 875
Coquimbo	4 338	2 642	64,2	1 696
Valparaíso	6 028	2 747	119,4	3 281
O'Higgins	2 158	422	411,5	1 736
Maule	1 330	792	68,0	538
Biobío	3 429	3 844	-10,8	-415
La Araucanía	7 123	2 642	169,6	4 481
Los Lagos	5 509	2 642	105,5	2 867
Aysén	2 517	845	197,7	1 672
Magallanes	3 130	422	641,6	2 708
Metropolitana	1 787	3 698	-51,7	-1 911
Los Ríos	4 214	3 276	28,6	938
Arica y Parinacota	519	423	22,8	96
Ñuble	4 140			4 140

Fuente: Estudio comparativo de las leyes de presupuestos 2018 y 2019. LyD (2018). Presupuesto 2019: Financiamiento de los Gobiernos Regionales, página 6. Complementariamente pueden verse: <http://www.subdere.gov.cl/programas/divisi%C3%B3n-desarrollo-regional/fondo-nacional-de-desarrollo-regional-fndr>. http://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/Ejecucio%CC%81n%20Presupuestaria_Diciembre_2019%20%281%29.pdf.

d) Otros programas y fondos con orientación de política regional

Además de todo lo anterior cabe mencionar algunos programas y fondos que pueden considerarse que forman parte de la política de desarrollo regional.

i) *El Programa PIRDT (Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial)*

Es un instrumento de inversión de carácter regional que tiene como objetivo potenciar el desarrollo productivo y social en forma sostenible en comunidades rurales de bajos ingresos, con una media o baja concentración poblacional y con déficit de infraestructuras. El Programa puede financiar, a través de la provisión distribuida en las regiones, las siguientes tipologías de proyectos de Infraestructura (desde la etapa de planeamiento hasta la de su ejecución): Agua Potable y Saneamiento (A.S.); Caminos, Puentes y Pasarelas; Pequeñas Obras Portuarias; Electrificación (trifásica y monofásica); Telecomunicaciones; Pre-inversión en la tipología de Fomento Productivo.

El programa desarrolló la metodología “Formulación y Evaluación Plan Marco de Desarrollo Territorial (PMDT)”, cuya característica principal es que constituye una herramienta de identificación, planificación y evaluación de iniciativas de inversión desde un enfoque territorial que potenciarán el desarrollo productivo del territorio y/o los sub-territorios priorizados por el Gobierno Regional respectivo. El PMDT es, en definitiva, un instrumento de planificación territorial de las inversiones orientado al desarrollo de los ejes productivos existentes, con un enfoque participativo. La provisión y gestión de la inversión de la infraestructura está dirigida al desarrollo de emprendimientos productivos en localidades rurales con población semi concentrada y dispersa, con déficit de infraestructuras. A estos efectos tiene en cuenta la participación de la comunidad y de los actores locales públicos y privados en la toma de decisiones sobre acciones de fomento y provisión de servicios de infraestructura.

Complementariamente ver: <http://www.subdere.cl/programas/divisi%C3%B3n-desarrollo-regional/programa-de-infraestructura-rural-para-el-desarrollo-terror>.

Y también: <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/Politica-Nacional-de-Desarrollo-Rural.pdf>.

ii) El Fondo Común Municipal (FCM)

Este Fondo constituye la principal fuente de financiamiento para los municipios chilenos, tal como lo define la propia Constitución en su Artículo 122: “Mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país”. Se financia vía Presupuesto del Estado. Los municipios obtienen también ingresos a través de tasas e impuestos propios.

iii) La Política Nacional de Desarrollo Urbano

La institución responsable de esta política es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y su objetivo principal es generar condiciones para una mejor calidad de vida de las personas sobre la base del desarrollo sostenible, entendida no solo con respecto a la disponibilidad de bienes o a las condiciones objetivas, sino también en términos subjetivos, asociados a la dimensión humana y las relaciones entre las personas.

Esta política intersectorial se basa en una serie de principios rectores, entre los que se mencionan la descentralización, la equidad, la participación, el compromiso y la gradualidad. Está estructurada en ámbitos temáticos, cada uno con sus objetivos. Los ámbitos son: integración social, equilibrio ambiental, identidad y patrimonio y el desarrollo económico. También se señalan las reformas institucionales y de gobernanza necesarias para lograr los objetivos.

iv) La Política Nacional de Localidades Aisladas, 2010

Esta política tiene como objetivo desarrollar zonas aisladas y rezagadas con respecto al resto de las regiones. Se aplica en localidades aisladas que se definen como aquéllas que se encuentren geográficamente en dicha condición, que tengan dificultades de accesibilidad y conectividad física, que dispongan de muy baja densidad poblacional, que presenten dispersión en la distribución territorial de sus habitantes, y, finalmente, que muestren baja presencia y cobertura de servicios básicos y públicos.

Comprende la asignación de recursos y acciones para asegurar la igualdad de acceso a servicios básicos.

Ver: <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/decreto-n%C2%BA-608-una-pol%C3%ADtica-nacional-de-desarrollo-de-localidades-aisladas-6>.

4. Una nota final

Como ha podido comprobarse, Chile se caracteriza, en primer lugar, por su lento, pero progresivo avance hacia una “descentralización” y “regionalización” del país, lo que puede impulsar (y seguramente lo hará) un proceso político-institucional que está desarrollándose para llegar finalmente a una clara cesión de poder por parte del Centro hacia las Regiones.

Su segunda característica es que la “política regional” del país (si así puede llamarse) ha estado muy vinculada a los citados cambios institucionales hacia la desconcentración, la descentralización posterior y la “regionalización” a la que actualmente tiende el país, lo que da como resultado una progresiva acumulación de programas y de fondos sin que se haya formulado un diseño integrado y completo.

Desde el punto de vista del avance hacia una marcada regionalización administrativa, política y económica del país, el proceso no está todavía cerrado. Puede completarse más, o no hacerlo, a raíz de la reciente propuesta para redactar una nueva Constitución.

La convención constituyente que está en la actualidad trabajando para la propuesta de una nueva constitución, ha dado señales precisas respecto a la necesidad de generar políticas públicas diferenciadas y acoger el conocimiento y la toma de decisiones surgidas de las propias regiones. De hecho, periódicamente los 155 convencionales trabajan en el territorio para conocer necesidades y estrategias surgidas desde los propios escenarios regionales.

Sin embargo, en la práctica, Chile sigue siendo todavía un país centralizado, como puede constatarse cuando se analiza el sistema de distribución de recursos financieros hacia las regiones.

Por otra parte, desde una perspectiva de lo que suele considerarse como una “política regional”, Chile ofrece un panorama muy diverso. Por una parte, se destinan recursos para inversiones en todas las regiones y su distribución efectiva es el resultado de una serie de actuaciones y de fondos que han ido creándose en fechas distintas y con objetivos variados. La SUBDERE distribuye una parte de dichos fondos, que ya figuran asignados también por la Ley de Presupuesto del Estado. Por otra parte, los criterios de asignación a las regiones no están bien definidos, lo que deja un margen notable para la discrecionalidad. Esto da lugar, en la práctica, a unas distribuciones de los recursos financieros que son irregulares cuando se compara lo asignado a cada región durante un cierto número de años.

Si el caso de Chile se relaciona con una gran parte de las experiencias de “políticas de desarrollo regional” que se han ensayado en América Latina, hay un aspecto positivo que conviene subrayar: la estabilidad —al menos parcial— del sistema de financiación. Un sistema que, si bien ha ido viéndose modificado con la proliferación de fondos y programas, tiene a su favor la continuidad desde hace aproximadamente 30 años.

Los efectos reales de dicha “política regional” no están claros en cuanto a su contribución a reducir las disparidades entre regiones. Sin embargo, los datos disponibles y algunos estudios confirman que sí se ha producido una reducción de dichas disparidades interregionales. Al menos en lo que respecta a algunos indicadores sociales, como los referidos a educación, a la salud y la dotación de infraestructuras, y también en términos de ingresos por habitante.

C. Ecuador: la estrategia de desarrollo territorial inserta en el Plan nacional de desarrollo

En el contexto de este documento, la elección del caso de Ecuador puede tener interés por dos motivos.

- i) En primer lugar, porque se trata de una de las experiencias de planificación con un componente territorial llevadas a cabo en los últimos años en América Latina,
- ii) cY, en segundo lugar, porque la reducida dimensión del país podría guardar cierta relación con Costa Rica, aunque ni su morfología ni otros muchos aspectos —políticos, sociales, ideológicos— las hacen realmente semejantes.

Un aspecto adicional que también es interesante resaltar es la disparidad que puede producirse —como sucedió en este caso— entre un enfoque esencialmente político de los planes que se pretenden llevar a cabo y la carencia de un plan de financiación bien cuantificado y no sujeto a eventualidades. En el caso ecuatoriano, la financiación de los gastos e inversiones —no claramente cuantificadas— se basó en los ingresos procedentes de las exportaciones mineras y de energía, donde podían producirse cambios a

escala internacional que estaban y están totalmente fuera del control de las autoridades del país. Si a ello se suma el sismo de 2016, que produjo daños humanos y materiales enormes y demandas de acciones cuantitativamente importantes y urgentes, puede comprenderse mejor la razón por la cual el balance de un proyecto enormemente ambicioso ofrece unos resultados bastante discutibles. Lo cual no conduce a minusvalorar algunos de sus logros, aunque el endeudamiento y los déficits fiscales han constituido un lastre para las posteriores decisiones de política económica.

1. Un punto de partida

En el ámbito político y económico la historia de Ecuador desde la década de los sesenta del pasado siglo hasta finales de los ochenta es bastante similar a la de otros países latinoamericanos. El país vivió una larga etapa donde el nacionalismo se alió con una política económica de sustitución de importaciones, nacionalizaciones, regulaciones y centralización del poder. El Consenso de Washington (1989) implicó un cambio bastante radical de dicho planteamiento, que impulsó una nueva fase de ajustes y estabilidad macroeconómica; sobre todo en relación con los déficits fiscales y la deuda acumulada, la liberalización comercial y la apertura al exterior, privatizaciones, desregulación, disciplina monetaria, etc. En el caso de Ecuador, el largo período comprendido entre la década de los 60s. y 2007 registra, por otra parte, numerosos cambios de gobierno, golpes y juntas militares y fases democráticas, que dieron lugar a distintos programas y planes generales de desarrollo (como el previsto para el período 1964-73), que en muchos casos no pudieron cumplirse o que sólo lograron alcanzar alguno de los objetivos previstos.

Como subraya R. Correa-Quezada (2016)¹⁰⁷, desde 1996 a 2007 se desarrolla en Ecuador la que algunos autores denominaron como "crisis de la partidocracia", que permitió que tres presidentes elegidos mediante sufragio libre y que debían gobernar doce años, sólo gobernaron cuarenta meses, ya que varios vicepresidentes les fueron sustituyendo hasta desembocar en la Junta de Salvación Nacional, de vida muy efímera y que, tras otros cambios políticos, dio paso a la elección de Rafael Correa como Presidente de la República en noviembre de 2006.

Durante este largo período que hemos descrito sin entrar en detalles, es decir, desde la década de los sesenta del siglo pasado hasta finales de 2006, se exacerbó las desigualdades en la producción y en la concentración de la riqueza a nivel provincial, lo cual —como señala Correa-Quezada— se evidencia en las Cuentas Nacionales elaboradas por el Banco Central de Ecuador, cuyas estimaciones, tomando como año base 2007, muestran que entre 1993 y 2007, el 68 por 100 del VAB¹⁰⁸ del país se genera en tres provincias: Guayas, Pichincha y Manabí, mientras que las provincias de Amazonía, la Región Insular y Bolívar, que suponen el 41 por 100 del territorio del país, tenían una participación individual inferior al 1 por 100 de dicho VAB.

2. Del Plan 2007-2010 al Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. La atención a los problemas regionales

La nueva Constitución aprobada 2008, ya bajo el mandato de Rafael Correa, incluye como objetivos prioritarios: la inversión social y "reducir la pobreza y las brechas sociales y territoriales que existen en el país". El gobierno ecuatoriano creó, para ello, la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades), como institución encargada de llevar a cabo el proceso de planificación nacional que el gobierno deseaba para el país, cumpliendo asimismo los mandatos establecidos en la nueva Constitución ecuatoriana.

Tres han sido los Planes Nacionales de Desarrollo que se han formulado en el período que se inició en 2007 y que alcanza hasta 2017:

¹⁰⁷ Correa-Quezada, R.F. (2016) Las políticas de desarrollo regional en Ecuador; Publicado en: YACHANA Vol. 5 Núm. 2: Julio-Diciembre 2016 DOI: <https://doi.org/10.1234/yach.v5i2.386>.

¹⁰⁸ El valor agregado bruto o valor añadido bruto es la macromagnitud económica que mide el valor añadido generado por el conjunto de productores de un área económica, recogiendo en definitiva los valores que se agregan a los bienes y servicios en las distintas etapas del proceso productivo.

- i) El Plan 2007-2010, establecido como propuesta de cambio definida en el programa de gobierno que el presidente Correa se había comprometido a llevar a cabo en las elecciones realizadas en noviembre de 2006. Su enfoque supuso una clara ruptura con el planteamiento neoliberal anterior;
- ii) El Plan 2009-2013: que tuvo como motivación principal la necesidad de adaptar el plan anterior a lo establecido en la nueva Constitución aprobada en octubre de 2008 (Ver: <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>); y
- iii) El plan 2013-2017, conocido como «Plan Nacional para el Buen Vivir», en el que se establece, entre otros objetivos, fomentar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial. El Plan estableció, además, un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas públicas para lograr una mejora en la toma de decisiones¹⁰⁹, que propugnaba, de acuerdo con la Constitución, que el gobierno del país debía realizarse “de manera descentralizada” (art. 1º).
Ver: https://www.itb.edu.ec/public/docs/baselegal/ea493b_PlanNaciona_para_el_Buen_Vivir_2013_2017.pdf.

En este mismo tercer Plan 2013-2017 se incorpora, como complemento para la consecución de los objetivos, el instrumento llamado Estrategia Territorial Nacional (ETN) que “contiene lineamientos para el corto, mediano y largo plazo; y establece criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales. El propósito era que lograr que la ETN constituyese una guía para el establecimiento de infraestructuras y el desarrollo espacial, la potenciación de las actividades económicas, así como la protección y conservación del patrimonio natural y cultural”¹¹⁰.

Hay que anotar, sin embargo, que en el Plan 2009-2013 ya se había introducido una primera Estrategia Territorial Nacional, así como la definición de unas Agendas Zonales¹¹¹ para las siete zonas de planificación establecidas. El objetivo que con ello se perseguía era identificar las necesidades de la población, de acuerdo con las cualidades, potencialidades y limitaciones que tenía cada territorio, lo que en el tercer plan 2013-2017 (PNBV) se formula en función de cuatro ejes prioritarios: asentamientos humanos, sustentabilidad ambiental, transformación de matriz productiva y cierre de brechas a nivel social y entre provincias.

Estos planteamientos nos permiten clasificar la orientación de lo que podemos calificar como “política regional” de Ecuador, en un mix entre el tipo 3, definido en el prefacio (actuación en todo el territorio nacional) y una política de ordenamiento tipo 2, a la que también nos hemos referido en el prefacio, e incluso una política del tipo 1, orientada a las regiones más atrasadas. Se dispuso, en efecto, que las acciones del Plan debían materializarse en todas las provincias del país, que quedó organizado en 9 zonas (ver mapa 15), 140 distritos y, además, un más elevado número de los llamados circuitos de planificación.

Uno de los acuerdos que establece el PNBV es la “territorialización” de la inversión pública para articular las políticas nacionales con el desarrollo local y generar equidad territorial. Esto implicaba, también, priorizar los proyectos de inversión de acuerdo con los instrumentos que permitieran configurar un adecuado equilibrio territorial: indicadores territorializados del Plan, políticas priorizadas por territorio, programas y proyectos según una serie de tipologías, junto con la generación de iniciativas de inversión desde los territorios. Todo ello contando con la capacidad de decisión e iniciativa de los representantes del gobierno nacional en el territorio¹¹².

¹⁰⁹ Senplades (2009). Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, Quito, Ecuador.

¹¹⁰ Senplades (2009). Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, Quito, Ecuador.

¹¹¹ Instrumentos de coordinación y acción pública en el territorio ecuatoriano.

¹¹² Nótese el carácter programático del planteamiento, con un marcado componente favorable a la descentralización, aunque realmente las Comisiones de cada Zona estuvieron sujetas a las decisiones del gobierno central.

Mapa 15
Distribución de las zonas de planificación del territorio ecuatoriano



Zona 1 Norte: Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos.	Zona 5 Litoral: Guayas (excepto Guayaquil, Samborondón y Durán), Los Ríos, Santa Elena, Bolívar y Galápagos.
Zona 2 Centro Norte: Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo y Orellana.	Zona 6 Austro: Azuay, Cañar y Morona Santiago.
Zona 3 Centro: Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo.	Zona 7 Sur: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.
Zona 4 Pacífico: Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas.	Zona 8 Cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán.
	Zona 9 Distrito Metropolitano de Quito.

Fuente: SENPLADES (2012b), página 7.

a) El concepto central del Plan Nacional para el Buen Vivir y los objetivos territoriales

El núcleo central del Plan 2013-2017 fue plantear el “Buen Vivir” como horizonte. Como señala el propio documento del Plan: “Esta idea ofrece alternativas para construir una sociedad más justa, en la que el centro de la acción pública sea el ser humano y la vida. Supera los límites de las visiones convencionales de desarrollo que lo conciben como un proceso lineal, de etapas históricas sucesivas, que reducen el concepto a una noción exclusiva de crecimiento económico”¹¹³.

El contenido de dicha idea, o principio rector, es esencialmente político-social, como refleja su definición posterior: “El Buen Vivir o Sumak Kawsay¹¹⁴ es una idea movilizadora que ofrece alternativas a los problemas contemporáneos de la humanidad. El Buen Vivir construye sociedades solidarias, corresponsables y recíprocas que viven en armonía con la naturaleza, a partir de un cambio en las relaciones de poder”¹¹⁵.

El documento de base del PNBV es extraordinariamente omnicompreensivo, en el sentido de que los objetivos que se plantea (doce, en total) van desde la consolidación del Estado democrático, a auspiciar la igualdad, mejorar la calidad de vida, fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, y reconocer las identidades diversas que conforman el país, hasta la justicia y la seguridad, la sostenibilidad ambiental o garantizar el trabajo digno. El objetivo N° 7 es el que se dedica a los aspectos propiamente territoriales, aunque bajo un rótulo también muy amplio: garantizar los derechos de la naturaleza y

¹¹³ Nacional para el Buen Vivir (2013-2017), pág. 22.

¹¹⁴ “El Sumak Kawsay, expresión indígena, fortalece la cohesión social, los valores comunitarios y la participación activa de individuos y colectividades en las decisiones relevantes para la construcción de su propio destino y felicidad. Se fundamenta en la equidad con respeto a la diversidad, cuya realización plena no puede exceder los límites de los ecosistemas que la han originado” (Plan Nacional para el Buen Vivir, pág. 23).

¹¹⁵ Nacional para el Buen Vivir (2013-2017), pág. 23.

promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global. Y los objetivos n°s. 10 y 11 se centran en el sector productivo desde una perspectiva sectorial: transformar la matriz productiva e impulsar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.

En cuanto a la relación entre el desarrollo de nuevas actividades productivas (particularmente las industriales y tecnológicas) y el territorio, el Plan opta —al menos formalmente— por la dispersión frente a cualquier planteamiento de concentración del desarrollo priorizando unas determinadas ciudades o áreas del país. De acuerdo con los objetivos del PNBV, el Senplades consideró que la aglomeración de actividades económicas en unos cuantos “polos de desarrollo” no es una opción eficiente ni equitativa, sino que crea desigualdad territorial que no permite salir de la pobreza. En consecuencia, “hay que programar y planificar las actuaciones para el conjunto del territorio”. Sin embargo, hay que subrayar que en dicha propuesta no se especifica ni el cómo, ni cuándo, ni con qué financiación se contará para poner en práctica esta idea de base.

En total, el documento del PNBV tiene más de 600 páginas y lo que más llama la atención es, por una parte, el tono de la redacción y la retórica que encierra, y, por otra, que no se programen con detalle y de forma cuantitativa las inversiones a realizar, ni sus fuentes de financiación. Sobre esto último volveremos en el próximo apartado.

Ver: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Ecuador%20Plan%20Nacional%20del%20Buen%20Vivir.pdf>.

b) El objetivo “descentralización” y los aspectos financieros

En concordancia con el contenido del el Plan Nacional 2009-2013 y con lo dispuesto en la Constitución de 2008, el gobierno decidió que el PNBV debía servir para avanzar hacia un proceso de descentralización de la Administración Central, lo cual se recoge en el propio texto PNBV, al propio tiempo que se compromete a apoyar a las áreas forestales y rurales.

Sobre esta base se redactó el Plan Nacional de Descentralización (PND), que tenía como finalidad establecer un “Estado policéntrico, desconcentrado y descentralizado, articulado entre los distintos niveles de gobierno”¹¹⁶. Como en otros casos, el PND 2012-2015 se formuló de forma participativa (organizaciones indígenas, pueblos y nacionalidades, alcaldes, etc.) con el ideal de fortalecer a los gobiernos autónomos descentralizados (GADs¹¹⁷) y con el ideario de no duplicar las acciones entre estos y el gobierno central, ni tampoco dejar territorios sin cubrir sus necesidades. Ello surge de la experiencia anterior de descentralización del año 1998-2008, donde se realizaron procesos individuales de negociación con los territorios que, como se reconocía, condujeron a una mayor desigualdad territorial¹¹⁸.

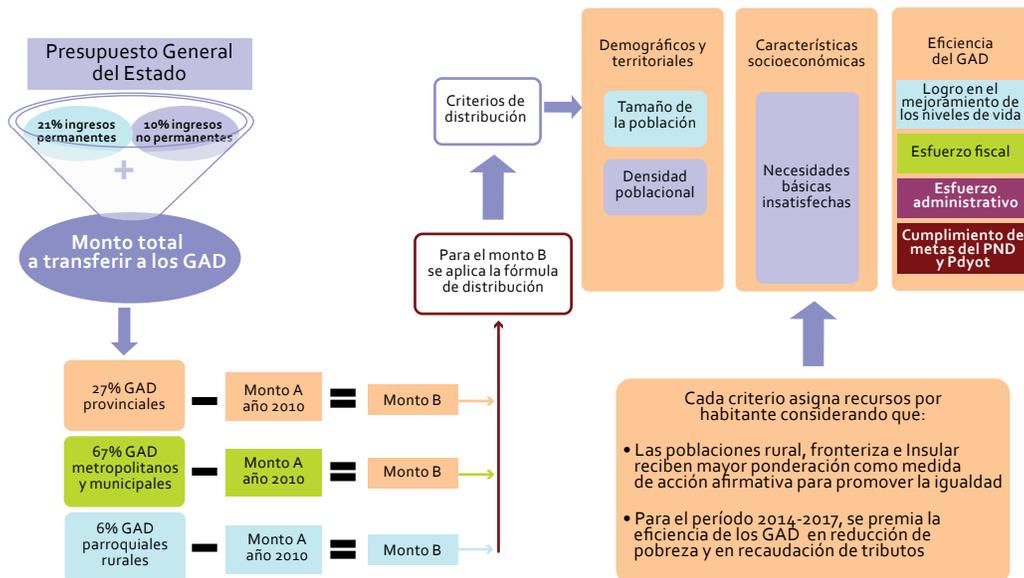
En el diagrama 10 puede apreciarse cómo se decidió que debía realizarse la distribución de recursos para la descentralización mediante el Modelo de Equidad Territorial (MET) y cuáles son los criterios de distribución aplicados.

¹¹⁶ Además de la Constitución de 2008 “Constitución de la República del Ecuador” se establecen tres leyes con la finalidad de llevar a cabo los objetivos del Plan Nacional 2009-2013: El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y La Ley de Gestión Ambiental.

¹¹⁷ En el Plan Nacional de Descentralización se denomina GADs a los gobiernos provinciales, los gobiernos municipales y las Juntas Parroquiales.

¹¹⁸ Senplades (2012a). Plan Nacional de Descentralización 2012-2015. Consejo Nacional de Competencias-SENPLADES, Primera edición, Quito 2012; Godoy, D. M. y Clark, P. (coord.) (2015). Desarrollo Territorial en Ecuador: Situación actual y perspectivas. Flacso Andes, Colección General, Volumen 1.

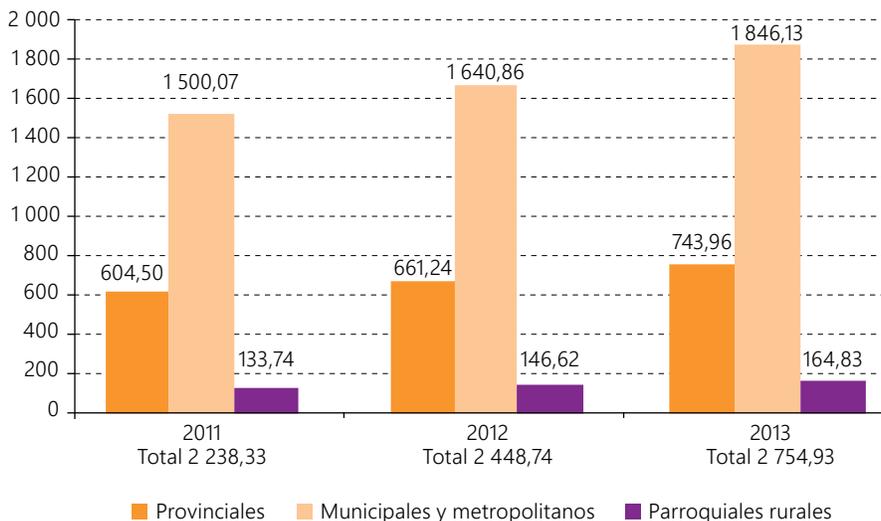
Diagrama 10
Modelo de Equidad Territorial (MET)



Fuente: Senplades (2015) disponible en https://issuu.com/publisenplades/docs/chakana_revista_de_an_lisis_de_la__5801ae58739c39.

El gráfico 25 muestra, por su parte, los montos transferidos a las GADs durante los años 2011 a 2013, donde se aprecia que fueron en aumento año a año, teniendo presente asimismo el nivel de gobierno.

Gráfico 25
Transferencia de recursos por nivel de gobierno en el periodo 2011-2013



Fuente: Ministerio de Finanzas. Seplades. Jarrin Feijóo (2014). Disponible en Julieta Llunjo Ortiz (2018) Desigualdades y políticas regionales en América Latina: una visión actual, Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research, 41. página 34.

Jarrin Feijóo (2014)¹¹⁹ realizó un análisis para el periodo 2011-2013 del Modelo de Equidad Territorial en el que, entre otras conclusiones subraya que:

¹¹⁹ Feijóo, S. G., y Cevallos Sisa, A. C. (2014): Evaluación de las transferencias a gobiernos autónomos descentralizados por Modelo de Equidad Territorial periodo 2011-2013.

“la descentralización debe ser concebida como un proceso necesario que aporta al desarrollo local. Sin embargo, su éxito depende de una reforma institucional en diferentes instancias (implica el buen manejo tanto de: recursos financieros, talento humano, material y tecnológico); y, además, involucra la capacidad de gestión de las autoridades de los gobiernos locales y la participación de la sociedad civil” y destaca que las GADs con altos índices de NBI¹²⁰, bajos ingresos y territorios con más del 50% de población rural y ubicadas en la región amazónica e insular son las que reciben mayores transferencias en términos per cápita del monto B¹²¹ y por el contrario las menores transferencias por habitantes son las percibidas por las GADs que pertenecen a las regiones serranas y costeras de Ecuador (Feijóo, 2014)¹²².

Con objeto de llevar a cabo una ordenada descentralización, la Senplades estableció unos niveles administrativos de Planificación a los que ya hemos hecho referencia: 9 Zonas¹²³, 140 distritos y 1.134 circuitos, donde las zonas esta conformadas por provincias contiguas y están constituidas por distritos, y los distritos a su vez por circuitos.

Como antes se ha señalado, en los documentos básicos no figura un programa bien definido y programado para cada ejercicio anual de los gastos e inversiones a realizar en cada ejercicio y sus fuentes de financiación. A pesar de ello, el Senplades elaboró en 2012¹²⁴ un documento titulado “Costos para alcanzar el Buen Vivir”, al que se alude en una simple nota dentro del Plan (pág. 377). Los montos de inversión necesarios entre 2013 y 2021 “para garantizar el Buen Vivir” incluyen servicios de manera desconcentrada de seguridad, justicia y desarrollo social. Y los “Costos para alcanzar Buen Vivir en los territorios” se estimaron en 47.000 millones de US\$ de inversión y 7,5 mil millones de US\$ de gasto recurrente, también entre 2013 y 2021.

Las cifras reales parece que superaron con amplitud dichas previsiones, pero no existen datos claros al respecto. Lo que sí es claro es que las fuentes de financiación previstas (básicamente el producto de la minería y la extracción de recursos naturales no renovables, como el crudo de petróleo), produjeron un volumen de ingresos muy sustancioso debido a su elevada cotización, lo cual que permitió acelerar inversiones y multiplicar gastos. Posteriormente, estas fuentes empezaron a reducir su aportación—sobre todo el petróleo, cuyos precios cayeron a partir de 2015—, de forma que los recursos disponibles fueron insuficientes para realizar lo previsto y, además, se agrandó el déficit fiscal y las cifras de endeudamiento. El gobierno recurrió asimismo a préstamos por parte de China.

A todo lo anterior se suma el fuerte incremento de la burocracia administrativa que se produjo, tanto en la Administración Central como en las provincias, lo que permitido cuestionar la viabilidad del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y a criticar su aplicación. Sobre todo, por las consecuencias del incremento del gasto, del déficit público y del endeudamiento. Las críticas subrayan, asimismo, el hecho de que algunos proyectos realizados de acuerdo con la Estrategia Territorial Nacional tuvieron y tienen un alto grado de impacto en el territorio (hidroeléctricas, explotación petrolera, refinerías, extracción de minerales, el diseño de la red de carreteras) sin que los territorios afectados pudieran intervenir¹²⁵, o la sociedad civil expresar sus críticas al sistema. R. Correa-Quezada (2016) afirma que, si bien se han venido realizando políticas públicas territoriales, planes de desarrollo para las regiones y programas de gobierno enfocadas al desarrollo territorial para Ecuador, estas no han tenido objetivos claros que lleven a un crecimiento de los territorios debido al sistema finalmente centralista del país.

¹²⁰ NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.

¹²¹ Monto B: es la cantidad que reciben las GADs en función de siete criterios de distribución establecidos en el Modelo de Equidad territorial (MET).

¹²² Entre las GADs de estas regiones se encuentran las grandes ciudades como Quito y Guayaquil que por su configuración cuentan con mejor cobertura de servicios básicos y presentan una economía dinámica.

¹²³ Un estudio detallado de la Estrategia Territorial en Ecuador se puede ver en Arévalo (2015).

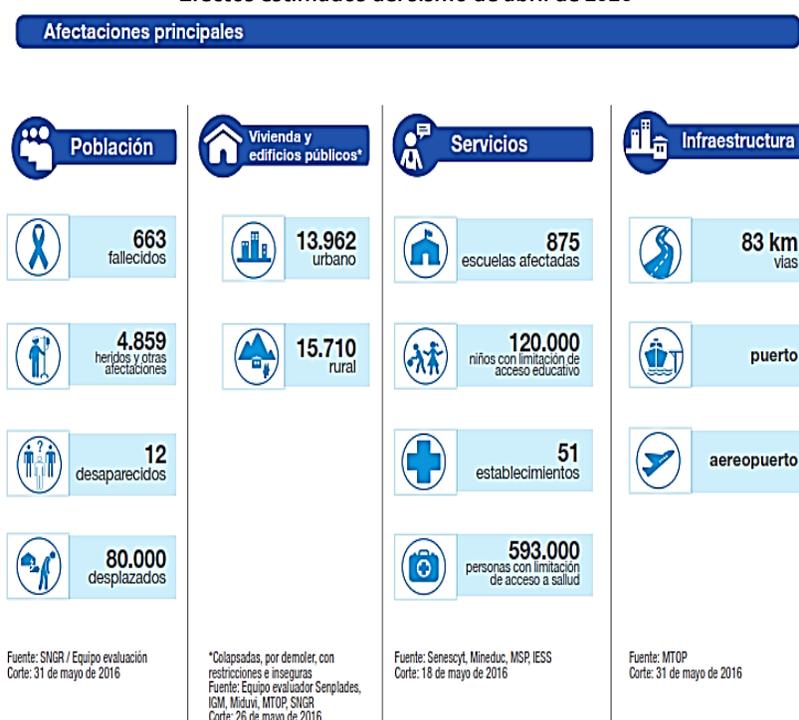
¹²⁴ SENPLADES (2012a).

¹²⁵ López, M. F. (2015.) El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 19, n. 2, p. 297-312, ago. 2015. ISSN 2179-0892.

En la parte positiva del balance hay que anotar, con todo, las mejoras llevadas a cabo en la red de carreteras y autovías, la puesta en marcha de nuevos hospitales, el fuerte impulso a la educación primaria y secundaria, y los programas de construcción de viviendas.

Por desgracia, el sismo del 16 de abril de 2016 (de magnitud 7,8 Mw.) y las réplicas de los días posteriores (de magnitud 6.0 y 6.7) trastocaron la aplicación de los proyectos incluidos en el Plan, con una clara demanda de recursos. Los efectos del sismo fueron realmente gravísimos en toda la costa noroeste del país. Los daños personales (663 fallecidos; casi 5.000 heridos o afectados; y 80.000 desplazados), junto con los efectos destructivos en viviendas urbanas y rurales, escuelas, infraestructuras y todo tipo de establecimientos (diagrama 11), abrieron un frente imprevisto que truncó la marcha del PNBV y agrandó los desequilibrios financieros que ya existían.

Diagrama 11
Efectos estimados del sismo de abril de 2016



Fuente: R. Correa-Quezada, "Impactos en Ecuador del sismo de abril de 2016", presentación realizada en el III Encuentro Nacional de la Red Ecuatoriana de Ciencia Regional, Guayaquil, 2016.

En términos de PIB el sismo supuso un punto porcentual del PIB del país, que en el caso de Manabí fue de casi 10 p.p., con una importante caída de las exportaciones y del turismo, pérdidas en el stock de capital y aproximadamente 21.800 puestos de trabajo perdidos (formales e informales). A todo ello hay que sumar los elevados gastos de recuperación y la necesidad de dedicar recursos a la recomposición y recuperación social y económica de la zona más afectada.

Pueden verse: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-toda-una-vida-de-ecuador>.

<https://odsterritorioecuador.ec/wp-content/uploads/2018/02/boletin-3-ods.pdf>.

<https://sni.gob.ec/documents/10180/3797404/2.LEY+ORGANICA+DE+ORDENAMIENTO+TERRITORIAL+USO+Y+GESTION+DE+SUELO.pdf/of50ff70-1842-4654-b7f1-cb54ec58af5c>.

D. Brasil: su política de desarrollo regional y el financiamiento

Un ejemplo de política regional como política orientada a reducir las disparidades que existen entre las regiones del país.

La experiencia de política regional que se ha desarrollado en Brasil desde 2003 hasta la fecha tiene particular interés por varias razones:

- En primer lugar, porque, si bien el planteamiento más reciente ha cambiado en parte, Brasil cuenta con una extensa historia de políticas regionales, que se renovó a partir de la Constitución de 1988 y del cambio presidencial que tuvo lugar en 2002.
- En segundo lugar, porque la decisión de enfrentarse a la reducción de las disparidades regionales desde una óptica macrorregional y microrregional supone una clara diferencia con el pasado y estimamos que se ajusta bien a la dimensión del país y que puede transferirse a otras experiencias.
- Y, finalmente, porque la financiación adoptada vía Fondos Constitucionales y Fondos de Desarrollo Regional tiene también bastante interés, aun cuando los resultados y algunas contradicciones han hecho aflorar algunas críticas, que no impiden reconocer que los resultados obtenidos son bastante positivos, como se verá en los siguientes apartados.

Conviene subrayar, por otra parte, que la política regional de Brasil encaja bien con el primer tipo de políticas regionales que se definieron en el prefacio de este documento. El principal objetivo es reducir las disparidades entre las distintas regiones en términos de ingreso por habitante y de condiciones sociales de vida de los hogares brasileños. La política regional excluye, así, a las regiones y microrregiones cuyo nivel de PIB por habitante y de condiciones sociales es considerablemente alto y, a pesar de que un amplio número de microrregiones han podido acceder a los beneficios de la política diseñada, cabe considerar que su enfoque es marcadamente selectivo. Esta idea se refuerza al comprobar que tres grandes macrorregiones son las principales beneficiarias de la política regional.

1. Un país territorialmente muy rico, variado y complejo, con notables disparidades interregionales

Cuando lo comparamos con el resto de los países latinoamericanos, Brasil es, sin duda, un caso singular. Es singular por su variada geografía. Es singular por su dimensión. Y es singular, sin que esto suponga agotar las diferencias, porque es un país-continente o una "economía-continente". Dispone de recursos naturales enormemente variados, que nutren la minería, una variada agricultura, bosques y capacidad forestal e incluso ganadera. Una consecuencia de todo ello es que la cuestión regional es también muy compleja. Las diferencias entre sus distintas regiones o estados arrancan, por supuesto de su propia naturaleza geográfica, geológica y morfológica. Pero, además, la trayectoria histórica de su desarrollo político y económico como país han generado una sociedad bastante desigual, tanto desde el punto de vista social como desde la óptica territorial o regional.

En la primera fase de su proceso de construcción como estado independiente, que corresponde a la etapa de expansión comercial europea, Brasil no fue concebido para ser un país, sino que se inició como una colonización de tipo comercial, con una organización basada en un conjunto de capitanías a lo largo de la costa, muy aisladas entre sí. Brasil, como han subrayado muchos autores, mantuvo esta forma durante buena parte de su historia y esa configuración ha marcado profundamente la estructura productiva y social brasileña.

Como consecuencia de todos estos factores, y muy especialmente de lo que ocurrió en su etapa colonial, Brasil es un país del litoral, con un interior que continúa siendo todavía un territorio muy poco poblado, especialmente cuando se avanza hacia el Oeste y si excluimos la zona Sur. Los indicadores socioeconómicos son, asimismo, muy dispares, tanto entre el Norte y el Sur, como entre la costa y el interior, o al menos una gran parte de este.

En la etapa de fuerte industrialización del país, particularmente en el período comprendido entre 1968-1975, la región Nordeste fue la que muy pronto quedó más retrasada frente al dinamismo del estado de Sao Paulo. Y sigue siendo una región con problemas. Económicamente su peso actual está en torno al 13 por 100 del PIB, pero su población supone un 28 por 100 de la de Brasil. La región Norte Amazónica es también una zona particularmente atrasada con respecto a la media del país. Tiene una población muy escasa y una economía centrada, sobre todo, en su mayor riqueza: la foresta (selva amazónica o Amazonia). Y a estas dos regiones o grandes áreas se une el Centro-Oeste, donde se localiza Brasilia, que, si bien es la que más se aproxima a los índices medios del país, sigue manteniéndose claramente por debajo de las medias nacionales en casi todos los frentes.

Es, pues, evidente, que Brasil ha tenido y sigue teniendo problemas regionales tanto desde la óptica de los indicadores socioeconómicos como desde el punto de vista de la población. En la década de los cincuenta del pasado siglo, los gobiernos ya colocaron en primer plano la preocupación por desarrollar las regiones o estados más atrasados del país, a cuyo efecto se impulsaron programas, planes y actuaciones orientadas a impulsar su desarrollo. Brasil ensayó una ambiciosa política de desarrollo regional en la década de los cincuenta, cuando se crearon la SUDENE (en la región Nordeste), la SUDAM (la superintendencia del Norte) y la SUDECO (región Centro Oeste), que fueron notablemente activas en las décadas de los sesenta y los setenta, con un objetivo principal: promover la desconcentración industrial invirtiendo, sobre todo, en el sector industrial y en determinadas infraestructuras. Siguiendo la teoría de los polos de crecimiento que había lanzado F. Perroux, se ensayó la idea de crear o desarrollar grandes empresas que actuasen como motor de arrastre para un amplio conjunto de empresas vinculadas a ellas, así como para provocar los llamados "efectos de polarización", que debían contribuir a impulsar el comercio, los servicios, el transporte y otras actividades de servicios, además de las industrias auxiliares. Lo que se perseguía con dicha política era, en definitiva, generar un proceso de "desconcentración industrial y productiva" del país, con objeto de lograr que disminuyesen las diferencias entre Sao Paulo y su área con respecto a las macrorregiones más atrasadas, mediante un fuerte apoyo y participación del Estado. Los resultados no fueron brillantes, pero sí moderadamente positivos. En particular en la región del Nordeste, que incrementó su participación en el peso de las industrias transformadoras a escala nacional.

Esta preocupación por las grandes áreas del Norte, Nordeste y Centro-Oeste sigue presente, pero ha dado paso más tarde a una visión mucho más próxima a las microrregiones que a las operaciones de gran envergadura centradas en un estado o en un conjunto de ellos. En las microrregiones, dentro de cada gran región, es donde mejor se aprecian las grandes diferencias en términos de ingresos y de servicios sociales que existían y existen dentro del país. Los datos son muy claros. Unas pocas micro regiones con los niveles de ingresos por habitante más altos del país acumulan el 54 por 100 de la población y aportan el 72 por 100 del PIB nacional. El resto, que supone algo más del 70 por 100 del territorio, sólo aporta el 22 por 100 del PIB y, por el contrario, su población representa el 45 por 100 del total de Brasil.

Al igual que ocurrió en gran parte de los países latinoamericanos, a mediados de los 80s. las ideas proteccionistas y nacionalistas y el importante papel del sector público en la economía a través de regulaciones, políticas de fomento y de planificación, fueron objeto de grandes críticas y de la creciente influencia del pensamiento neoliberal, que encontró en el Consenso de Washington su mejor expresión. En este cambio jugó, por supuesto, un importante papel la crisis que se produjo en el país, con una fuerte caída de las tasas de crecimiento, incremento de la inflación y un fuerte endeudamiento con el exterior. A partir de entonces, las desregulaciones, las privatizaciones y el abandono de las políticas vinculadas a la planificación, junto con el apoyo al mercado y sus posibles ventajas, provocaron un claro proceso de reconcentración de la actividad económica. Esto implicó un impulso muy favorable a Sao Paulo y su zona de influencia y un estancamiento —al menos relativo— de las grandes regiones a las que anteriormente se ha hecho referencia, a pesar de que también se produjeron desplazamientos de algunas actividades hacia dichas zonas en función de que ofrecían costes más bajos.

Un cambio notable con respecto a este planteamiento neoliberal es el que se produce a partir de la aprobación de la Constitución de 1988 y de un replanteamiento general de la forma de conducir la política

económica, al que se sumó un cierto pacto federativo favorable al aumento del gasto social por parte del Estado. Hay que recordar, sin embargo, que la elección del conservador Collor de Mello como Presidente, a finales de 1989, significó aplicar un drástico programa antiinflacionista, que condujo a Brasil a la peor recesión de la última década, lo cual, junto con las acusaciones de corrupción financiera desgastaron su popularidad. Tras otros acontecimientos y cambios políticos en los que no nos vamos a detener aquí, en el último tercio de 2002 tuvieron lugar las elecciones que llevaron a Lula da Silva a la Presidencia del país. En su calidad de presidente electo (su investidura tuvo lugar el 1 de enero de 2003), hizo pública su intención de promover un “pacto nacional”, forjado en la formación de un gobierno de coalición que debía luchar contra la inflación, la pobreza y la deuda pública. Las primeras medidas consistieron en dar por finalizadas las privatizaciones y cumplir de inmediato varios puntos de su programa electoral: concesión de títulos de propiedad en las favelas; promoción del Programa Hambre Cero y del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo; y creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y del Consejo de Desarrollo Económico y Social. A ello se sumó también la aprobación —en el propio año 2003— de una ambiciosa reforma fiscal promovida por el presidente de la República.

Se inauguraba así una fase favorable a impulsar actuaciones de carácter social dirigidas —esencialmente— a la población con menos recursos. También se recuperó, al menos en parte, el papel del sector público como impulsor del desarrollo económico del país, lo que significó el retorno a la utilización de los instrumentos de planificación favorables a la desconcentración. Sobre todo, en relación con la industria transformadora y con el mejor aprovechamiento, *in situ*, de los recursos naturales. Todo lo cual se vincula, simultáneamente, al renovado planteamiento de una política de desarrollo regional en la que centraremos ahora nuestra atención con el fin de exponer sus objetivos, su instrumentación y su financiación.

Hay que señalar que la política regional debía ser siempre coherente con lo establecido en los Planes Plurianuales (PPA), que en la Constitución de 1988 se habían establecido ya como instrumento de planificación financiera de la gestión pública. Cada plan tiene una duración de 4 años y una característica especialmente interesante por lo que supone de continuidad. El Plan se aprueba en el segundo año de cada mandato presidencial y finaliza al cerrar el primer año del siguiente mandato presidencial. Obviamente los PPA deben ser aprobados por la Asamblea. Los PPA son objeto de evaluación anual y pueden verse, al respecto, los documentos publicados por el Ministerio de Economía; p.ej.: para el plan 2016-2019: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>.

2. El primer Plan Nacional de Desarrollo Regional (PNDR)

El propósito de revisar y enfocar una “nueva” política de desarrollo regional se había formulado ya en 2003 y se desarrollaron algunas actuaciones por parte del Gobierno federal, aunque la atención se prestó, sobre todo, a impulsar políticas de carácter social, no explícitamente regionales. Sin embargo, el diseño efectivo del PNDR I no fue oficial hasta febrero de 2007, cuando se publicó el Decreto 6.047 que lo institucionalizó y que constituyó el marco para retomar el problema del desarrollo regional y de los desequilibrios interregionales de Brasil bajo una óptica distinta de la que tradicionalmente se había adoptado en varios períodos del siglo XX. (Puede verse, al respecto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/Decreto/D6047.htm).

El punto de partida para justificar el primer PNDR (2007-2011) fue que las tendencias del mercado, impulsadas por el neoliberalismo y la globalización, estaban profundizando las diferencias que ya existían entre unos y otros estados y, más todavía, al focalizar la atención en algunas microrregiones dentro de cada estado, con el riesgo de que dicha dinámica pudiese continuar en el futuro. El Plan nació, además, con el propósito de romper con la tradición centralizadora que se había practicado en el pasado (*top down*), mediante acciones e inversiones en las que no participaron los grupos sociales, ni en su definición ni en sus prioridades. En contra de este tipo de planteamiento, el PNDR apostó por una aproximación del tipo *botton up*, que debía permitir una valoración del espacio local a partir de dos propuestas muy claras:

- i) El aprovechamiento de las diversidades territoriales y de la riqueza sociocultural del país como un «activo» que debía aprovecharse en todas las regiones; e
- ii) Impulsar un desarrollo regional basado en la participación y el control social.

A pesar de que en el planteamiento global del PNDR I se abogó, como ya se ha señalado, por el análisis y las acciones a escala local (microrregiones) para promover el desarrollo de los territorios, también se advirtió desde el principio el riesgo de que las políticas locales podían potenciar la fragmentación territorial si no se vinculaban a una coordinación federativa, la cual sólo podría alcanzarse mediante un enfoque a escala nacional. Es decir, teniendo en cuenta todo el Estado, aunque se focalizase con una perspectiva regional o territorial (ver: Ministerio de Integración Nacional, la Conferencia Nacional de Desarrollo Regional, de 2012: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157).

Con el fin de evitar el riesgo de fragmentación se reservó a la Unión un relevante papel en la tarea de tratar de reducir las desigualdades regionales. Principalmente, con el propósito de arbitrar posibles conflictos de interés a escala subnacional y para garantizar la coordinación nacional, pero también porque el PNDR se concibió como una política redistributiva, y solamente la Unión tenía recursos para abordarla a la escala exigida y contaba con la legitimidad para llevar a cabo actuaciones que fueran positivas.

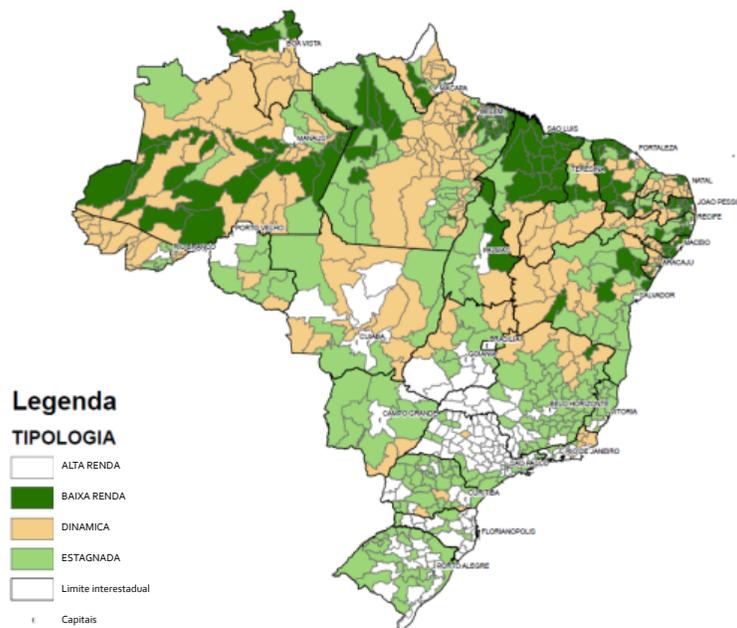
El PNDR I se basó, pues, en los principios de la descentralización, pero también en la necesidad de cooperación y de coordinación a nivel de todo el Estado. Sin embargo, llevarlo a cabo planteó un problema que hay que calificar como de “gobernanza”. Para encajar bien las ideas de centralidad y coordinación con las de descentralización y participación era preciso articular bien las políticas y todo tipo de acciones a tres niveles: el de los Ministerios (no sólo el de Integración Regional, sino todos los demás ministerios que tuvieran competencias que pudiesen influir, repercutir o modificar la política de desarrollo regional); el nivel de los estados de la Federación; y, en tercer lugar, el nivel local municipal. Este fue un problema que, sin duda, no era fácil de resolver, pero que, además, no quedó bien resuelto, conforme se reconoció en la I Conferencia Nacional de Desarrollo Regional, de 2012.

El plan de actuación tomó como punto de partida una definición previa de las “regiones-objetivo”. El principio aplicado fue reconocer que en todos los macrorregiones del país coexisten subregiones dinámicas, competitivas y con elevados rendimientos, junto con otras que sólo alcanzan unos rendimientos medianos, y subregiones que muestran unas condiciones de vida muy precarias y/o señales de estancamiento. Estaba claro, además, que en las grandes regiones el número de subregiones o microrregiones, como se las llamó, era mayor que en el Sur del país.

Para definir y clarificar las diversas situaciones se procedió a analizar el país desde una óptica territorial más reducida que la de las grandes regiones o la de los estados. Para ello se utilizaron un conjunto de variables¹²⁶ que permitieron definir las 557 microrregiones brasileñas existentes en las veintisiete unidades federativas, que se clasificaron en cuatro grupos en función el nivel de renta y del desempleo económico. En concreto, las sub-regiones o microrregiones se ordenaron en: microrregiones con elevados niveles de ingresos; microrregiones dinámicas; microrregiones estancadas y microrregiones de bajos ingresos. (mapa 16). A partir de esta ordenación, se excluyeron de la política regional las microrregiones de altos ingresos y se aceptó que todas las demás podían ser consideradas áreas prioritarias de acción del PNDR, aunque la decisión sobre dicha prioridad podía ser más selectiva. Lo cual no significó que no se continuara considerando que las regiones Norte y Nordeste eran, como conjunto, las que tenían peores indicadores del país y que, por tanto, deberían contar con políticas específicas.

¹²⁶ En particular, se tomaron como referencia las informaciones de los censos demográficos de 1991 y 2000, y el PIB municipal correspondiente a los años 1990 y 1998. En el II PNDR se tuvieron adicionalmente en cuenta los datos relativos a 2010, tanto demográficos como económicos y de empleo.

Mapa 16
Tipología de microrregiones. PNDR I



Fuente: IBGE Censo Demográfico 2000 e PIB municipal 1999-2002; IPEA (PIB municipal 1990-1998); DIEESE Cesta Básica média 2000. Cartograma elaborado por CGMA/DPO/SDR/MI. Disponible en: CEPAL (2011) Política Nacional de Desenvolvimento Regional: experiência recente da política regional no Brasil, página 5. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/ubajara_leite.pdf.

Finalmente, y como resultado de todo lo anterior, se definieron como espacios que serían considerados elegibles para el PNDR I: la totalidad del territorio comprendido por las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste y los demás espacios (microrregiones) situados en las regiones Sur y Sudeste, clasificados como de Media y Baja Renta, ya fueran dinámicas o estancadas. Quedaban pues claramente excluidos, como ya se ha señalado, los espacios (o microrregiones) de alta renta. En definitiva, el PNDR I adoptó una combinación de un enfoque macrorregional (las regiones Norte, Nordeste, Centro-Oeste, en su totalidad) y, al mismo tiempo, microrregional, al incorporar a dicha política los espacios de Renta Media y Baja, con independencia de la región a la que pertenecieran. A estas áreas prioritarias se sumó también la llamada "Faja de la Frontera" y las llamadas Regiones Integradas de Desenvolvimento.

Lo que se acaba de exponer significa que el PNDR I abordó el problema del desarrollo socioeconómico territorial desde una óptica de varias escalas (macrorregional y microrregional, al mismo tiempo). Pero significa, asimismo, que la política regional diseñada desde 2003 en adelante no fue tan selectiva como se había propugnado, puesto que, en la práctica, podía acabar beneficiando a una gran parte del territorio, aunque de forma más intensa en algunas de las grandes regiones del país.

El PNDR I incluyó en su diseño dos puntos importantes:

- i) Que, tras la creación del Fondo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), la Política podría contar con una fuente de recursos en condiciones de financiar los territorios no ubicados en las macrorregiones, que ya eran ayudadas por los Fondos tradicionales o constitucionales; a lo que se podrían sumar subvenciones no reembolsables para apoyar algunas acciones estratégicas; y
- ii) que se contaría con la Cámara de Políticas de Integração Nacional y Desenvolvimento Regional, que debía tener un rol central en la articulación y coordinación las políticas sectoriales en los territorios menos desarrollados¹²⁷.

¹²⁷ Mendes, G., Gomes M., P., Melo A., A. y Mendes da Rocha Neto, J. (2015). Brasil: 10 años de la Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). IPEA, Boletín Regional, Urbano y Ambiental n°11, junio 2015.

Sin embargo, como reconoció el propio Ministerio del Interior “a pesar de estos avances, los dos pilares principales de la Política, la propuesta del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y la Junta de Políticas de Integración y Desarrollo Regional, se frustraron, comprometiendo seriamente la implementación de la Política¹²⁸.”

3. La segunda PNDR (2012-2017)

La PNDR II se planteó a partir de unos criterios que debían garantizar de nuevo, y ante todo, una amplia participación social y una mayor transversalidad entre dicha política y las demás políticas públicas “no explícitas”, es decir, todas las políticas que no siendo regionales sino nacionales tienen efectos directos e indirectos a escala regional. Se estableció, asimismo, un amplio conjunto de objetivos que se pretendían alcanzar simultáneamente, que tenían un carácter claramente programático y político: 1) la transparencia y participación social; 2) el principio de solidaridad regional y de cooperación federativa; 3) una planificación integrada y transversal de las políticas públicas; 4) combinar la competitividad y la equidad en el desarrollo productivo; 5) valorar la diversidad ambiental, social, cultural y económica de las regiones; 6) garantizar la sostenibilidad de los procesos productivos; y 7) desarrollar una actuación multiescalar en el territorio.

Como es obvio, lograr que todos estos criterios y objetivos se aplicasen en todos los casos y en todas las acciones no podía resultar fácil. Para lograrlo, la política del PNDR II se presentó como un tipo de acción que, por una parte, debía basarse en el Plan, y, por otra, debía articular las acciones federales, de los estados y de los municipios, públicas y privadas, por medio de programas e inversiones de la Unión, asociadas a programas e inversiones de los entes federativos subnacionales. La PNDR II definió como espacios prioritarios la totalidad de las áreas de actuación de la SUDENE, la SUDAM y la SUDECO y algunos espacios (microrregiones) ubicados en el Sur y Sudeste clasificados como de renta media y baja.

Sobre la base de todo lo anterior se estableció también que la PNDR II determinaría cuáles debían ser las Regiones Programa (RPs) y cuales las Sub-Regiones de Planeamiento (SRPs), teniendo en cuenta como prioritarias las regiones ya definidas como tales en el PNDR I. Las RPs se definieron en cinco escalas: la macrorregional (regiones donde actuaban Sudene, Sudam y Sudeco); la escala intermedia (el área del semiárido y la franja fronteriza); las regiones integradas de desarrollo (Brasilia, Teresina, Petronila y Juazeiro); la escala subregional (territorios rurales y de ciudadanía); y subespacios estratégicos como Programas Especiales, p.ej. los del área que rodea Xingu, en Belo Monte.

Las actuaciones previstas en el PNR II eran muy variadas y numerosas. Se explican, en parte, por la propia dimensión del país y por la diferenciación interna del mismo que se había aprobado. Pero, tanto la definición de las RPs y las SRPs fueron también el resultado de las presiones recibidas desde distintos lugares y del deseo de no dar lugar a que se produjesen problemas políticos. Lo cual repercutió, como es lógico, en una gran dispersión de las acciones que debían financiarse, que acarreó problemas de financiación y de efectividad real.

4. Financiación de la política regional y algunos resultados. Los Fondos constitucionales y de Desarrollo Regional

La financiación de cualquier política regional constituye siempre un punto clave para su éxito o su fracaso. En el caso brasileño, la financiación se planteó utilizando algunos Fondos que habían sido creados hacía bastantes años (los llamados Fondos Constitucionales), a los que se sumó formalmente un nuevo fondo: Fondo Nacional de Desarrollo Regional, pero que realmente no entró en funcionamiento. A ellos se añadieron otros dos Fondos sobre los que no existe una clara información: el Fondo de Desenvolvimento Regional do Nordeste y el equivalente a este último creado para la Amazônia.

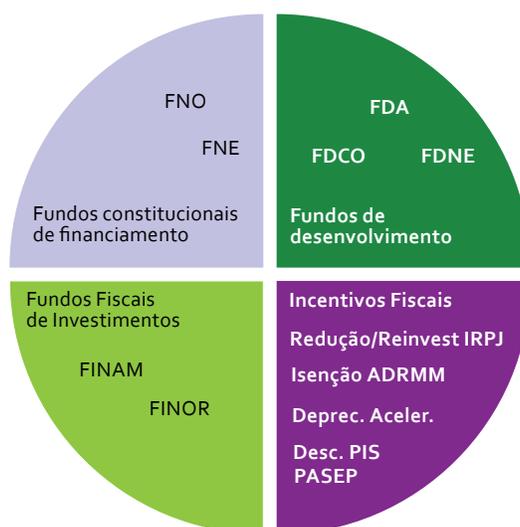
Por otra parte, como parte de la política regional se asignó un importante papel a los incentivos fiscales a empresas localizadas en las áreas donde actúan la Sudene y la Sudam, pero también en otras zonas. Su intención fue siempre atraer inversiones y promocionar el desarrollo local, pero, su control o

¹²⁸ Ministerio del Interior: MI/SDR, 2012.

governabilidad escapaba al PNDR ya que su aplicación dependió realmente de la autoridad tributaria y fiscal central. De acuerdo con las cifras publicadas, en el período 2003-2010 los incentivos fiscales federales supusieron aproximadamente R\$ 27 billones. En 2002 se definieron por Decreto (Decretos nº 4212 y 4213) los sectores prioritarios para conceder incentivos fiscales, en las áreas de actuación de la Sudam y la Sudene. Se favorecían especialmente las áreas de industria (con particular acento en la agroindustria) y el turismo. En todo caso, el régimen de estos incentivos estuvo completamente al margen de los PNDR.

El diagrama 12 resume de forma gráfica las distintas fuentes de financiación de la política regional brasileira a partir de 2002.

Diagrama 12
Instrumentos de financiación de la PNDR



Fuente: Ministerio de Integración Regional. Secretaría de Fondos Regionales e Incentivos. Disponible en Guilherme M. Resende, Paula G. Moreira, Adriana M. Alves, Joao Mendes da Rocha (2015) Brasil: 10 Años de la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR). Boletín Regional, Urbano y Ambiental, N 11, Página 30.

Analizaremos a continuación la naturaleza, objetivos y financiación de los Fondos Constitucionales, y ofreceremos una evaluación de algunos de sus problemas y de los posibles efectos positivos para frenar el proceso de aumento de las disparidades interregionales del país. Posteriormente, haremos una referencia más escueta a los demás fondos de desarrollo regional que se crearon con distintos objetivos, aunque el que podía haber sido el más importante de ellos (el Fondo Nacional de Desarrollo Regional) prácticamente sólo tuvo vida sobre el papel.

a) Los Fondos Constitucionales: objetivos, dotación, empleo de los recursos y algunos resultados

Desde 1989 en que fueron creados por Ley, los Fondos Constitucionales de Financiación tenían la consideración de instrumentos básicos de la política regional en Brasil. Tienen dicha consideración tres fondos: el Fondo para el Nordeste (FNE), el Norte (FNO) y el Centro-Oeste (FCO). Su objetivo era y es el desarrollo económico y social de las tres macrorregiones más atrasadas del país. Principalmente a través de préstamos a tipos de interés subvencionados que se concedían a las industrias y a otras actividades productivas que se instalaran o se desarrollasen en dichas regiones. La gestión de los fondos se comparte entre el Ministerio de Integración Nacional, los bancos regionales y las superintendencias de desarrollo competentes.

En cuanto a las fuentes de financiación de dichos Fondos, el art. 159 de la Constitución Federal determina que de la recaudación de los impuestos sobre la renta (IR) y de los provenientes de cualquier tipo que grave productos industriales (IPI), el Estado entregará un 3 por 100 para que sean aplicados en

programas de financiación al sector productivo de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste. Dicha aplicación se realizará por los Fondos a través de instituciones financieras de carácter regional, siempre de acuerdo con los planes regionales de desarrollo. Se indica, además, que la mitad de los recursos destinados al Nordeste deben asegurar su empleo en la zona del semiárido.

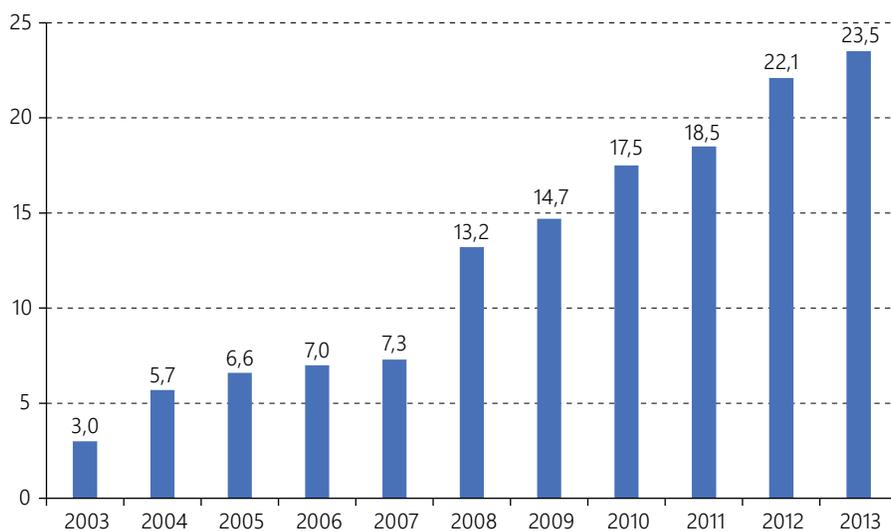
Además de dicha aportación, los Fondos pueden contar con otras fuentes de recursos, desde los retornos o resultados de sus aplicaciones, a la remuneración de los recursos momentáneamente no aplicados, o las donaciones y financiación procedente de otras fuentes.

Globalmente considerados, los potenciales beneficiarios de los recursos del FNO, el FNE y el FCO deben ser, de acuerdo con las normas básicas por las que se rigen: 1) En primer lugar, a los productores y las empresas, personas físicas o jurídicas, además de las cooperativas, que desarrollen actividades en los sectores agropecuario, minero, industrial, agroindustrial y también las empresas y otras instituciones dedicadas a actividades comerciales y de servicios en dichas regiones. Y 2) en segundo lugar, de los recursos de dichos Fondos deben beneficiarse también los estudiantes matriculados en cursos superiores de educación profesional, técnica o tecnológica, que puedan contribuir al desarrollo de dichas regiones. A estos fines se sumó, también, el ofrecer financiación para infraestructuras económicas, incluyendo a las empresas públicas.

El gráfico 26 muestra la evolución de los recursos totales de los fondos constitucionales en el período 2003-2013, en cifras valoradas a precios corrientes de cada año en billones de R\$.

Las cifras correspondientes a los años posteriores (hasta 2019) sólo han podido nutrirse de la participación en los impuestos que ya se han indicado. Las cifras totales se distribuyen, en todos los casos, mediante programas de actuación previamente definidos.

Gráfico 26
Recursos de los Fondos Constitucionales (FNE, FNO y FCO), 2003-2013
(En billones de R\$)



Fuente: Observatorio Económico Regional. Ministerio de Integración. A precios corrientes.

En el período 1999-2011, la participación de los tres Fondos Constitucionales ha registrado variaciones en cada ejercicio, pero el FNE ha sido el que más recursos absorbió, como muestra el cuadro 109.

Cuadro 109
Participación relativa de los FNE, FNI y FCO en el total de empréstitos contratados
(En porcentajes sobre el total a precios constantes 2010)

Año	FNE	FNO	FCO	Total
1999	48,1	33,4	18,5	100
2000	35,0	41,9	23,1	100
2001	16,9	25,2	57,9	100
2002	10,5	24,6	64,9	100
2003	34,1	35,6	30,3	100
2004	56,6	22,9	20,5	100
2005	63,5	14,7	21,8	100
2006	66,0	13,7	20,3	100
2007	58,0	15,0	27,1	100
2008	58,7	15,4	25,9	100
2009	62,3	16,6	20,9	100
2010	61,3	14,3	24,4	100
2011	60,5	10,1	29,4	100
Media	55,69	17,60	26,70	100

Fuente: Datos del Ministerio de Integración.

La distribución de los recursos de los fondos según el tipo de microrregiones del PNDR I también ha variado, como se comprueba, por ejemplo, en el caso del FNE durante el mismo período (cuadro 110).

Cuadro 110
Participación relativa de los fondos del FNE, según la tipología del PNDR I
(En porcentajes a precios constantes de 2010)

Año	Alta renda	Dinámica	Baixa renda	Estagnada	Total
1999	12,3	29,5	29,5	28,7	100
2000	23,5	33,6	14,6	28,3	100
2001	44,0	22,7	13,6	19,7	100
2002	13,5	35,2	21,2	30,1	100
2003	32,5	27,4	12,3	27,8	100
2004	28,4	30,0	16,3	25,3	100
2005	14,8	26,7	15,5	43,0	100
2006	23,1	23,8	17,2	35,8	100
2007	25,3	25,5	17,7	31,5	100
2008	24,6	27,4	13,9	34,2	100
2009	25,1	25,8	13,4	35,6	100
2010	22,8	34,3	11,4	31,5	100
2011	22,2	30,1	13,8	33,9	100
Media	23,3	28,5	14,7	33,5	100

Fuente: A partir de los datos del Ministerio de Integración.

En 2017, el monto total previsto para el FNE fue de R\$ 26,1 billones, destinados a programas sectoriales y multisectoriales, aunque lo realmente utilizado fueron 15,97 billones¹²⁹. Los programas a

¹²⁹ Datos tomados del Ministerio de Integración Nacional a partir de la programación regional del FNE.

los que debían aplicarse cubrían varios frentes sectoriales: el desarrollo rural; la irrigación; los apoyos a la acuicultura y pesca; un programa específico de apoyo al sector industrial y su promoción; otro programa de apoyo a la industria agroalimentaria; y un programa de apoyo al turismo y al sector comercial y de servicios. Se completaban los programas con uno destinado específicamente a la Infraestructura de la Región Nordeste. Y, al propio tiempo, se preveían programas de ayuda para actividades multisectoriales, como la innovación, ayudas al desarrollo de empresas nacientes y al emprendedurismo, la sostenibilidad medioambiental y el fortalecimiento de la agricultura familiar.

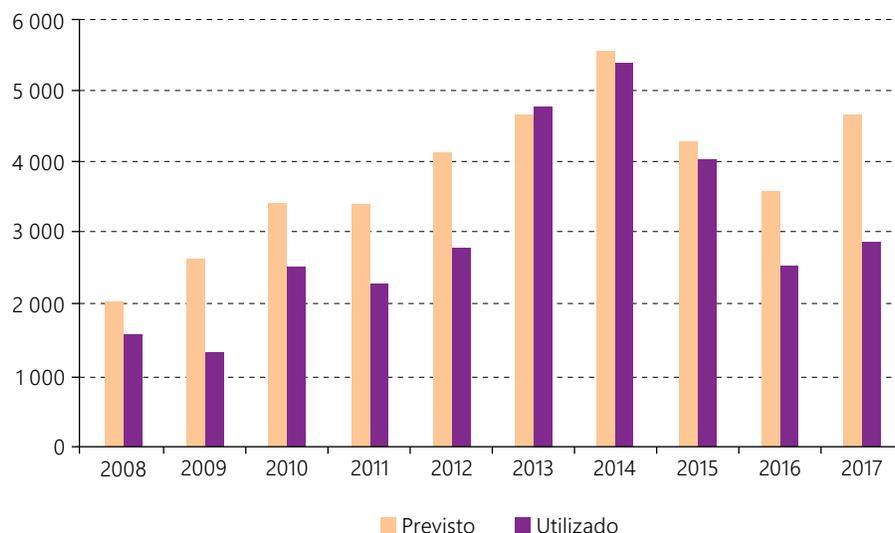
El valor programado para el FNO en 2017 totaliza la cifra de R\$ 4,6 billones, destinados a financiar cinco programas: fortalecimiento de la agricultura familiar; desarrollo sostenible de la Amazonia; mantenimiento y recuperación de la biodiversidad Amazónica; financiación de microempresas y micro-emprendedores individuales; y apoyo a la agricultura de hipo-carbónica. Las cifras relativas a la utilización de los fondos disponibles indican que sólo se utilizó el 63% del total, es decir, R\$ 2,9 billones.

Por último, en el caso del FCO (Fondo Constitucional de Financiamiento do Centro-Oeste) la cifra programada para 2017 fue de R\$ 10,1 billones, de los cuales se utilizaron R\$ 8,3 billones. Dicho monto podía aplicarse a seis programas referidos, respectivamente a: apoyar a las empresas y a los emprendedores individuales; programa especial para grandes empresas; programa de desarrollo rural; fortalecimiento de la Agricultura Familiar; y un programa empresarial para “repassé”, industrial y rural.

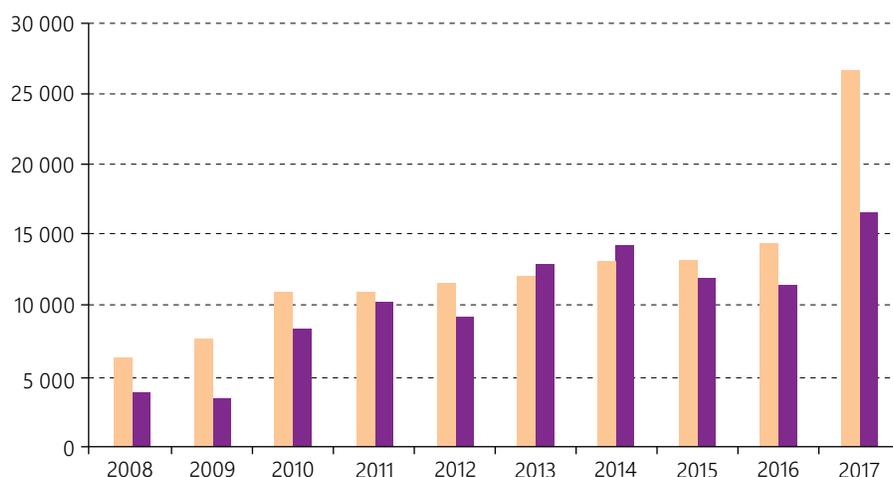
Un aspecto o problema importante desde la óptica del balance de las acciones desarrolladas por los tres Fondos Constitucionales es el de las diferencias entre el volumen de recursos previstos y el de los fondos efectivamente utilizados. El gráfico 27 muestra claramente que se han producido algunos desajustes notables, dado que, en todos los Fondos, con algunas excepciones (2013, 2014 y 2015), los recursos utilizados quedaron siempre por debajo de los previstos. En algunos ejercicios de forma particularmente notoria.

Gráfico 27
Fondos constitucionales

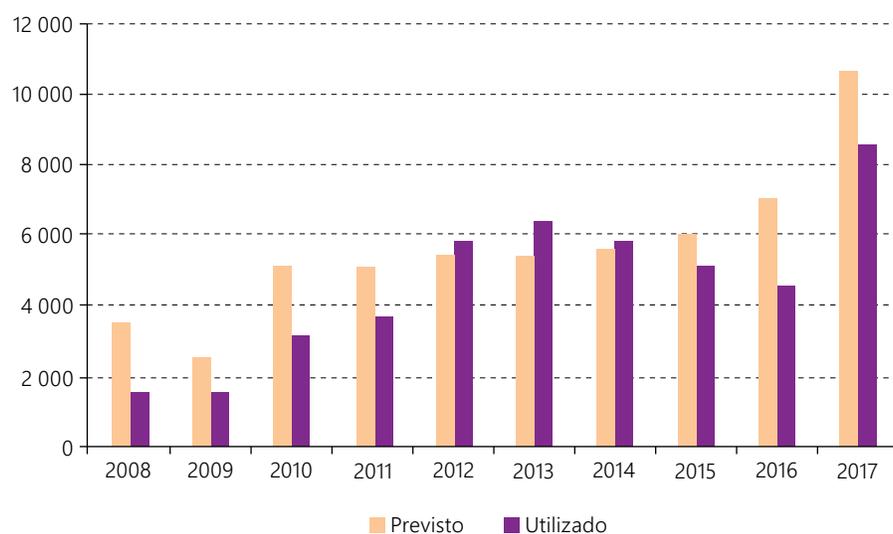
A. FNO, valores previstos y utilizados



B. FNE, valores previstos y utilizados



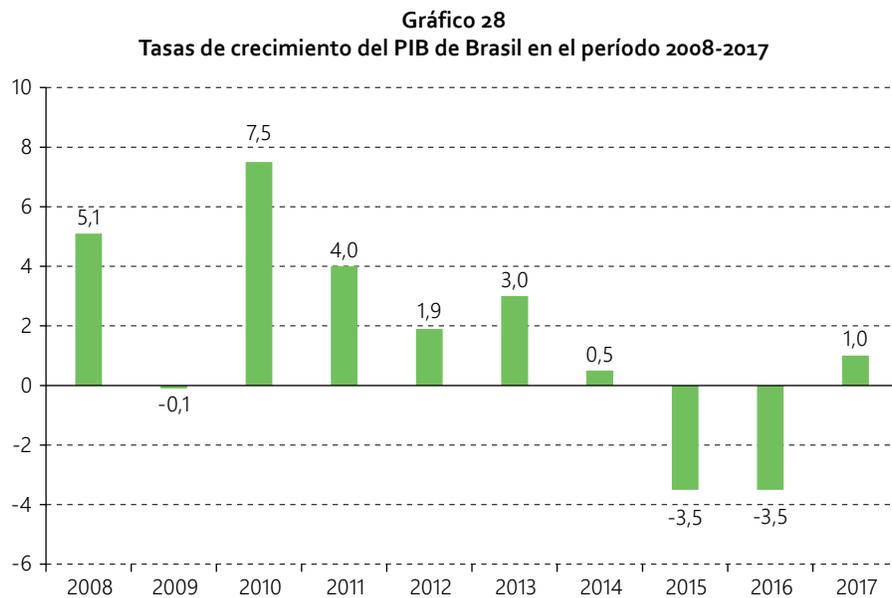
C. FCO, valores previstos y utilizados



Fuente: Gráficos elaborados por el Ministerio de Integração Nacional. Brasil. Disponible en Szajnbok, L.M.T.C. y Perdoná, Z.L. (2018), A participação dos Fundos Constitucionais de Financiamento no Desenvolvimento Regional. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 138, pp. 135-154. <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtrfp/article/view/78/53>.

Las explicaciones que se deducen de algunas investigaciones sobre dichos desajustes [que son particularmente importantes en los tres primeros años (PNDR I) y también en 2015, 2016 y 2017 (ya en el PNDR II)], pueden encontrarse en la evolución de la propia economía brasileña. De hecho, se constata un cierto grado de sincronización entre la evolución de los recursos utilizados y la evolución de las tasas de crecimiento que registra la economía brasileña en dichos años. Especialmente en la fase recesiva de 2014 hasta 2017 (gráfico 28).

Parece que, en las fases de recesión, que naturalmente coinciden con una caída de las tasas de crecimiento del PIB, se produce una reducción de los valores de los recursos utilizados de los Fondos (muy claramente en 2015 y 2016). Y, por otra parte, en las fases más expansivas el volumen de recursos utilizados también aumenta. Esto puede relacionarse con el hecho de que en las fases recesivas el deseo de llevar a cabo inversiones cae en casi todos los frentes que se definieron en los programas de acción de los Fondos. Lo cual puede ser lógico en el caso de los inversores privados, pero no tanto en el caso de las inversiones vinculadas al sector público.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Estadística de Brasil.

También se observa que el total de recursos disponibles prácticamente se estancó o incluso se redujo los años de recesión 2015 y 2016. Lo cual tiene mucho que ver con el sistema de financiación de los Fondos Constitucionales, vinculado—como ya se ha expuesto— a un porcentaje (3%) del total recaudado por el Estado vía impuesto de la renta e impuestos sobre productos. Este hecho indica el riesgo que se asume cuando la financiación del desarrollo regional se vincula a fuentes financieras rápidamente afectadas por el ciclo económico. Al ligar el volumen de fondos para alimentar los Fondos Constitucionales a la recaudación de impuestos, el monto del que se va a disponer desciende, lógicamente, cuando la actividad económica decae o entra en recesión.

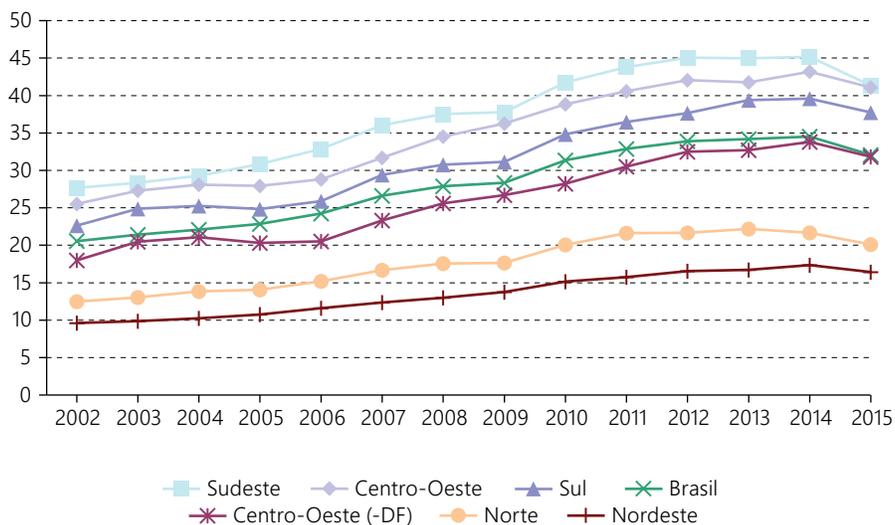
En 2018, una Ley ha tratado de corregir el problema de la caída de inversiones que se produce en etapas recesivas. Para ello se ha modificado la metodología de cálculo de las demandas financieras destinadas al mundo rural que realicen los FNO, FN y FCO, facilitando la remuneración de los bancos administradores de los fondos mediante subvenciones.

Un aspecto que también ha sido objeto de críticas es si la efectividad de la política puesta en práctica es evidente o no al comparar la evolución económica de las regiones que han sido y son objeto de apoyos, incluyendo no sólo a las del Norte y Noroeste, sino también a algunas microrregiones del Sur y Sudeste. El gráfico 29 parece mostrar que la evolución del PIB por regiones entre 2002 y 2015 no refleja que se haya producido un proceso de acercamiento o de convergencia entre las macrorregiones. De hecho, el peso en el PIB de las grandes regiones durante el citado período permanece casi inalterado. Solamente puede observarse un muy ligero avance de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste y una pérdida de peso, también ligera, de la región Sur, que sigue concentrando en torno al 55% del PIB de Brasil.

Esta apreciación es, sin duda, demasiado general, ya que engloba las grandes regiones del país y no desciende a los estados ni a un análisis referido a lo que ha sucedido en las microrregiones consideradas prioritarias, a las que ya se ha hecho referencia. Una investigación del IPEA referida al período 2004-2010, en el que se produjo un significativo aumento de los recursos destinados a los fondos constitucionales, muestra que los impactos de los préstamos del FNE, FCO y FNO en el PIB per cápita de las regiones afectadas tuvo resultados bastante positivos. En el caso del FNE, se ha demostrado, concretamente, que los recursos de este Fondo tuvieron impactos positivos en el crecimiento del PIB por habitante a nivel de los municipios y microrregiones Resende (2014 a)¹³⁰. Los datos indicarían que el mayor impacto del FNE se produjo en el sector agropecuario a través de los préstamos y ayudas.

¹³⁰ Resende, G. M. (2014a). Measuring micro and macro-impacts of regional development policies: the case of the FNE Industrial loans in Brazil, 2000-2006. *Regional Studies*, 2012. DOI: 10.1080/00343404.2012.667872.

Gráfico 29
Evolución del peso en términos de PIB por grandes regiones, 2002-2015



Fuente: Ministerio de Hacienda Brasil (2018). Relatório de Avaliação dos Fundos constitucionais de Financiamento Ministerio de Hacienda, SEFEL, Página 13.

Los trabajos de Resende y Da Silva Filho (2014)¹³¹ sobre el FCO muestran que los recursos empleados hasta 2012 influyeron de manera positiva en el aumento del PIB per cápita a nivel municipal, aunque no al considerar la macrorregión del Norte. El efecto más positivo fue, en concreto, el del programa FCO-empresarial, particularmente por los préstamos concedidos a los sectores rural y de comercio y servicios a nivel municipal. Sin embargo, este efecto positivo a escala municipal no parece observable a nivel de las microrregiones, ni tampoco a escala de la macrorregión.

Lo que en todo caso parece evidente es que se necesitan análisis más afinados sobre los efectos de los Fondos, los cuales deben alcanzar, al menos, hasta 2018 o 2019. Es probable que los análisis de este tipo podrían ofrecernos unos resultados más claros, y quizás bastante dispares, en relación con los efectos de los préstamos y ayudas en las distintas microrregiones consideradas como prioritarias dentro de cada macrorregión. Un análisis disponible de los efectos de los Fondos puede verse en: <http://hdl.handle.net/104197211411>.

Por otra parte, a la hora de valorar la política regional de Brasil desde 2003 hasta 2017-18 cabe plantearse, asimismo, tres cuestiones relevantes:

- i) ¿Qué habría sucedido sin la existencia de esos Fondos y de la PNDR?;
- ii) ¿Cabe confiar sólo a los citados Fondos el desarrollo de las regiones priorizadas por la política de desarrollo regional, o hay que contar con otras actuaciones?; y
- iii) ¿Han estado realmente coordinadas las políticas sectoriales y la política regional?

Hay indicios de que esta última pregunta no cuenta con una respuesta totalmente clara ni positiva, lo cual es importante a la hora de evaluar los efectos de cualquier política regional. En Brasil ha habido, de hecho, problemas de coordinación entre las actuaciones sectoriales de algunos ministerios y las dirigidas al desarrollo regional, generalmente pilotadas por el Ministerio de Integración.

A ello puede sumarse una idea que confirma la experiencia de muchas políticas regionales en diferentes países y que es uno de los *leit motiv* más destacados de este Informe: el desarrollo de las

¹³¹ Resende, G. M.; Da Silva Filho, L. A. (2014) Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): o caso da Bahia, 2004-2010. Revista Desenhahia, Salvador, n. 20, p. 29-58.

regiones más atrasadas debe observarse siempre desde una perspectiva de largo plazo, y las políticas regionales deben plantearse como políticas a largo plazo y que tengan continuidad. En el caso de Brasil, y sólo considerando el período 2002-2017, la política aplicada para aminorar las diferencias interregionales se ha mantenido con continuidad. Quizás sea todavía algo pronto para valorar sus efectos, porque no existen datos recientes ni investigaciones adecuadas. Y, por supuesto, también cabe pensar qué habría ocurrido en el caso de no haberse practicado la política regional que en teoría se puso en práctica en 2003, aunque en la práctica se inició en 2007.

Aunque plantea dificultades técnicas, el análisis “contrafactual” suele ser bastante clarificador y podría aplicarse para responder a la primera pregunta que nos hemos formulado. La experiencia de lo que ocurrió en la fase de liberalización de la economía brasileña, cuando la política de reequilibrio regional quedó en un muy segundo plano, muestra que, durante dicho período, las disparidades entre regiones se incrementaron, y que se aceleró también el proceso de concentración industrial. En el período 2003-2017, parece que esto no ha ocurrido al nivel territorial más agregado (macrorregiones); las disparidades se han mantenido o mejorado muy ligeramente, pero lo que es evidente es que no han empeorado.

Es muy probable que un análisis más extenso en cuanto al número de años y la corrección de los desfases entre los recursos disponibles y los realmente utilizados podrían ofrecernos más y mejores argumentos para evaluar la experiencia brasileña de política regional en su etapa más reciente. Y lo que también parece claro es que, para promover el desarrollo de las regiones más atrasadas no sólo hay que contar con el papel de los Fondos, sino adoptar también otras políticas públicas destinadas a dichas regiones y reforzar la coordinación de la política regional con las políticas que desarrollan otros ministerios. En el caso brasileiro, las políticas sociales promovidas por el gobierno de L. I. Lula da Silva (2003-2010); e incluso en los mandatos presidenciales de D. Russeff (2011-2016) y M. Temer (2016-18), han reducido la pobreza y han mejorado las condiciones sociales, de vivienda y de educación de una parte importante de la población. Pero, se ha tratado de políticas horizontales, es decir, no específicamente regionales, aunque “implícitamente” también han tenido efectos en la población de las regiones y microrregiones más atrasadas o estancadas del país.

b) Los Fondos de Desarrollo Regional

Los *fundos de desenvolvimiento regional* se reglamentaron en 2002, mediante una Medida Provisoria (MP 2156 y 2157) y se denominaron: Fondo de Desenvolvimento do Nordeste —FDNE— y Fundo de Desenvolvimento da Amazônia —FDA—. Sin embargo, no empezaron realmente su actividad hasta 2006. En teoría, ambos fondos debían completar el arsenal de instrumentos del PNDR, al estar mucho más conectados con dicha política y ser más específicos que los fondos constitucionales en cuanto a sus objetivos.

En principio, dichos Fondos estaban llamados a ofrecer financiación subsidiaria para las inversiones en infraestructuras y proyectos de gran envergadura en sus respectivas áreas de actuación. En agosto de 2012, estos fondos de desarrollo regional se convirtieron —por Ley— en fondos financieros. Desde entonces su capacidad operativa ha estado vinculada a la suscripción de obligaciones convertibles en acciones, emitidas por las empresas beneficiarias de sus préstamos. A finales de 2017, estos fondos tenían una cartera valorada en alrededor de R\$ 4 billones.

En cuanto al *Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional*, ya hemos indicado que prácticamente no pasó a ser realidad. Lo cual fue debido, en buena medida, a que tampoco se aprobó una reforma fiscal en la que tenía que encajarse su financiación, ni se alcanzó —por tanto— el necesario acuerdo a nivel federal.

5. El reciente giro político y la política regional

Desde el día 1 de enero de 2019, el Presidente de Brasil es J. Bolsonaro, del partido Alianza por Brasil. En su discurso de toma de posesión planteó el cambio sustancial que él y su gobierno querían desarrollar en su política, al afirmar que, con su llegada, el país comienza a “liberarse del socialismo, de la inversión de valores y de lo políticamente correcto”.

Hay motivos para pensar que el nuevo gobierno no había considerado como prioridad los temas de la política regional, pero lo cierto es que —al menos formalmente— dicha política continúa viva. El Decreto 9810 de 30 de mayo de 2019, en su art. 1º, afirma de nuevo, que “la PNDR, cuya finalidad es reducir las desigualdades económicas y sociales intra e interregionales por medio de la creación de oportunidades de desarrollo que resulten en un crecimiento económico, la generación de renta y la mejora de la calidad de vida de la población”. En concreto se asigna a dicha política: 1) promover la convergencia de los niveles de desarrollo y de calidad de vida intra e interregional; 2) consolidar la red policéntrica de las ciudades, con apoyo a la desconcentración y la interiorización del desarrollo regional; 3) estimular la productividad e incrementar la competitividad regional, sobre todo en las regiones que registran decrecimiento de la población y altas tasas de emigración. Para lograrlo, el art. 7, apela a la planificación e implementación de las acciones de la PNDR, centrada en el desarrollo productivo; la ciencia, la tecnología y la innovación; la educación y formación profesional; las infraestructuras económicas y urbanas; el desarrollo social y de los servicios públicos; y el fortalecimiento de las capacidades gubernativas de los entes federativos.

Esta posición se refrendó en marzo de 2020, en un documento para discusión sobre la función de los planes plurianuales como elemento fundamental para la ordenación de las acciones anuales, con referencia al período 2020-2023 (IPEA, doc. n. 2549). Y hay que dejar constancia también de la aprobación de un Plan de Desarrollo Regional de la Amazonía 2020-2023.

Todo ello indica que la intención ha sido continuar con la política regional que ya existía previamente. Sin embargo, la evolución económica del país y el impacto del COVID-19 pueden hacer que los recursos disponibles (recuérdese, p.ej., la forma de financiación de los Fondos Constitucionales) disminuyan y en alguna medida puedan afectar a las acciones efectivas que puedan realizarse.

En todo caso, como ya se ha señalado en el prefacio a este documento, la experiencia brasileña de estos años encaja bastante bien en el primero de los tipos de política regional que se describieron en el mismo. Sus objetivos y acciones se concentraron, esencialmente, en las macrorregiones que siempre fueron prioritarias en el país, junto con un conjunto de microrregiones ubicadas en otras regiones del país, incluyendo las calificadas como más ricas a escala macrorregional.

El sistema de financiación tiene algunos hallazgos interesantes, como la vinculación de los Fondos Constitucionales a una cuota fija de lo recaudado por algunos impuestos a escala nacional. Pero, ha mostrado también problemas que, desde 2017, se habían tratado de corregir, además de una cierta complejidad e ineficiencia en la aplicación de los recursos disponibles. Hay que destacar, por otra parte, la proliferación de otros Fondos de desarrollo regional adicionales, algunos de los cuales, como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, no pasó de ser un proyecto que quedó cancelado. Y, por supuesto, resulta chocante también que los incentivos fiscales no estén realmente vinculados a la política regional, al depender de otro Ministerio y de la gestión federal.

VI. Conclusiones

El 28 de octubre de 2021 puede considerarse para Costa Rica, un día histórico. Ese día se aprobó la Ley de Desarrollo regional, discutida y votada por unanimidad por las y los diputados de la República. La aprobación de esta ley es un paso importante que desafía al país en su conjunto y a cada una de sus regiones, a pensar una política nacional de Desarrollo regional que tenga por objetivo reducir las desigualdades regionales, potenciando las regiones más rezagadas.

En este marco, el documento que presentamos en esta oportunidad tiene ese propósito, poner a disposición de otros países de la región, el caso de Costa Rica, de manera tal de conocer cuáles son los componentes fundamentales que deberían considerarse al momento de diseñar e implementar una política pública de desarrollo regional.

Cuando se habla en Ciencias sociales de conceptos teóricos y de tipologías, no siempre existe consenso acerca de ello, pero no puede analizarse uno o varios casos, sin establecer un marco teórico mínimo, acordando las definiciones conceptuales que se adoptarán para el análisis.

Por ello el documento hace su apertura con un prefacio en el cual se reconocen tres tipos de políticas de Desarrollo regional para este análisis: la Política Regional como política orientada a reducir las disparidades que existen entre las regiones de un país, la Política Regional como Política de Ordenación u Ordenamiento territorial y la Política Regional concebida para potenciar las capacidades y opciones no explotadas a escala regional en todo el país.

Como se puede ver a lo largo de todo el texto, los países adoptan una o varias de esas tipologías de políticas cuando tienen por objetivo promover el desarrollo regional.

En el caso específico de Costa Rica, este país aún no ha diseñado su política nacional de desarrollo regional, pero el marco legal es un gran paso. En el primer capítulo se refleja el derrotero de MIDEPLAN para llegar a establecer que una arquitectura institucional, un marco legal y políticas son vitales, si se pretende reducir las brechas regionales en el país. La narrativa de este primer capítulo deja un mensaje muy importante a quienes hacen políticas públicas: las decisiones políticas que adopta un gobierno a través de una agenda política no constituyen nunca un triunfo permanente. Los avances y retrocesos de la planificación regional y su institucionalidad en Costa Rica desde la segunda mitad del siglo XX a la fecha así lo demuestran.

Esas disrupciones que enfrentó MIDEPLAN como institución responsable de llevar adelante la planificación y la política regional en el país, se ve coronada con la aprobación de la Ley de Desarrollo regional en octubre del 2021. Esa ley constituye un importante avance y un hito que desafía a MIDEPLAN a poner en marcha acciones para consolidar esa mirada nacional con enfoque regional que demanda el país, con el objetivo de reducir brechas territoriales.

Costa Rica adoptó desde finales del siglo XX un modelo de desarrollo que ha tenido éxito en atraer IED¹³² y proyectar a Costa Rica en las cadenas de valor mundiales durante las últimas dos décadas. Se argumenta que esta opción, ha transformado al país de una economía basada en la agricultura rural, a mediados de la década de 1950, a una distinta con industrias de alto valor agregado que se insertan y contribuyen a varias cadenas de valor globales.

Sin embargo, a pesar de estos logros impresionantes, hay una serie de desafíos emergentes que deberán abordarse para mantener el camino de desarrollo exitoso del país, dentro de los cuales el que más interesa destacar aquí es que la reducción de la pobreza se ha estancado y la desigualdad está aumentando, como se analiza en el capítulo II de este documento.

El desafío de este informe fue analizar cómo se expresan estas desigualdades en términos territoriales y procurar determinar cuáles pueden ser los impedimentos existentes para la transformación productiva de las regiones periféricas que puede que no gocen de la misma perspectiva que augura el enfoque macroeconómico agregado.

Para comenzar a desarrollar el diseño de una política de Desarrollo regional, Costa Rica cuenta ya con un diagnóstico regional, pero un desafío importante es consolidar un Sistema de información territorial diseñado para hacer análisis interregional, es decir, para analizar la situación de Desarrollo sostenible de todas las regiones del país en el contexto nacional.

El problema de la limitación de información a nivel regional no es sólo un problema de Costa Rica. Esta ha sido una constante en el ambiente latinoamericano y, en general, la generación de información y técnicas indirectas para interpretar el desarrollo regional de nuestros países ha sido muchas veces la norma.

Cada vez más, los países de la región son conscientes de la necesidad de contar con información y la Agenda 2030, el acuerdo en torno a 17 ODS, 169 metas y 231 indicadores, es un marco importante para seguir trabajando en mejorar la información que permita dar cuenta de la situación general de cada país en los ámbitos económico, social y ambiental, pero también se hace necesario fortalecer un Sistema de información que permita considerar el levantamiento de datos desagregados, para poder de esa forma desarrollar políticas de corte regional.

Otros recursos a tener en cuenta en el Diseño de una política de Desarrollo regional son los estudios de casos de países o comunidades de la región o externas a la región, que permitan crear un conocimiento comparado de lo que ya otros territorios generaron.

Si bien el conocimiento situado¹³³ es muy relevante de tener en cuenta en cualquier análisis, el ejemplo de la política regional de la Unión Europea, constituye una referencia obligada para la región de América Latina y el Caribe, tanto por sus éxitos como por sus dificultades, sin olvidar que el contexto histórico-situacional de la Unión Europea es muy distinto al de América Latina y Caribe que además no está organizada como comunidad; pero los casi 36 años de trabajo en fortalecer esa política regional comunitaria da indudablemente ciertas luces de cuáles son los desafíos a enfrentar.

También se escogieron tres casos de estrategias y/o políticas de Desarrollo regional pertenecientes a la región de AL y C, casos muy distintos entre sí por la escala de los países, por sus objetivos, por su continuidad y por sus fuentes de financiamiento.

¹³² Inversión extranjera directa.

¹³³ El planteamiento de los conocimientos situados (Haraway 1997) sostiene que el conocimiento no es neutro y además el conocimiento se construye y co-construye en un espacio y en un tiempo determinado que es único. Esto puede indicarnos que es válido conocer la producción de conocimiento de casos ajenos a un determinado contexto, pero precisamente debe tenerse en cuenta que no puede ese conocimiento ser replicado sin considerar las variables propias del fenómeno en el cual se está trabajando, sea esta una política, una estrategia, un conjunto de acciones.

Además, se advierte que, a excepción de Chile, los casos de Ecuador y Brasil son casos que han sufrido quiebres en su implementación debido fundamentalmente a los cambios de gobierno y a que esas políticas no pudieron trascender a constituir políticas de Estado, pero su largo recorrido no exento de múltiples problemas, pueden constituir ejemplos de que es posible y conveniente hacer y cuáles son las acciones que son necesarias evitar.

Para finalizar la lectura de este documento, es necesario puntualizar lo siguiente:

- Es relevante realizar un análisis situacional de las condiciones técnicas y políticas que existen en el país, que puedan facilitar la propuesta de impulsar políticas y marcos legales que alienten la reducción de brechas interregionales;
- partir de un diagnóstico lo más riguroso posible acerca de las condiciones económicas, sociales y medioambientales con que cuenta cada región del país;
- fortalecer un Sistema de información regional que permita tomar decisiones de políticas que promuevan la convergencia y produzcan la menor cantidad de disrupciones posibles entre las distintas regiones;
- y finalmente aprender de casos externos o internos a la región de América Latina que provean información para reducir la curva de aprendizaje acerca de aquello que es o no conveniente hacer para contar con instituciones, políticas, fuentes de financiamiento y marcos legales que puedan permitir alcanzar el objetivo central del Desarrollo regional: la reducción de brechas al interior de un país.

Bibliografía

- Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S. y Muravskaja, t. (editors) (2017), *EU cohesion policy: reassessing performance and direction*. Routledge, Regions and cities, London, ZDB-ID 2578161-3. - Vol. 111.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2011), *Diseño e Implementación de Sistemas de Información Territorial (SIT). Para Iniciativas de Desarrollo Económico Local: Guía Metodológica*. Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Septiembre.
- Bendavid, A. (1974), *Regional Economic Analysis for Practitioners*. New York, Praeger.
- Boisier, S. (1976), *Técnicas de Análisis Regional con Información Limitada*. Cuadernos del ILPES N°27. CEPAL/ILPES 1980.
- Boisier, S. (1980), *Técnicas de Análisis Regional con Información Limitada*.
- CEPAL (2019a), *Planificación para el Desarrollo Territorial Sostenible en América Latina y el Caribe*.
- _____ (2019b), *Panorama Social de América Latina (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1)*, Santiago, 2019.
- _____ (2010), *La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo al 1 de junio de 2010.
- Comisión Europea (2017), *VII Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial*. Bruselas.
- _____ (2014), *Introducción a la política de cohesión 2014-2020*.
- Correa-Quezada, R. (2016a), "Impactos en Ecuador del Sismo de abril de 2016". En: Guayaquil, III Encuentro Nacional de la Red Ecuatoriana de Ciencia Regional. Actas.
- _____ (2016b), *Las políticas de desarrollo regional en Ecuador*; Publicado en: YACHANA Vol. 5 Núm. 2: Julio-Diciembre 2016 DOI: <https://doi.org/10.1234/yach.v5i2.386>.
- Cuadrado-Roura, J. R. (2020), *Política Económica: Elaboración, objetivos e instrumentos*. Mc Graw Hill, Cuarta edición, Madrid.
- _____ (1995), *Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas*. Revista EURE, Vol. 21, núm.63, 1995.
- Cuadrado R., J.R. y Mancha, T. (2019), "Política Regional y de Cohesión"; en: el libro: *Economía de la Unión Europea* (C. Tamarit y M. Camarero, eds.). Edit. Cívitas-Thomson, Madrid. Cap. 14, pp. 417-446. ISBN 978-84-470-1864-4.
- Darvas, Z., Mazza, J. y Midoes, C. (2019), *How to improve European Union cohesion policy for the next decade*. Bruegel, Policy Contribution Issue N°8, Mayo 2019.
- Dunn, E.S. (1960), *A Statistical and Analytical Technique for Regional Analysis*, Regional Science Association Papers and Proceedings, vol. VI.

- Feijóo, S. G., y Cevallos Sisa, A. C. (2014), Evaluación de las transferencias a gobiernos autónomos descentralizados por Modelo de Equidad Territorial periodo 2011-2013.
- Godoy, D. M. y Clark, P. (coord.) (2015), Desarrollo Territorial en Ecuador: Situación actual y perspectivas. Flacso Andes, Colección General, Volumen 1.
- Gontero, S. y Albornoz, S. (2019), La identificación y anticipación de brechas y habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones, Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 199 (LC/TS.2019/11) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Haraway, Donna J. (1997), The virtual speculum in the new world order. Sage Journals, Volume 55 issue 1, marzo 1997.
- Henríquez, O. (2015), La política regional en Chile. En: Memoria del primer Encuentro de Expertos Gubernamentales en Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe; CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2020), Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares 2019. Resultados Generales. San José, Costa Rica. Enero.
- _____(2019), Encuesta Nacional de Hogares. Resultados Generales. San José, Costa Rica.
- _____(2015), Compendio de Estadísticas Ambientales, Costa Rica 2015. MINAE, INEC.
- _____(2006), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004, Principales Resultados, San José, Costa Rica, Marzo, 2006.
- Ilsard, W. (1960), Methods of Regional Analysis, MIT Press.
- Kamps E., J. (1978), Distribución de la Población en las Principales Ciudades Latinoamericanas en los Años 1950, 1960 Y 1970: Una Aplicación de la Regla del Rango-Tamaño. Universidad de Chile.
- Krieger-Boden, C. y Sorgner, A. (2018), Labor market opportunities for women in the digital age. Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, 12 (2018-28): 1-8. <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2018-28>.
- Kuklinski, A.R. (1974), (ed) Regional Information and Regional Planning, The Hague, Mouton Pb. Co.
- Lanaspa, L., Perdiguero, A., and Sanz, F. (S/F), La Distribución del Tamaño de las Ciudades. El Caso de España (1900-1999). Departamento de Análisis Económico, Universidad de Zaragoza.
- López, M. F. (2015), El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 19, n. 2, p. 297-312, ago. 2015. ISSN 2179-0892.
- Mancha T. y Garrido R. (2008), Regional Policy in the EU: the cohesion-competitiveness dilemma: Regional Science Policy and Practice, nº1:47-66.
- Mendes, Guilherme, Paula Gomes Moreira, Adriana Melo Alves y Joao Mendes da Rocha Neto (2015), Brasil: 10 años de la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR). IPEA, Boletín Regional, Urbano y Ambiental N°11, junio 2015.
- MIDEPLAN (2017a), Índice de Desarrollo Social 2017, Área de Análisis de Desarrollo, San José, Costa Rica.
- _____(2017b), Costa Rica: Estadísticas Regionales 2010-2015. Área de Planificación Regional y Área de Análisis del Desarrollo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, CR: MIDEPLAN, 2017.
- _____(2016), Regiones Costa Rica.
- _____(2013), Índice de Desarrollo Social 2013, Área de Análisis de Desarrollo, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN, EUROSOCIAL (2014), Plan de Desarrollo 2030. Competitividad y Ordenamiento Territorial 2030. Planes de las Regiones Central, Brunca, Chorotega, Huetar Caribe, Huetar Norte y Pacífico Central.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (2019), Estudio Situacional de la PYME Serie 2012-2017. Nueva metodología. Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa.
- Ministerio de Hacienda de Brasil (2018), Relatório de Avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento. SEFEL. Diciembre.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2017), Índice de desarrollo social San José, CR: MIDEPLAN, 2018. ISBN 978-9977-73-128-5.
- Ministerio del Interior: MI/SD (2012).
- Monge, M. & Martínez, B. (s. f.), Problemática de reprobación y deserción escolar. Recuperado en setiembre de 2007 de <http://www.cecunam.mx/ponsemloc/ponencias>.
- Morales Álvarez, Miguel (1982), Política de Descentralización y Planificación Regional en Costa Rica. Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- Myrdal, G. (1957), Economic theory and under-developed regions. Publicado por G. Duckworth, Londres, 1957.

- Naciones Unidas (1987), Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Cuadragésimo segundo período de sesiones 4 agosto 1987.
- North, D.C. (1955), Location Theory and Regional Economic Growth, *Journal of Political Economy*, vol. 63.
- Obando C., A. (S/F), El Estado detrás de la piña: el desarrollo de los monocultivos de exportación en la Región Huetar Norte de Costa Rica. Universidad de Costa Rica.
- OECD (2018), Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018.
- OFIPLAN (1979), Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez".
- Oviedo, Ana Maria; Sanchez, Susana M.; Lindert, Kathy A.; Lopez, J. Humberto (2015), Costa Rica's Development: From Good to Better. Systematic Country Diagnostic; World Bank, Washington, D. C. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22023> License: CC BY 3.0 IGO.
- PNUD (2013), citado en MIDEPLAN (2017).
- Resende, G. M. (2014), Measuring micro and macro-impacts of regional development policies: the case of the FNE Industrial loans in Brazil, 2000-2006. *Regional Studies*, 2012. DOI: 10.1080/00343404.2012.667872.
- Resende, G. M. y Da Silva Filho, L. A. (2014), Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): o caso da Bahia, 2004-2010. *Revista Desenhahia*, Salvador, n. 20, p. 29-58, 2014.
- Richardson, H. (1973), *The Economics of Urban Size*, Westmead, Farnborough, Hants, Saxon House, England.
- Rodríguez, C., Campero, C., Baeza, S., Jiménez, E., Vélez, S. y Ramírez, D. (2015), Sistema de Información Territorial para la Gobernanza Regional. Universidad Católica del Norte, Instituto de Políticas Públicas de la UCN, Observatorio Regional de Desarrollo Sustentable de Antofagasta.
- Senplades (2017), Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. *Toda una Vida*, Quito, Ecuador.
- _____ (2015), Diálogo Nacional por la Equidad y la Justicia Social. *La política en la sociedad*, Chakana, 5.
- _____ (2012a), Plan Nacional de Descentralización 2012-2015. Consejo Nacional de Competencias-SENPLADES, Primera edición, Quito 2012.
- _____ (2012b), Folleto informativo Procesos de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación. Primera edición, Quito 2012.
- _____ (2009), Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, Quito, Ecuador.
- Silva, I. (2020), Desigualdades Regionales y Oportunidades de Desarrollo Económico en las Regiones de Planificación de Costa Rica. ILPES/MIDEPLAN.
- Tiebout, C.M. (1962), *The Community Economic Base Study*, Supplementary Paper N° 16, Committee for Economic Development, New York.
- _____ (1956), Exports and Regional Economic Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 64.
- Todaro, R. (1974), Elementos de análisis regional (Notas de clases), ILPES (Mimeografiado), Doc. C/10, Curso de Planificación Regional del Desarrollo, Santiago.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2005), *The digital divide: ICT development indices 2004*. New York: UNCTAD.

Anexos

Anexo 1

Asamblea legislativa de la República de Costa Rica

REDACCIÓN FINAL

DESARROLLO REGIONAL DE COSTA RICA

EXPEDIENTE N.º 22.363

28 DE OCTUBRE DE 2021

CUARTA LEGISLATURA

PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

DEPARTAMENTO COMISIONES LEGISLATIVAS

ÁREA COMISIONES LEGISLATIVAS III

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

DESARROLLO REGIONAL DE COSTA RICA

Título I

Disposiciones generales

CAPÍTULO ÚNICO

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1- Finalidad

La presente ley tiene como finalidad impulsar el desarrollo regional en Costa Rica, para la mejora de las condiciones y la calidad de vida de toda la población, respetando las particularidades culturales, sociales, económicas, ambientales y el aprovechamiento de las sinergias y potencialidades propias de cada región, en un contexto de participación democrática. Asimismo, reducir progresivamente los desequilibrios regionales mediante el diseño y la implementación de políticas públicas diferenciadas e incluyentes.

ARTÍCULO 2- Objeto

El objeto de esta ley es:

a) Fortalecer las estructuras de participación regional y dotar a los actores regionales de instrumentos y mecanismos de participación social y estatal que les permitan construir su visión de desarrollo y que esta sea vinculante a la política pública.

b) Brindar a la institucionalidad pública nuevos mecanismos que garanticen que las políticas, las estrategias y los planes que ejecute generen condiciones de crecimiento, competitividad e innovación en las diversas regiones del país, para garantizar el cierre de brechas estructurales que afectan negativamente la calidad de vida y el arraigo de sus habitantes.

c) Contar con financiamiento para el desarrollo regional.

ARTÍCULO 3- Ámbito de aplicación

Esta ley es de orden público. Se aplicará en todas las regiones oficiales del país establecidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en adelante el Mideplán. Será vinculante para todo el sector público, central y descentralizado, incluyendo las empresas públicas, a excepción de aquellas que operan bajo régimen de competencia, a las cuales la presente ley faculta para coadyuvar en el cumplimiento de sus objetivos. Las instituciones con rango de autonomía constitucional podrán integrarse en el marco de

su autonomía constitucional. La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y las universidades estatales podrán integrarse en el marco de su autonomía constitucional. Las municipalidades estarán facultadas a participar activamente en el desarrollo regional, cada vez que lo consideren, dentro del ámbito y ejercicio de la autonomía municipal que las asiste.

ARTÍCULO 4- Principios del desarrollo regional

Se entenderán como principios del desarrollo regional:

a) Sostenibilidad: el aprovechamiento de las ventajas estratégicas de cada región para mejorar las condiciones de vida de toda la población, sin comprometer el mismo derecho que detentan las futuras generaciones. Este principio exige la búsqueda constante de un equilibrio entre ambiente, sociedad y economía.

b) Inclusión y derechos humanos: el proceso de desarrollo regional está centrado en el ser humano y, consecuentemente, combate las causas que generan exclusión de personas, grupos y territorios, y afianza el respeto a sus derechos a tener oportunidades para su desarrollo, una vida sin pobreza y la equidad de género.

c) Equidad de género: el proceso de desarrollo regional debe intensificar y profundizar las relaciones de igualdad entre hombres y mujeres, generando igualdad de oportunidades y de derechos, y creando las condiciones que materialicen en la realidad esas oportunidades y derechos.

d) No discriminación: reconocer que todas las personas, indistintamente de su etnia, edad, cultura, nacionalidad, creencias y religión o cualquier otra condición son objeto de todos los derechos inherentes a su condición humana y que el Estado debe garantizar los espacios, las oportunidades y las condiciones para el ejercicio de esos derechos y la realización de sus capacidades.

e) Autodeterminación de los pueblos: reconocer y promover el derecho de todos los pueblos asentados en el territorio nacional a decidir sobre las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos, perseguir su desarrollo cultural, social, ambiental y económico, con miras a garantizar su identidad e integridad.

f) Gobernanza multinivel: se refiere al conjunto de redes entre instituciones y actores que operan de manera colaborativa a nivel local, territorial, regional y nacional. Su propósito es garantizar la eficacia y coherencia de las políticas, los programas y los proyectos públicos que fortalezcan el desarrollo integral y sostenible, así como avanzar en los procesos de descentralización.

g) Concertación: la gestión del desarrollo regional demanda crear espacios y potenciar capacidades de la ciudadanía que promuevan la participación de múltiples actores para la toma de decisiones alrededor de objetivos comunes o establecimientos de alianzas estratégicas bajo el principio de transparencia.

h) Multidimensionalidad: proceso integral que contempla aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales y político-institucionales.

i) Subsidiariedad: las acciones y demandas del desarrollo regional deben ser atendidas por las instancias más próximas al lugar donde se originan y solo serán trasladadas a un nivel superior, en caso de que sus competencias y capacidades sean excedidas.

j) Coordinación e integración: conjunto de mecanismos que fortalecen las interdependencias que, a su vez, resalten la importancia y la necesidad de participar decididamente en procesos de coordinación, integración y comunicación.

k) Transparencia y rendición de cuentas: el proceso de desarrollo regional que se impulsa estará abierto a la supervisión de la ciudadanía y dispondrá de mecanismos de rendición de cuentas, con énfasis en decisiones y resultados.

l) Participación: el proceso de desarrollo que se impulsa creará las condiciones y los mecanismos para promover y garantizar la participación de los distintos actores sociales, públicos y privados.

m) Simplificación: se busca facilitar la relación entre los usuarios y la Administración Pública en la prestación de bienes y servicios, así como facilitar el acceso y la ejecución de los trámites, racionalizando el uso de los recursos públicos con reducción de costos y tiempos.

n) Justicia social: el proceso de desarrollo regional debe contribuir a la disminución de las asimetrías del desarrollo, a efectos de que se beneficien los diferentes sectores socioeconómicos regionales, de manera tal que se permita a los habitantes una vida digna.

ñ) Equidad territorial: todas las personas deben tener acceso a los beneficios del desarrollo regional, indistintamente del espacio geográfico en que habita. Este principio regirá el proceso inter e intra regional.

Título II

Desarrollo regional

CAPÍTULO I

ARTÍCULO 5- Concepto de desarrollo regional

Se define como un proceso de transformación social, económica, ambiental, cultural, institucional y político, construido, consensado y gestionado fundamentalmente desde las regiones. Orientado a articular el crecimiento económico, la gestión sociocultural, la sustentabilidad, la equidad de género, la calidad y el equilibrio espacial, en un entorno de profundización de la democracia participativa y concertación de diferentes actores de las regiones, con el objeto de elevar la calidad de vida de todos sus habitantes, sin exclusión alguna.

ARTÍCULO 6- Objeto del desarrollo regional en Costa Rica

a) Disminuir las desigualdades en desarrollo presentes entre regiones y al interior de las regiones.

b) Gestionar el desarrollo social, cultural, económico, ambiental, institucional y político de todas las regiones del país.

ARTÍCULO 7- Ejes del desarrollo regional en Costa Rica

El desarrollo regional propuesto contempla al menos los siguientes ejes: desarrollo económico (producción y empleo), desarrollo social e inclusión, ambiente (incluido adaptación y gestión del riesgo), infraestructura (económica y social), desarrollo institucional, identidad y cultura, gobernanza y participación de los actores regionales en la toma de decisiones.

CAPÍTULO II

SUBSISTEMA DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO REGIONAL

ARTÍCULO 8- Subsistema de Planificación para el Desarrollo Regional

Se crea el Subsistema de Planificación para el Desarrollo Regional, en adelante el Subsistema, como parte del Sistema Nacional de Planificación descrito en el artículo 1 de la Ley 5525, Ley de Planificación Nacional, de 2 de mayo de 1974, cuyo fin es la formulación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las acciones intersectoriales, interinstitucionales y multiactoriales, para garantizar el desarrollo regional.

ARTÍCULO 9- Rectoría

El Mideplán, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Planificación, dirigirá y coordinará el Subsistema por medio del Área de Planificación Regional y sus direcciones regionales.

ARTÍCULO 10- Órganos y entes del Subsistema

Son órganos y entes del Subsistema los siguientes:

a) Mideplán y sus dependencias de alcance regional.

b) Los ministerios, las instituciones descentralizadas y las empresas públicas con incidencia regional, y sus respectivas oficinas o direcciones regionales.

c) Las instancias de participación ciudadana y de coordinación interinstitucional vinculadas al desarrollo regional.

d) Las municipalidades y los concejos municipales de distrito.

ARTÍCULO 11- Funciones del Subsistema

Son funciones del Subsistema las siguientes:

a) Planificar, coordinar, organizar, monitorear y evaluar el desarrollo económico, social y ambiental en el nivel regional.

b) Realizar estudios, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo regional y a disminuir las desigualdades dentro y fuera de las regiones.

c) Promover la desconcentración y la descentralización regional para mejorar la eficacia de la Administración Pública.

d) Garantizar la coordinación interinstitucional.

e) Vincular, en el Plan Nacional de Desarrollo, las necesidades regionales reflejadas en los planes regionales de desarrollo.

f) Fortalecer la toma de decisiones por parte de los actores regionales.

g) Cualquier otra que resulte comprendida dentro de su competencia y que reglamentariamente establezca el Mideplán.

ARTÍCULO 12- Obligaciones de las instituciones en el Subsistema

En el marco del Subsistema, las instituciones tendrán las siguientes obligaciones:

a) Incorporarse al proceso de identificación, formulación, presupuestación, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias, planes, programas y proyectos para el desarrollo regional.

b) Implementar acciones para la desconcentración de los servicios institucionales en las regiones.

c) Alinear sus funciones y objetivos operativos de alcance regional para que estén alineados con los objetivos, instrumentos y mecanismos del Subsistema y contribuyan a su fortalecimiento.

d) Coordinar y articular sus acciones para una mejor y más justa inversión pública, principalmente en las regiones, los territorios y los cantones con bajos indicadores de desarrollo. El Mideplán establecerá los mecanismos que faciliten su cumplimiento. Todas las políticas públicas, los programas y los proyectos institucionales de impacto regional deberán gestionarse a través de tales mecanismos.

e) Participar y contribuir con los procesos de desarrollo de capacidades en el marco del Subsistema. Lo anterior en concordancia con los lineamientos, las metodologías y los procedimientos emitidos reglamentariamente por el Mideplán.

Para efectos de las responsabilidades de los funcionarios obligados por la presente norma, serán aplicables las reglas de la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978, a los procedimientos disciplinarios, cuando estos conduzcan a la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, o cualesquiera otras de similar gravedad, sin perjuicio de las sanciones y obligaciones que establezca el Código Municipal vigente para los funcionarios municipales.

Título III

Instrumentos, división y gobernanza para el desarrollo regional

CAPÍTULO I

INSTRUMENTOS

ARTÍCULO 13- Política nacional de desarrollo regional

El Mideplán coordinará la elaboración de la política de desarrollo regional para reducir las desigualdades económicas, ambientales, sociales y culturales entre las distintas regiones, que incorpore el componente ordenamiento territorial. La formulación del Plan Nacional de Desarrollo deberá contemplar esta política, la cual tendrá una vigencia de diez años.

ARTÍCULO 14- Planes regionales de desarrollo

Los planes regionales de desarrollo son instrumentos de planificación de mediano plazo que establecen los lineamientos y las prioridades para el desarrollo de las diferentes regiones del país, vinculantes para todo el sector público y concordante con el objeto y los principios de esta ley. El Plan Estratégico Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo deberán integrar las propuestas y los desafíos propuestos en los planes estratégicos regionales.

Los planes estratégicos regionales se elaborarán de acuerdo con los principios de subsidiariedad y complementariedad, considerarán los planes de desarrollo humano local y los planes de desarrollo territorial, así como la planificación municipal y territorial de aquellos cantones y territorios que integren las regiones, de forma tal que se incorporen las aspiraciones de la ciudadanía.

ARTÍCULO 15- Observatorio de Desarrollo Regional

Se crea el Observatorio de Desarrollo Regional, como función del Mideplán, con el objetivo de brindar información para el diagnóstico, el análisis, la generación de propuestas y la toma de decisiones. Las instituciones públicas deberán atender los requerimientos específicos de información que solicite cumplir el Mideplán con la anterior función.

Este observatorio tendrá la responsabilidad de mantener información actualizada sobre los convenios de gestión a los que se refiere esta ley, respecto de su trámite, sus resultados y, en general, el desempeño adecuado de estos.

ARTÍCULO 16- Estadísticas e información

Todas las instituciones públicas, de acuerdo con su naturaleza, deben producir, registrar, procesar, presentar, actualizar y facilitar periódicamente sus estadísticas, de acuerdo con las regiones de planificación vigentes en el país y en los espacios territoriales, cantonales y distritales.

ARTÍCULO 17- Índices económicos

El Banco Central de Costa Rica deberá calcular un PIB regional, además cualquier otra información, a solicitud de Mideplán, que permita analizar el comportamiento económico en cada una de las regiones oficiales de planificación.

CAPÍTULO II

REGIONALIZACIÓN OFICIAL DEL PAÍS

ARTÍCULO 18- División regional del país

Será potestad del Mideplán establecer la integración y división oficial del territorio nacional en regiones y subregiones, para efectos de la planificación del desarrollo regional. Las regiones deberán responder a un análisis multidimensional que combine factores geográficos, económicos, culturales, ambientales, político-administrativos y de conectividad infraestructural, así como bases históricas de convivencia y metas comunes por alcanzar.

Cualquier cambio, total o parcial, en la regionalización oficial del país deberá justificarse técnicamente y no podrá efectuarse en períodos menores a diez años a partir de promulgación de la regionalización vigente.

ARTÍCULO 19- Homogeneidad de modelos de regionalización institucional

Las instituciones centralizadas y descentralizadas deberán ajustar su organización regional a la regionalización oficial emitida por el Mideplán. A lo interno de cada región las instituciones se organizarán de la manera más conveniente para la prestación de sus servicios.

ARTÍCULO 20- Servicios institucionales

Considerando criterios de eficacia, eficiencia y en equilibrio con la demanda de los usuarios del servicio, las instituciones públicas cuyas funciones coadyuven al desarrollo regional tendrán sedes regionales.

Los jefes institucionales, en los procesos de rendición de cuentas, informarán de manera detallada la gestión realizada para el cumplimiento de la obligación descrita.

ARTÍCULO 21- Coordinación y cooperación interinstitucional

Las instituciones con programas y proyectos coincidentes, en propósito del desarrollo regional, deberán trabajar e invertir recursos conjuntamente para el cumplimiento de sus metas. Se autoriza a las instituciones públicas para que establezcan convenios y/o contratos específicos que permitan brindar servicios comunes y compartir recursos tales como instalaciones físicas, equipo, personal, información y otros que por su conveniencia así se requieran.

CAPÍTULO III

GOBERNANZA REGIONAL

ARTÍCULO 22- Creación de las Aredes

Se crea una Agencia Regional de Desarrollo, en adelante Arede, por cada región. Estas agencias serán instancias de participación ciudadana para coadyuvar en la promoción del desarrollo regional y estarán autorizadas a realizar todos aquellos actos para el cumplimiento de sus fines.

En su conformación deberán incluirse los diversos actores del desarrollo regional. Las Aredes operarán conforme a la regionalización establecida por la normativa vigente. En el caso de la región Central, dadas las características particulares, se podrán establecer estructuras organizativas y de coordinación subregional, que permitan cumplir con los propósitos de la presente ley.

ARTÍCULO 23- Fines de las Aredes

Son fines de las Aredes los siguientes:

a) Impulsar el desarrollo regional económico, social, ambiental y cultural, garantizando la sostenibilidad y el uso racional de los recursos, potenciando la participación activa y efectiva de la población, en la identificación y solución de sus problemas.

b) Articular los intereses regionales entre actores públicos y privados de alcance nacional; propiciar alianzas entre entes públicos, así como público-privadas que favorezcan el desarrollo regional.

c) Promover la inversión pública y privada, la producción y la productividad, el empleo de calidad, el progreso científico y tecnológico, como base de la innovación y la modernización de la economía regional.

ARTÍCULO 24- Estructura organizativa

Para el cumplimiento de sus fines y funciones, las Aredes contarán con una estructura organizativa básica compuesta por una asamblea que, a su vez, estará integrada por representantes con poder de toma de decisión del sector productivo, la sociedad civil, la academia pública y la academia privada, las municipalidades, las instituciones públicas y los consejos territoriales. Dicha asamblea se reunirá como mínimo una vez al año.

Asimismo, tendrán un directorio conformado como sigue:

- Tres personas representantes del Poder Ejecutivo, nombrados por el presidente de la República, con poder de decisión.

- Tres alcaldes o alcaldesas de los cantones de la región.

- Las presidencias de los concejos territoriales de la región, conforme a la Ley 9036, Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), de 11 de mayo de 2012.

- Una persona representante de la academia pública.

- Una persona representante de la academia privada.

- Tres personas representantes de organizaciones del sector privado con impacto regional y de sectores diferentes.

- Dos personas representantes de organizaciones de la sociedad civil con impacto regional y de diferentes sectores.

Cada uno de los puestos podrá tener un suplente, quien podrá asistir en ausencia del miembro propietario. En la conformación del directorio se deberá respetar la representación equitativa de género.

La presidencia y la vicepresidencia de las Aredes serán ocupadas por una persona electa por mayoría simple del total de sus miembros, quien ejercerá el cargo por dos años, pudiendo ser reelegida por un máximo de dos períodos consecutivos. Ambos cargos no podrán ser ocupados por funcionarios activos del Poder Ejecutivo.

ARTÍCULO 25- Secretaría Técnica

Se crea la Secretaría Técnica de las Aredes, que será ejercida por la Dirección Regional del Mideplán.

CAPÍTULO IV

MECANISMOS DE ACUERDOS Y COORDINACIÓN INTERSECTORIAL CON LAS AREDES

ARTÍCULO 26- Mesas de Acuerdo para el Desarrollo Regional

Se crea, en cada región, una Mesa de Acuerdos para el Desarrollo Regional, en adelante Mesas de Acuerdo, como espacio de encuentro y negociación entre autoridades nacionales y los interlocutores regionales.

Los programas y proyectos derivados de los acuerdos serán de carácter obligatorio para las instituciones, en tanto correspondan con sus competencias y funciones establecidas en el marco jurídico, y que los proyectos y programas correspondan con toda la regulación vigente. Las instituciones públicas vinculadas con la ejecución de esos proyectos deberán asignar de los recursos correspondientes para su ejecución, en el presupuesto ordinario y extraordinario inmediato siguiente. Mediante reglamento de esta ley se deberá definir el mecanismo de funcionamiento y la toma de decisiones por parte de las Mesas de Acuerdo para el Desarrollo Regional.

Las Mesas de Acuerdo estarán constituidas por una delegación de ministros o ministras, o viceministros o viceministras en su representación, presidentes o presidentas ejecutivos o gerentes en su representación y el directorio de las Aredes de cada región. En caso de asistir a las Mesas de Acuerdos funcionarios en calidad de representación, lo harán con voz, voto y poder de decisión en el acto.

La presidencia de la Mesa de Acuerdo corresponderá a la presidencia de las Aredes y se reunirá, en cada una de las regiones, al menos una vez por semestre.

ARTÍCULO 27- Convenios de gestión

Se crean los convenios de gestión como instrumentos de articulación de los recursos y acciones relacionados con proyectos o programas de inversión regional, en los cuales se formalizan los acuerdos derivados de las Mesas de Acuerdo para el Desarrollo Regional, en un plazo no mayor a dos meses por parte de las instituciones responsables.

En su suscripción podrán participar instituciones públicas, Aredes, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, empresa privada, organismos de cooperación internacional y toda otra organización involucrada en el desarrollo regional.

Estos convenios deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se aplican los compromisos adquiridos por las partes, los objetivos a cumplir y los mecanismos de evaluación.

Asimismo, para la ejecución de los proyectos que se incorporen en dichos convenios deberá cumplirse con todos los principios de contratación pública y aplicar los parámetros de contratación establecidos en la Ley 7494, Ley de Contratación Administrativa, de 2 de mayo de 1995, y en la Ley 9986, Ley General de Contratación Pública, de 27 de mayo de 2021.

Título IV

Financiación del desarrollo regional

CAPÍTULO I

FONDO NACIONAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL

ARTÍCULO 28- Fondo Nacional para el Desarrollo Regional

Se crea el Fondo Nacional para el Desarrollo Regional, en adelante Fonader.

ARTÍCULO 29- Finalidad

El Fonader tendrá a su cargo la asignación de recursos complementarios para favorecer el desarrollo regional y la reducción de las asimetrías socioeconómicas interregionales e intrarregionales.

ARTÍCULO 30- Principios del Fondo

Son principios del Fondo los siguientes:

a) Concentración temática: se concibe al Fonader como una fuente de recursos complementarios para orientar los esfuerzos públicos y privados hacia las acciones estratégicas y estructurantes, definidas a partir de las prioridades nacionales para el desarrollo regional y de las reflejadas en los planes regionales de desarrollo.

b) Concentración regional: en la distribución de recursos entre las distintas regiones se discriminará positivamente a las más desfavorecidas, de acuerdo con los índices reglamentariamente establecidos.

c) Complementariedad: las asignaciones con cargo al Fonader son de uso exclusivo para proyectos de inversión estratégica y tienen naturaleza complementaria respecto a los recursos que financian el desarrollo regional, provenientes principalmente de los presupuestos ordinarios de las distintas instituciones públicas.

d) Cofinanciación: con el propósito de potenciar los resultados del desarrollo se promueve la generación de acciones conjuntas entre diferentes actores (alianzas), mediante la financiación compartida (cofinanciación).

e) Concursable: mediante este principio se promueve la generación de iniciativas de inversión de las cuales se puedan elegir las mejores para impulsar el desarrollo regional, según criterios preestablecidos y conocidos por todos los participantes.

f) Presupuestación plurianual: la presupuestación plurianual dotará al Fonader de flexibilidad para la administración y gestión de los recursos, lo que le permitirá armonizar con los tiempos necesarios para la ejecución de los procesos del desarrollo regional.

g) Caja única: principio de administración de liquidez que implica administrar los recursos financieros en una sola cuenta, según lo establecido en el artículo 66 de la Ley 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001, y en la Ley 9371, Eficiencia en la

Administración de los Recursos Públicos, de 28 de junio de 2016.

ARTÍCULO 31- Dotación del Fonader

El Fondo se constituye con recursos provenientes de:

a) Aporte público solidario para el desarrollo regional:

Las sumas que se deseen asignar en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, con independencia de los recursos comprometidos en las Mesas de Acuerdo para el Desarrollo Regional.

b) Contribuciones, aportes, donaciones, legados y transferencias de las empresas públicas, personas físicas y personas jurídicas. Para el caso de las dos últimas, los aportes o las donaciones que hagan al Fonader serán deducibles del impuesto sobre la renta, por una única vez.

c) Las ayudas de cooperación internacional.

ARTÍCULO 32- Rubros del Fondo

El Fonader asignará noventa y seis por ciento (96%) de sus recursos a la financiación de proyectos de inversión regional estratégicos. Dicho monto se dividirá en los rubros de preinversión e inversión. La distribución entre estas dos etapas del ciclo de proyectos será definida por el reglamento de la presente ley.

El restante tres por ciento (3%) podrá utilizarse para gastos operativos indispensables para la administración del Fondo y el otro uno por ciento (1%) para la gestión de las Aredes.

ARTÍCULO 33- Cobertura espacial del Fondo

El Fondo atenderá demandas estratégicas para el desarrollo, vinculadas a los espacios regional e interregional.

ARTÍCULO 34- Administración y gestión del Fondo

Corresponderá al Mideplán la administración y gestión del Fondo, en concordancia con la normativa y los procedimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Habrá una cuenta denominada Fondo Nacional para el Desarrollo Regional en la caja única del Estado, la cual se regirá según lo establecido en el artículo 66 de la Ley 8131, Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001, y en la Ley 9371, Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, de 28 de junio de 2016.

ARTÍCULO 35- Competencias del Mideplán

Son competencias del Mideplán las siguientes:

a) Elaborar la propuesta de marco estratégico, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo regional y la política nacional regional de desarrollo regional.

b) Elevar a las Aredes la propuesta del marco estratégico definido en el artículo anterior.

c) Seleccionar, en conjunto con las Aredes, las líneas de acción por desarrollar.

d) Establecer la dotación de recursos a cada línea de acción.

e) Disponer los criterios de selección de los proyectos por ejecutar, con cargo a cada una de las líneas de acción.

f) Revisar, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, el control y seguimiento de los proyectos financiados, así como la evaluación del Fondo Nacional para el Desarrollo Regional.

ARTÍCULO 36- Usuarios del Fonader

Tendrán la condición de usuarios del Fondo aquellos actores que presenten proyectos a las Aredes.

En los términos que reglamentariamente se establezcan y conforme al principio de subsidiariedad, cuando corresponda, además de los ministerios e instituciones del Estado, podrán serlo las administraciones

municipales por sí o de manera asociada. Igualmente, podrán presentar proyectos, cooperativas, asociaciones de desarrollo comunal, asociaciones de productores e instituciones de educación superior públicas; asimismo, organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro y entidades privadas, en el marco de alianzas público-privadas, cuando sean necesarias para la consecución de los objetivos y las finalidades previstas en esta ley.

Los usuarios presentarán y ejecutarán los proyectos de acuerdo con lo planificado y rendirán informes acerca de la aplicación de los recursos y los resultados logrados.

ARTÍCULO 37- Selección de proyectos

Corresponderá a las Aredes de cada región proponer la priorización de los proyectos.

CAPÍTULO II

PRESUPUESTACIÓN REGIONAL

ARTÍCULO 38- Presupuestación de programas y proyectos regionales a partir de los planes estratégicos de desarrollo

Cada año, las instituciones formularán sus planes operativos institucionales (POI) y en ellos incluirán las acciones, los programas y los proyectos regionales, con sustento en las prioridades establecidas en los planes estratégicos regionales de desarrollo y los definidos en las Mesas de Acuerdo para el Desarrollo Regional. Una vez aprobados el presupuesto nacional y los presupuestos de las institucionales descentralizadas, las entidades públicas deberán informar a sus direcciones regionales y al Mideplán respecto de estas acciones, programas y proyectos regionales, con el propósito de facilitar los procesos de programación, ejecución y seguimiento pertinente.

ARTÍCULO 39- Proyectos de la Región Huetar Caribe

Los proyectos seleccionados para la Región Huetar Caribe podrán ser cofinanciados con recursos propios del Fondo y recursos provenientes del canon por la explotación de la concesión, de acuerdo con lo establecido en el contrato de la Terminal de Contenedores de Moín.

Para implementar esta forma de financiamiento, el Fondo deberá presentar ante Japdeva los proyectos, para que sean sometidos a la metodología existente y considerados para aprobación por el Consejo Director de Japdeva. De ser aprobados, Japdeva realizará las coordinaciones para trasladar los recursos pertinentes al Fondo o a la Unidad Ejecutora determinada.

Los recursos que se destinen por parte del Consejo Director de Japdeva, para el desarrollo de proyectos en la Región Huetar Caribe, no podrán utilizarse para cubrir gastos operativos del Fondo, ni para la gestión de las Aredes.

Título V

Reformas y derogaciones

CAPÍTULO I

REFORMAS

ARTÍCULO 40- Reformas

Se reforman los artículos 11 y 13, y los incisos g) y k) del artículo 16 de la Ley 9036, Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), de 11 de mayo de 2012. Los textos son los siguientes:

ARTÍCULO 11- Apoyo del Inder a los planes de desarrollo rural territorial

El Inder y las instituciones públicas implicadas en el desarrollo territorial rural, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria de cada una de ellas, podrán facilitar el acceso a recursos materiales y financieros para la

formulación y ejecución de los planes de desarrollo rural territorial, en concordancia con su presupuesto, así como los recursos necesarios para el funcionamiento de los consejos de desarrollo territorial rural. A su vez, podrán asesorar en la ejecución del proceso de promoción y brindar la capacitación de los distintos actores participantes, así como el apoyo y seguimiento organizativo que estos requieran.

ARTÍCULO 13- Formulación de los planes de desarrollo rural territorial

El Inder, con la participación de los actores rurales tanto públicos como de la sociedad civil, agrupados en los consejos territoriales de desarrollo rural, apoyará y facilitará la formulación de los planes de desarrollo territorial rural de cada uno de los territorios, los cuales deberán estar armonizados con los planes reguladores elaborados por las municipalidades que orientarán la acción del sector público implicado, de acuerdo con los objetivos establecidos en la presente ley.

ARTÍCULO 16- Competencias y potestades del Inder

Para el cumplimiento de sus fines, el Inder contará con las siguientes potestades y competencias:

[...]

g) Gestionar, coordinar e impulsar el desarrollo de los territorios rurales del país, en forma directa, con sus propios recursos, mediante la coordinación con otras instituciones, el desarrollo de los asentamientos y de los territorios rurales; para ello, promoverá la elaboración de planes de desarrollo de los territorios rurales del país en el ámbito territorial y nacional.

[...]

k) Formular, ejecutar y evaluar el Plan Operativo Institucional, de conformidad con las políticas de desarrollo rural, los planes de desarrollo territorial rural, el Plan Nacional de Desarrollo Rural y el Plan Nacional de Desarrollo.

[...]

ARTÍCULO 41- El Mideplán es el responsable de la reglamentación de la presente ley, para lo cual dispondrá de un máximo hasta de seis meses para dicha tarea.

CAPÍTULO II

DEROGACIONES

ARTÍCULO 42- Se deroga el inciso b) del artículo 8 de la Ley 9036, Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), de 11 de mayo de 2012.

ARTÍCULO 43- Se deroga la Ley 7775, Creación de la Región de Heredia, de 29 de abril de 1998.

Título VI Disposiciones transitorias

TRANSITORIO I

De acuerdo con las competencias estipuladas en la presente ley, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) contará con un plazo de dos años, a partir de su publicación, para definir la división oficial del territorio nacional en regiones y subregiones; división que podrá ser presentada a la Asamblea Legislativa para incluirlas en la presente ley.

TRANSITORIO II

A partir de la vigencia de esta ley y hasta un plazo de tres años permanecerá vigente la actual división regional establecida en el Decreto N.º 16068, hasta que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) defina la nueva división regional del país.

TRANSITORIO III

A partir de la nueva división regional establecida por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), las instituciones que tienen vinculación con la planificación regional tendrán un plazo máximo de dos años para homologar su esquema regional con la nueva regionalización y en un plazo no mayor a tres meses, a partir de la aprobación de la nueva regionalización, deberán presentar al Mideplán un plan de transición.

TRANSITORIO IV

En un plazo máximo de dos años, a partir de la publicación de esta ley, el Banco Central de Costa Rica publicará el PIB Regional al que se refiere el artículo 17.

TRANSITORIO V

En un plazo máximo de dos años, a partir de la publicación de esta ley, las instituciones deberán incluir en sus presupuestos anuales un apartado que precise, por cada una de las regiones, los gastos y las inversiones a desarrollar en estas.

TRANSITORIO VI

En un plazo no mayor a tres años, el Ministerio de Hacienda deberá ajustar sus estructuras presupuestarias a efectos de que la presupuestación refleje la asignación regional de los presupuestos.

TRANSITORIO VII

En un plazo no mayor a tres años, a partir de la publicación de esta ley, se inicia la dotación de recursos al Fondo de Desarrollo Regional (Fonader) establecida en los incisos a) y b) del artículo 31.

Rige a partir de su publicación.

Firmada en San José, en la sala de sesiones del Área de Comisiones Legislativas III, a los veintiocho días del mes de octubre de dos mil veintiuno.

Catalina Montero Gómez

Sylvia Patricia Villegas Álvarez

María Vita Monge Granados

Marolin Azofeifa Trejos

Jorge Luis Fonseca Fonseca

Diputadas y Diputado

Anexo 2

Los Fondos Estructurales: planteamiento, objetivos y recursos para el desarrollo regional

Examinaremos a continuación qué son cada uno de los Fondos Estructurales implicados en la financiación de la política regional, sus objetivos diferenciados, cómo se financia su actividad, y qué es la cofinanciación obligada del Estado y la región receptoras de la aportación comunitaria.

A. El Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER)

1. Objetivo básico

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (en adelante, FEDER) es, sin duda, uno de los principales instrumentos de la política de cohesión europea y, por supuesto, el instrumento más estrechamente ligado a la política regional, en cuanto tal. Su objetivo básico es contribuir a que se reduzcan las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones europeas y combatir el retraso de las regiones menos favorecidas. Presta una atención especial a las regiones que tienen claras desventajas como punto de partida para su desarrollo, ya sea por su localización geográfica (regiones periféricas o ultraperiféricas¹³⁴), por la menor disponibilidad de recursos naturales, su carácter esencialmente montañoso, el alejamiento de las vías de comunicación más relevantes, o, sin agotar las causas, por una demografía con problemas. También se incluyen en este conjunto algunas regiones septentrionales de Escandinavia y Finlandia, que tienen una escasa densidad de población.

El FEDER ha registrado varios ajustes reglamentarios desde que se fundó (en 1975) y muy en particular a partir del impulso que recibió la política regional en 1985-86, al que se ha hecho referencia. No consideramos que tenga interés en el contexto de este informe realizar un recorrido histórico sobre dichos ajustes que, además, no cambiaron su orientación fundamental. Solamente trataremos, por tanto, los rasgos actuales de dicho Fondo, es decir, sus objetivos, su dotación y las líneas básicas que gobiernan la distribución de sus recursos.

El art. 176 del TFUE (Tratado Fundamental consolidado) dispone que el FEDER estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión, pudiendo lograr su objetivo a través del apoyo:

- Al desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- A la transformación de las regiones industriales en declive.

Actualmente (Programa del período 2014-2020) el FEDER tiene asignados dos objetivos fundamentales:

- i) La inversión en crecimiento y empleo, que se orienta a fortalecer el mercado laboral y las economías regionales, con especial atención a las regiones más atrasadas.
- ii) La cooperación territorial a escala europea, orientada a reforzar la cooperación transfronteriza (es decir, entre regiones contiguas anteriormente separadas por una frontera y unas aduanas), transnacional e interregional dentro de la Unión.

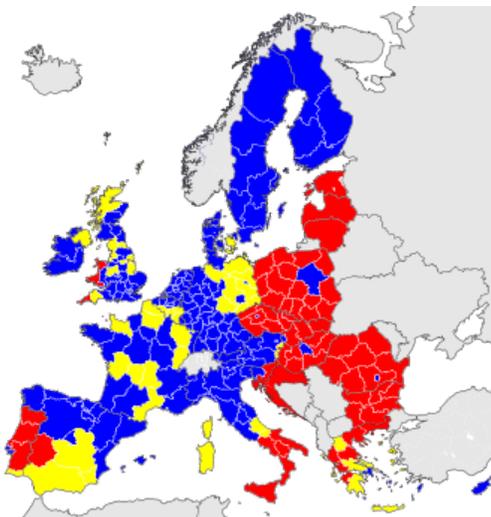
Los recursos dedicados a conseguir el primer objetivo se asignan de acuerdo con tres categorías distintas de regiones:

- i) Las regiones menos desarrolladas, con un PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media de dicho indicador en la UE.
- ii) Las regiones en transición, donde se integran las que tienen un PIB per cápita comprendido entre el 75 y el 90 por 100 de la media de la Unión.

¹³⁴ Las regiones ultraperiféricas son, en general, islas o territorios situados a una gran distancia del "centro" europeo, como son algunos archipiélagos (Canarias, Açores... islas en las Antillas) o territorios que fueron antiguas colonias y que siguen vinculadas a algunos países miembros de la UE (como Francia).

- iii) Y las regiones más desarrolladas, con un PIB per cápita superior al 90 por 100 de la media comunitaria.

Mapa A2.1
Tipología de regiones a efectos de la política regional y de cohesión en el período 2014-2020



Fuente: Fondos Europeos de Desarrollo Regional para el período 2014-2020.

Nota: Rojo: regiones menos desarrolladas; Amarillo: regiones de transición; Azul: regiones más desarrolladas.

2. ¿Cómo se financia el FEDER? ¿y con qué criterios se distribuyen sus recursos?

El FEDER se financia con cargo al Presupuesto de la UE, que si bien tiene carácter anual arranca siempre del Marco Financiero plurianual con el que opera la UE. El punto de partida es siempre, por tanto, el conjunto de las previsiones de los ingresos a recibir y los gastos a realizar durante cada periodo de programación, que desde el año 2000 son siempre de 7 años.

Dentro de dicha programación de gastos está la asignación para los distintos Fondos Estructurales, entre los cuales el FEDER ocupa el lugar más destacado.

En el período de programación 2007-2013, los recursos asignados a la política regional fueron 347.000 millones de Euros. En el programa plurianual posterior, que cubre hasta el año actual (2014-2020), la Unión acordó gastar algo más de 350.000 millones de euros en la política de cohesión. Esta cifra equivale al 32,5 por 100 del presupuesto total de la UE. Alrededor de 199.000 millones de euros fueron asignados al Fondo Europeo para el Desarrollo Regional. En dicha cifra se incluyen 10.200 millones de euros para la cooperación territorial a escala europea y 1.500 millones de euros especialmente dedicados a las regiones ultraperiféricas y a las escasamente pobladas.

- Los recursos destinados directamente a la política regional (como parte de la política de cohesión) deben asignarse teniendo en cuenta, fundamentalmente, las tres categorías de regiones a las que se ha hecho referencia anteriormente, donde las regiones más atrasadas tienen clara prioridad.
- En la programación del marco financiero correspondiente al período 2014-2020, se estipuló que el FEDER debía respaldar, también, el logro de un desarrollo urbano sostenible. Desde la óptica financiera, esto se tradujo en que el 5 por 100, al menos, de la dotación que el FEDER acabe asignando a cada Estado miembro de la Unión debe destinarse a acciones integradas que favorezcan el desarrollo urbano sostenible y los actuales desafíos económicos en dicho ámbito.

Hay que subrayar, por otra parte, que en el período de programación 2014-2020 se ha tenido en cuenta la Estrategia 2020 que, como es sabido, se centra en lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Esto ha motivado que el FEDER tome particularmente en consideración cuatro prioridades adoptadas en la estrategia, que son las siguientes:

- i) Investigación e innovación.
- ii) Desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
- iii) Apoyo a las pequeñas y medianas empresas (Pymes).
- iv) Promoción de una economía hipocarbónica.

Cuadro A2.1
Los objetivos básicos y las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia "Europa 2020"

Objetivos principales		
<ul style="list-style-type: none"> • La tasa de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería pasar del actual 69 % a, como mínimo, el 75 %. • Alcanzar el objetivo de invertir el 3 % del PIB en I+D, en particular mejorando las condiciones para la inversión en I+D por parte del sector privado y desarrollando un nuevo indicador que haga un seguimiento de la innovación. • Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, incrementar el porcentaje de las energías renovables en nuestro consumo final de energía al 20 % y aumentar un 20 % la eficacia en el uso de la energía. • Reducir el porcentaje de abandono escolar al 10 % desde el actual 15 % e incrementar el porcentaje de personas de entre 30 y 34 años con estudios superiores completos del 31 % a, como mínimo, un 40 %. • Reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza en un 25 %, liberando de la pobreza a 20 millones de personas. 		
Crecimiento inteligente	Crecimiento sostenible	Crecimiento integrador
Innovación Iniciativa emblemática de la UE: "Unión por la innovación". Mejorar las condiciones generales y de acceso a la financiación destinada a investigación e innovación con el fin de reforzar la cadena de innovación e impulsar los niveles de inversión en toda la Unión.	Clima, energía y movilidad Iniciativa emblemática de la UE: "Una Europa que aproveche eficazmente los recursos". Ayudar a desligar crecimiento económico y uso de recursos, reduciendo las emisiones de carbono de nuestra economía, incrementando el uso de energías renovables, modernizando nuestro sector del transporte y promoviendo un uso eficaz de la energía.	Empleo y cualificaciones Iniciativa emblemática de la UE: "Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos". Modernizar los mercados laborales facilitando la movilidad de los trabajadores y el desarrollo de cualificaciones a lo largo de la vida, con el fin de incrementar la participación en el empleo y de adecuar mejor la oferta a la demanda.
Educación Iniciativa emblemática de la UE: "Juventud en movimiento". Reforzar los resultados de los sistemas educativos y consolidar el atractivo internacional de la educación superior europea.	Competitividad Iniciativa emblemática de la UE: "Una política industrial para la era de la mundialización". Mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible que pueda competir mundialmente.	Lucha contra la pobreza Iniciativa emblemática de la UE: "Plataforma europea contra la pobreza". Garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo lleguen a todos y de que las personas afectadas por la pobreza y la exclusión social puedan vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad.
Sociedad digital		
Iniciativa emblemática de la UE: "Una agenda digital para Europa". Acelerar la implantación de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para familias y empresas.		

Fuente: Comisión Europea (2010): "Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador".

No todas las prioridades de la Estrategia tienen la misma consideración, ya que, a la hora de asignar los recursos destinados a la política regional, se tienen en cuenta los tres tipos de regiones ya citadas.

Así, las regiones menos desarrolladas deben destinar, como mínimo el 50 por 100 de los recursos procedentes del FEDER a, cuando menos, dos de dichas prioridades y al menos un 12 por 100 al desarrollo de la llamada economía hipocarbónica y las fuentes de energía renovables¹³⁵.

Las regiones en transición deben asignar como mínimo el 60 por 100 de los fondos procedentes del FEDER a, cuando menos, dos de tales prioridades y al menos el 15 por 100 a la economía hipocarbónica.

Y, por último, las regiones calificadas como más desarrolladas deben destinar el 80 por 100 de los recursos procedentes del FEDER a, cuando menos, dos de las prioridades antes indicadas, y al menos el 20 por 100 a la economía hipocarbónica.

3. Un aspecto clave: la cofinanciación de los proyectos de política regional acordados

Un aspecto muy relevante en relación con los recursos que el FEDER pueda asignar para realizar los proyectos que resulten aprobados por la Comisión Europea y el Estado y la región del país beneficiario (cuyo proceso trataremos en un próximo apartado) es la **cofinanciación**.

Lo que este concepto significa es que la financiación que otorga el FEDER a los proyectos que sean acordados en el Marco de Apoyo Comunitario que suscriben la Comisión Europea, el estado miembro y la región implicada nunca cubre el 100 por 100 de la inversión a realizar. El Estado implicado y también la región, e incluso alguna entidad menor (p.ej. ayuntamientos), deben aportar una parte del total y, por tanto, contribuir a cofinanciar el monto total de la inversión a llevar a cabo en cada proyecto.

El nivel de cofinanciación requerido para los proyectos que el FEDER financiará se adapta al nivel de desarrollo de las regiones, de forma que las más atrasadas son las más beneficiadas. Lo establecido actualmente —y en realidad desde el inicio de la actual política regional¹³⁶— es que las regiones más desarrolladas sólo pueden recibir financiación del FEDER hasta el 50 por 100 de los proyectos; las regiones en transición pueden aspirar a recibir fondos del FEDER hasta el 60 por 100 del coste total de un proyecto; y, finalmente, en el caso de las regiones menos desarrolladas (y también en el de las regiones ultraperiféricas) la financiación comunitaria puede alcanzar hasta el 85 por 100 del coste de un proyecto.

Estos porcentajes no significan que deban aplicarse en sus límites máximos a los proyectos que se acuerde que van a ser objeto de inversiones durante el período de programación. Puede muy bien ocurrir que en una región calificada como atrasada o poco desarrollada, algún proyecto se beneficie del tope máximo (85%), mientras en otros proyectos que también se van a llevar a cabo en dicha región la financiación comunitaria se limite a un porcentaje bastante más reducido, bien sea el 50, el 60, el 68 o el 75 por 100 e incluso el 80 por 100 de la inversión que se vaya a realizar. El “ajuste” de los porcentajes se realiza teniendo en cuenta la asignación total a la que se compromete el FEDER en el país comunitario del que se trate y también, por supuesto, la capacidad financiera de cada estado o región.

Lo anterior significa que las inversiones de política regional, donde el acuerdo debe partir de la coparticipación Comisión Europea / Estado miembro / región, **son siempre cofinanciadas**. En el caso de algunos países ha ocurrido que los fondos que, en principio, se habían asignado vía FEDER no pueden materializarse por cuanto la cofinanciación a aportar por el Estado y/o por la región no era posible por carencia de recursos.

Este planteamiento se estima que ha tenido efectos positivos en varios sentidos. En primer lugar, porque incita a considerar que las aportaciones de la UE a los países y regiones no son un regalo, ya que

¹³⁵ Esto significa que deben elegir proyectos que contribuyan a su desarrollo, pero que, al mismo tiempo contribuyan a lograr los objetivos de la Estrategia que se indican.

¹³⁶ Algunos cambios que se han ido produciendo en los objetivos prioritarios de la política regional comunitaria, en la calificación y denominación de la tipología de regiones y en los reglamentos de los Fondos Estructurales explican algunas diferencias —no sustanciales, en todo caso— en cuanto a los porcentajes máximos que puede aportar el FEDER a los proyectos aprobados.

obligan a estos últimos a medir bien su capacidad de cofinanciar los proyectos. La política regional, y la de cohesión en general, actúa como factor catalizador para obtener más apoyo financiero público y privado, Y no solamente al obligar a los Estados miembros a contribuir a la financiación de las acciones y proyectos que estimen conveniente desarrollar a través de sus presupuestos nacionales, sino porque impulsan, también, la confianza de los inversores, que también pueden cooperar.

Se ha estimado por la Comisión Europea que la suma de las aportaciones nacionales y de otras inversiones de carácter privado puede hacer que la cifra asignada a la política de cohesión para el período 2014-2020 (algo más de 350.000 millones de Euros) acabe ascendiendo a unos 450.000 millones de euros.

a) El Fondo de Cohesión (FC)

Este Fondo se creó en 1984 y se centra en la financiación de proyectos de redes transeuropeas y medioambientales en los Estados miembros cuya renta bruta por cápita es inferior al 90 por 100 de la media de la UE. Su objetivo básico es reforzar la cohesión económica, social y territorial de la Unión en línea con la orientación general de lograr un desarrollo a largo plazo que sea sostenible. El Fondo financia:

- Las inversiones en medio ambiente, incluyendo los ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible y la energía que presenten beneficios medioambientales.
- Las redes transeuropeas en materia de infraestructuras de transporte, lo que significa dar preferencia a las infraestructuras internas de cada país que conectan con las de los países vecinos y con la red principal europea.
- La asistencia técnica.

En los proyectos cuyo objetivo básico es la protección del medio ambiente del conjunto de la Unión, se admite que puedan otorgarse ayudas con cargo a este Fondo en ámbitos relacionados con el desarrollo sostenible, con la eficiencia energética y las energías renovables. En lo relativo a los transportes no vinculados a las redes transeuropeas, se incluye el transporte ferroviario, marítimo y fluvial, los sistemas intermodales de transporte, la gestión del tráfico aéreo, marítimo y por carretera, el transporte urbano limpio y el transporte público.

Realmente el FC no tiene un carácter regional sino nacional, ya que los recursos que reciben los países los maneja el correspondiente gobierno. Sin embargo, los proyectos tienen siempre un impacto regional o local y por ello se incluyen en la política de cohesión. Como se ha indicado, los posibles beneficiarios son los países con una renta que no supere el 90 por 100 de la Renta Nacional Bruta media de la UE¹³⁷.

En el período de programación 2014-20 se han asignado a este Fondo 63.400 millones de euros y el nivel de financiación que un proyecto determinado puede aspirar a recibir el 85 por 100 de su coste. Polonia es actualmente el principal beneficiario del FC desde el punto de la aportación financiera (23.207,9 millones de Euros). Le siguen, aunque a cierta distancia, Rumanía y Eslovaquia.

En el período 2007-2013 el FC financió principalmente inversiones realizadas en el marco del objetivo "convergencia", orientado a acelerar la convergencia de los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas impulsando su potencial de crecimiento y el nivel de empleo a más corto plazo. Todo ello en conjunción con el FEDER y el FSE.

Las ayudas financieras del FC son condicionales en la medida que el Consejo Europeo puede decidir, por mayoría cualificada, que un Estado miembro que se ha considerado beneficiario tiene un déficit público excesivo (superior al 3 por 100), y/o constatar que dicho Estado no tomó las medidas oportunas para solucionarlo¹³⁸.

¹³⁷ En el período de programación 2014-2020, el FC está proporcionando financiación a 15 estados miembros: Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía.

¹³⁸ Esta posibilidad hay que relacionarla con la norma sobre Estabilidad que ha asumido la UE que guarda relación, a su vez, con la necesaria estabilidad monetaria que exigía y exige la implantación de la moneda única (Euro).

El FC está sujeto, por otra parte, a las mismas normas de programación, gestión y supervisión que el FEDER y el FSE, siguiendo el Reglamento sobre disposiciones comunes.

b) El Fondo Social Europeo (FSE)

i) Objetivos

Este Fondo se creó, como ya se anticipó, al firmar el Tratado de Roma, en 1957, por el que se constituyó la Comunidad Económica Europea. Es, por tanto, el que tiene mayor antigüedad dentro de los Fondos Estructurales. Su objetivo fue, desde un principio, resolver los problemas de desempleo y aumentar la tasa de empleo de la Comunidad. Este sigue siendo su principal objetivo, aunque ha ido abordando nuevos retos. Al principio se concentró en gestionar los movimientos migratorios de trabajadores dentro de Europa; pero, posteriormente se ha dedicado cada vez más a tratar de resolver el desempleo de los jóvenes y de los trabajadores poco cualificados.

Desde 2007, las ayudas del FSE no solamente se dedican a los grupos de población que se enfrentan con mayores dificultades para encontrar empleo, como las mujeres, los jóvenes, los trabajadores de mayor edad, los inmigrantes y los discapacitados, sino que también atiende los problemas de adaptación al cambio de las empresas y trabajadores. En particular la formación en las tecnologías de información y comunicación (TICs). Al respecto los fondos disponibles tienden a apoyar la innovación en los centros de trabajo, el aprendizaje permanente y la movilidad de la mano de obra.

Por su enfoque puede afirmarse que no tiene una orientación "regional". Pero, en la práctica, dadas las diferencias que existen en cuanto al desempleo de los jóvenes y personas poco cualificadas desde la óptica territorial, su aplicación sí tiene una vinculación más directa con el desarrollo de las regiones, particularmente las más atrasadas y aquellas que han sufrido o sufren problemas de reconversión. De hecho, este fondo cofinancia proyectos nacionales, regionales y también locales que mejoren los niveles de empleo, la calidad de los empleos creados y todo cuanto facilite la integración de los trabajadores en el mercado laboral en los Estados y regiones de la UE.

El FSE se integra desde hace años en la política de cohesión económica y social, de la que forma parte la política regional. Se financia con cargo al Presupuesto de la UE y su orientación se sujetó a la Estrategia Europea de Empleo que empezó en 1997, cuando los Estados miembros de la UE decidieron establecer un conjunto de objetivos comunes de la política de empleo. En definitiva, su **objetivo principal** es "crear más y mejores puestos de trabajo en toda la UE". Actualmente, la citada Estrategia Europea de Empleo forma parte de la Estrategia de crecimiento **Europa 2020** y se pone en práctica a través del semestre europeo (nombre que recibe el proceso anual de coordinación de las políticas económicas entre los Estados miembros y las instituciones de la UE).

La actividad del FSE y las orientaciones de la citada Estrategia 2020, así como de la Agenda Social Europea guardan relación a su vez con la necesidad de actualizar lo que se ha dado en llamar el "modelo social europeo". Se trata de modernizar también los mercados laborales y los sistemas de protección social, de forma que las economías europeas puedan competir a escala internacional (mundial), incorporar los avances tecnológicos y tener en cuenta los cambios demográficos, sin dejar de proteger a los sectores sociales más vulnerables que existen dentro de los países europeos. En este sentido el concepto de "flexiseguridad" se tiene en cuenta en las ayudas que otorga el FSE. Lo cual implica, por una parte, introducir mejoras en términos de mayor flexibilidad en los mercados laborales, las organizaciones y las relaciones laborales, y, por otra, favorecer la seguridad en el empleo y en la retribución y su mejora.

Recursos del FSE y su asignación

Como ya se ha indicado, el FSE recibe una asignación procedente del Presupuesto de la UE, dentro siempre del marco del programa plurianual. En el período 2007-2013 el FSE tuvo una asignación de 75.000 millones de Euros. En el programa del período 2014-2020 la asignación al Fondo ha sido de algo más de 80.000 millones de Euros.

La asignación de recursos se lleva a cabo, en su conjunto, con arreglo a cuatro tipos de regiones, que se agrupan en dos objetivos básicos:

- i) El objetivo convergencia incluye:
 - Las regiones de convergencia, es decir, las que tienen un PIB inferior al 75 por 100 de la media de la UE
 - Las regiones en régimen de exclusión gradual: con un PIB superior al 75 por 100 de la UE-27 pero inferior al 75 por 100 de la media de la UE-15.
- ii) El objetivo competitividad regional y empleo incluye, a su vez:
 - Las regiones en régimen de "inclusión gradual", con un PIB por habitante por debajo del 75 por 100 de la media de la UE-15 (programa 2000-2006), aunque superior al 75 por 100 de la media de la UE-15 (programa del período 2007-2013).
 - Las regiones de competitividad y empleo: se aplica al resto de regiones europeas.

Con este planteamiento, prácticamente todas las regiones europeas pueden acceder a los recursos y ayudas del FSE, lo cual es coherente con que sus objetivos son más generales que los que tiene en cuenta el FEDER, donde se prioriza a las regiones atrasadas y a las de transición.

A pesar de todo, hay una diferencia importante en los apoyos financieros que puede realizar este Fondo según el tipo de regiones. En el caso de las regiones de convergencia o de las regiones atrasadas como se denominan actualmente, la contribución del FSE puede alcanzar hasta el 85 por 100 del coste total de los proyectos que se presenten. En el resto de las regiones su aportación no suele exceder del 50 por 100 del total de cada proyecto aprobado. Los porcentajes restantes deben ser cofinanciados por el Estado respectivo y por sus regiones, si esto último es posible de acuerdo con la organización más descentralizada del país.

Proyectos y puesta en práctica de las ayudas del FSE

El FSE atiende proyectos que sean presentados o que vayan a ser realizados tanto por el sector público como el privado. En el caso del sector público se incluyen la Administración del Estado, pero también las administraciones regionales y locales (ayuntamientos). También pueden presentar proyectos: instituciones de enseñanza y de formación profesional, ONGs e instituciones vinculadas al voluntariado, los sindicatos y los comités de empresas, las asociaciones empresariales y profesionales, e incluso empresas individuales de elevada dimensión.

Aunque el FSE tiene una estrategia de carácter europeo, la puesta en práctica del FSE es responsabilidad de los Estados y de las regiones. Estos últimos planifican en coordinación con la Comisión Europea los Programas Operativos que tienen una duración de siete años y que definen los problemas a resolver, la estrategia y la orientación de los proyectos, que pueden ser geográficos o temáticos. La responsabilidad de seleccionar los proyectos, desembolsar los fondos y realizar la evaluación del avance y los resultados de los proyectos recae en los Estados.

De cualquier modo, la Comisión Europea se reserva la posibilidad de inspeccionar y auditar algunos proyectos para evaluar la adecuación y el buen empleo de los recursos asignados, lo que ha dado lugar a que en casos concretos los países hayan tenido que reintegrar los fondos recibidos al haberse empleado de forma inadecuada y/o poco coherente con las propuestas formuladas al solicitar la aprobación de un proyecto.

Como se ha apuntado antes, en el período de programación 2007-2013 el FSE invirtió alrededor de 75.000 millones de euros en proyectos de mejora del empleo. Esta cifra equivale a casi el 10 por 100 del presupuesto comunitario. La distribución de dichos recursos se plasmó básicamente en seis campos específicos.

- i) Mejora de la formación profesional (34 por 100 del total).
- ii) Mejora del acceso al empleo y su sostenibilidad (30 por 100).

- iii) Incremento de la adaptación de los trabajadores y empresas a los cambios tecnológicos y nuevas exigencias internacionales (18 por 100).
- iv) Inclusión social de los menos favorecidos (14 por 100).
- v) Refuerzo de la capacidad institucional a nivel local, regional y central (3 por 100).
- vi) Reformas en los ámbitos de la inclusión y el empleo (1 por 100).

Como es obvio, la estructura de los proyectos y su financiación variaron a escala regional, si bien las regiones más atrasadas priorizaron la mejora del capital humano, es decir, la educación y la formación profesional, tanto reglada, como mixta como a través de cursos de especialización más cortos.

La cifra asignada para el Programa 2014-2020 ha sido de 80.000 millones de euros, además de un mínimo de 3.200 millones asignados específicamente a la "Iniciativa" sobre el Empleo Juvenil¹³⁹. Los objetivos temáticos en los que se está concentrando el FSE, dentro de la política de cohesión, son:

- Promoción desempleo y apoyo a la movilidad laboral;
- inclusión social y lucha contra la pobreza;
- inversiones en educación, capacitación y aprendizaje permanente; y
- mejora de la capacidad institucional y de la eficacia de la administración pública en todos los niveles.

Cada Estado miembro, en colaboración con la Comisión Europea, acuerda uno o varios programas operativos para la financiación del FSE durante el período de programación de siete años. La UE distribuye la financiación del FSE entre los Estados y las regiones para que financien sus programas operativos. Estos programas apoyan económicamente proyectos concretos relacionados con el empleo que llevan a cabo distintas organizaciones públicas y privadas, como beneficiarios. La Comisión Europea y las autoridades nacionales y regionales se asocian para diseñar y gestionar el FSE y dicha asociación implica también la participación de muchos otros colaboradores, como las organizaciones no gubernamentales (ONGs) u organizaciones y sindicatos de trabajadores.

Por supuesto que las ayudas que conceda el Fondo deben ir siempre acompañada de financiación pública y/o privada. Los porcentajes que aplica el Fondo pueden moverse entre el 50 y el 85 por 100 del coste del proyecto. Excepcionalmente hasta el 95 por 100. A la hora de determinar el porcentaje a aplicar se tiene en consideración la riqueza relativa de la región.

El FSE no financia proyectos directamente desde Bruselas. Las organizaciones que desean recibir financiación para un proyecto deben ponerse en contacto con la autoridad de gestión del FSE en su país o región.

ii) El FEADER¹⁴⁰ y el FEMP¹⁴¹

En el caso de estos dos Fondos solamente vamos a subrayar sus objetivos y rasgos básicos. El motivo no es porque su participación en los objetivos de la UE sea, en general, menos relevante, sino porque su relación con la política regional es inferior a la que tienen los tres Fondos descritos anteriormente.

La orientación del FEADER y del FEMP es más sectorial que vinculada al logro de una mayor cohesión económica y social, aunque también contribuyen a ello. En particular el FEADER, al tener entre sus objetivos contribuir al desarrollo de las zonas agrarias y, especialmente, a tratar de resolver algunos de los problemas, sin duda importantes, de las áreas rurales.

La política agrícola común (PAC) tiene una larga tradición en la UE. De hecho, nació cuando se firmó el Tratado de Roma d 1957 y contribuye desde entonces a sostener al sector agrario, ganadero y

¹³⁹ Las "Iniciativas" responden a actuaciones que se deciden por un determinado tiempo para contribuir a resolver un problema específico, como en este caso es el "empleo juvenil".

¹⁴⁰ Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural.

¹⁴¹ Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

forestal, a impulsar su modernización y a reforzar la viabilidad económica de las comunidades rurales a través de medidas directamente dirigidas al desarrollo rural (el denominado “segundo pilar” de la UE).

Las actuaciones a favor del desarrollo rural refuerzan las medidas de mercado y las ayudas a los ingresos del mundo agrario mediante estrategias y fondos que buscan fortalecer los sectores agroalimentario y forestal de la UE. En los últimos años, la PAC no sólo se ha centrado en equilibrar y estabilizar los mercados agrarios, vía actuaciones en los precios de garantía, sino que está atendiendo cada vez el logro de la sostenibilidad medioambiental y del bienestar de las zonas rurales en general.

En este sentido, los tres objetivos a largo plazo de **desarrollo rural** que se recogen en el Programa para el período 2014-2020 son los siguientes:

- Fomentar la competitividad de la agricultura;
- garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima;
- lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales, incluida la creación y conservación del empleo;
- el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) es el instrumento de financiación de la PAC que apoya las estrategias y proyectos de desarrollo rural. También forma parte de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE).

El presupuesto del FEADER para el período 2014-2020 es de alrededor de 100.000 millones de euros. Esta dotación se gastará a lo largo del período mediante la ejecución de programas de desarrollo rural que está previsto que se apliquen hasta finales de 2023.

Los fondos se distribuyen atendiendo a seis prioridades:

- i) Promover la transferencia de conocimientos y la innovación en el sector agrícola y el sector silvícola y en las zonas rurales;
- ii) mejorar la viabilidad y la competitividad de todos los tipos de agricultura y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión sostenible de los bosques;
- iii) promover la organización de la cadena alimentaria, el bienestar de los animales y la gestión de riesgos en la agricultura;
- iv) promover la eficiencia de los recursos y apoyar el paso a una economía hipocarbónica y adaptable a los cambios climáticos en los sectores agrícola, alimentario y forestal;
- v) restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura;
- vi) fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Cada una de estas prioridades contribuirá a los objetivos transversales de innovación, medio ambiente, atenuación del cambio climático y adaptación a sus efectos. Para atender a estas prioridades, los países de la UE aplican **Programas de Desarrollo Rural (PDR)** adaptados a sus propios retos y capacidades y financiados a través del FEADER.

Los programas pueden concebirse con carácter nacional o regional y deben perseguir al menos cuatro de las seis prioridades del FEADER. Los países deben fijar objetivos en función de ámbitos de interés específicos, y para alcanzarlos deben determinar qué medidas aplicarán y qué financiación necesitarán.

Así, aunque la Comisión Europea apruebe y supervise los programas de desarrollo rural, en cuanto a selección de proyectos y concesión de pagos, las decisiones se toman en instancias nacionales o regionales.

Ejemplos de proyectos financiados por el FEADER y ejecutados a través de programas de desarrollo rural:

- financiación de un pequeño negocio familiar de cultivo de pimientos en Hungría que utiliza exclusivamente energía renovable;

- sistema de localización de viviendas en Formentera (España) que permite una respuesta rápida de los servicios de urgencias;
- restauración de los bosques de Nizna Boca (Eslovaquia) financiando la limpieza, reforestación y conservación de rodales jóvenes.

La base de datos de proyectos de la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR) contiene una lista exhaustiva de proyectos. Para cada proyecto de desarrollo rural, al menos el 30% de la financiación debe destinarse a medidas relacionadas con el medio ambiente y el cambio climático. Buena parte de este porcentaje se canaliza a través de subvenciones y pagos anuales a los agricultores que se comprometan a realizar prácticas más respetuosas con el medio ambiente.

Por otra parte, al menos el 5% de la financiación de los proyectos debe destinarse a medidas basadas en el método **Leader**.

“Leader” es un enfoque “de abajo a arriba” que reúne a agricultores, empresas rurales, organizaciones locales, administraciones públicas y personas de distintos sectores para formar los llamados “grupos de acción local”. Estos elaboran sus propias estrategias de desarrollo local a partir de las cuales gestionan sus presupuestos.

Por otra parte, el FEADER, a través de instrumentos financieros, funciona como fuente de préstamos, microcréditos, garantías y acciones para beneficiarios de los sectores de la agricultura y la silvicultura y de las zonas rurales que emprendan proyectos financieramente viables en apoyo de las prioridades del propio Fondo.

- El Fondo Europeo de Desarrollo Marítimo y Pesca (FEMP) es uno de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) que se complementan entre sí con el fin de fomentar la recuperación en Europa a partir del crecimiento y el empleo. Su orientación es hacia un sector importante en Europa, aunque no tanto como otros: la pesca y todas las cuestiones relacionadas con el mar y los problemas medioambientales.

El FEMP ayuda a los pescadores en la transición a la pesca sostenible; Ayuda a las comunidades costeras a diversificar sus economías. Y financia proyectos para crear empleo y mejorar la calidad de vida en las costas europeas.

Al igual que en los demás Fondos, el FEMP se utiliza para cofinanciar proyectos junto con la financiación nacional.

- A cada país se le asigna una parte del presupuesto total del Fondo en función del tamaño de su sector pesquero.
- A continuación, cada país elabora un programa operativo, en el que indica cómo prevé emplear los recursos que pueda recibir.
- Una vez que la Comisión aprueba el programa y los medios financieros que se podrían asignar al mismo, corresponde a las autoridades nacionales decidir los proyectos que van a financiarse.
- Las autoridades nacionales y la Comisión son responsables conjuntamente de la aplicación práctica del programa.

Una novedad: el uso de instrumentos financieros para ampliar la efectividad de los recursos de los Fondos.

Uno de los problemas que se han ido presentando en la UE ha sido el de los límites de la financiación de la PRE ante la necesidad creciente de afrontar problemas y de acelerar su solución, particularmente a partir de nuevos países en la Unión. El presupuesto general para la Política de Cohesión es cuantitativamente importante, pero, a pesar de todo, limitado. A ello se suman las restricciones que impone el principio de la cofinanciación, que muchas veces no puede afrontarse por parte de los países y las regiones potencialmente beneficiarias.

La Comisión Europeo se planteó, por ello, la opción de recurrir a la utilización de algunos instrumentos financieros (vía créditos, préstamos, garantías y capital) que permitieran fomentar más inversiones. Sobre todo, en actividades que generan ingresos y ahorran costes, a la vez que pueden permitir maximizar la inversión privada con un apoyo mínimo público para alcanzar los objetivos de la política de cohesión.

Junto con las ventajas que supone el aprovechamiento de recursos adicionales y el reciclaje de fondos a largo plazo, el carácter reembolsable de los instrumentos financieros incentiva el logro de un mejor rendimiento y una mayor disciplina financiera en los proyectos financiados. Por último, pero no menos importante, los reembolsos de estas inversiones se convierten en recursos que quedan a disposición de las administraciones nacionales y que estas pueden reinvertirlos más tarde en otros proyectos.

En la puesta en práctica hay, sin embargo, diferencias por parte de los Estados miembros. Mientras Polonia, Holanda, Hungría, Portugal, España, Letonia y Lituania asignan una proporción comparativamente alta de los Fondos de Cohesión a instrumentos financieros, otros países no han previsto todavía desplegar dichos instrumentos financieros. Cara al futuro, el propósito es la combinación de instrumentos financieros y subvenciones, agilizar la evaluación *ex ante* de los proyectos, así como la normativa sobre el carácter subvencionable o no de los mismos y la elaboración de los correspondientes informes.

La Comisión Europea creó la plataforma *fi-compass*, en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones, con objeto de ofrecer servicios de asesoramiento sobre posibles instrumentos financieros a las autoridades nacionales en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión europeos.

Como ejemplo podemos considerar el caso del FEDER. Este Fondo tiene asignado dentro del Programa 2014-2020 casi 200.000 millones de Euros, para reducir las disparidades regionales y crear empleos. Pues bien, una parte de sus ayudas pueden canalizarse a través de instrumentos financieros, por un importe de 18.000 millones de €, cifra que equivale al 7,2% de la asignación total. Esta cifra supera el total invertido vía dichos instrumentos en el Programa 2007-2013 (11.300 millones de €). Gran parte de dichos instrumentos se han aplicado a Pymes (60%), y, en menor cuantía, a otras dos líneas destacables: I+D e innovación (16%) y el desarrollo de proyectos de economía de bajo carbono (14%).

Un posible caso concreto de referencia es el proyecto diseñado en colaboración con el fondo "Energiefonds Den Haag, creado en 2013 en La Haya, que forma parte de la iniciativa "Jessica" para financiar proyectos relacionados con el uso de la energía, integrados en planes de desarrollo urbano sostenible, a través de préstamos, garantías e inversiones de capital.

Más información: <https://www.fi-compass.eu/>.

4. Aplicación de los recursos de fondos estructurales y ejemplos de actuaciones y su financiación.

Para complementar lo expuesto en la Sección anterior, en esta sección se exponen, en primer lugar, las fases por las que discurre la aplicación de los recursos disponibles a los programas regionales, y, en segundo lugar, aunque de forma muy sintética, presentaremos las características de algunas experiencias de actuaciones concretas realizadas en varios países y su financiación. Dichas experiencias o "casos" son, por supuesto, una muestra de los múltiples proyectos y actuaciones que se desarrollan por la Política Regional Europea (PRE). Se han elegido casos bastante variados y con exigencias de financiación relativamente bajas. La Política Regional y de Cohesión de la UE financia también grandes proyectos de infraestructuras, generalmente con el apoyo del Fondo de Cohesión. Pero, el propósito es ofrecer una muestra de proyectos eficaces que no implican ni grandes obras, ni una elevada financiación, ni unos plazos de ejecución muy extensos.

a) Asignación de los recursos de los Fondos Estructurales. Las fases de la programación y puesta en práctica de la Política Regional Europea

Conocer, siquiera de forma muy sintética, cómo se programa y cómo se opera en el proceso de toma de decisiones que conduce a las actuaciones concretas de la PRE en las regiones elegibles, parece

una cuestión del mayor interés. Hay que recordar, en todo caso, que el principal grupo de regiones a las que presta atención la PRE son las consideradas más atrasadas (es decir, como antes ya se ha indicado, las que están por debajo del 75% del PIB de la UE). Estas son las que reciben el mayor volumen de recursos, pero también pueden recibir apoyo las regiones en transición y las regiones avanzadas (en este caso mediante proyectos específicos).

La política regional abarca todos los aspectos de la UE a todos los niveles, desde el nacional y de toda la UE hasta las regiones y las comunidades locales de Europa. La estrategia de la Unión Europea para promover y respaldar el desarrollo armonioso de los Estados miembros y de las regiones forma parte de la **política de cohesión de la UE**. Los organismos de cada país (nacionales y regionales) deciden e implementan la política a desarrollar y los recursos de los que dispondrán en colaboración con la Comisión Europea. Lo cual da lugar a la aprobación de un Acuerdo que todas ellas suscriben.

El **marco** de la política de cohesión se establece, como ya se ha expuesto, para un periodo de 7 años. El periodo actual —que tomamos como referencia— cubre los años 2014-2020.

Las decisiones básicas de la política y los acuerdos concretos con cada país y cada región se ajustan, de forma muy simple, a las siguientes **fases**:

- El Consejo Europeo¹⁴² y el Parlamento Europeo, a partir de la propuesta que prepara la Comisión Europea como posible base del debate, deciden conjuntamente el presupuesto que se destinará a la política y sus normas de uso. Además de las normas y reglamentos por los que se rigen cada uno de los Fondos Estructurales y de Inversión (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, a los que se suman los dos fondos más sectoriales: el FEADER (Fondo Europeo Agrario y de Desarrollo Rural) y el FEMP (Fondo Europeo Marítimo y de Pesca).
- Los principios y prioridades de la política de cohesión se determinan a través de un proceso de consulta entre la Comisión y los países de la UE. Dichas directrices tienen un carácter bastante general y responden a las prioridades de la UE durante el período que será objeto de programación. La propuesta de directrices básicas se establece casi dos años antes del inicio del Programa plurianual (p.ej. el 2014-2020)
- Cada Estado miembro elabora, en colaboración con la Comisión Europea, una propuesta de Acuerdo de Asociación en la que se describe la estrategia del país y se expone una lista de programas. Asimismo, los Estados miembros presentan una propuesta de programas operativos que atañen a todo el Estado miembro o a sus regiones. La propuesta puede incluir programas de cooperación en los que participe más de un país.
- Para el período de programación 2014-20, cada Estado miembro ha elaborado un Acuerdo de Asociación (AA) en cooperación con la Comisión Europea. Se trata de un documento de referencia para las intervenciones de los Fondos Estructurales y de Inversión, y las vincula con los objetivos de la estrategia de crecimiento Europa 2020. En el documento se definen la estrategia y las prioridades de inversión elegidas por el Estado miembro en cuestión y se presenta una lista de los programas operativos (PO) regionales y nacionales que se quieren ejecutar, así como la partida financiera anual indicativa para cada PO.
- Los programas operativos son planes detallados en los que los Estados miembros establecen cómo se empleará el dinero procedente de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos durante el periodo de programación. Pueden elaborarse para una región específica o bien para un objetivo temático de alcance nacional (por ejemplo, medio ambiente o innovación y desarrollo tecnológico). Para el objetivo de cooperación territorial europea se elaboran programas operativos interregionales o transfronterizos.

Los Estados miembros presentan sus programas operativos en función de sus Acuerdos de Asociación. En cada programa operativo se especifica cuál de los 11 objetivos temáticos, en los que se

¹⁴² Formado, como ya se ha indicado, por los presidentes de los gobiernos de todos los países miembros en la UE. En el caso de Francia, la representación en el Consejo la asume el Presidente de la República.

concentra la política de cohesión para el periodo de programación 2014-20, se abordarán con los fondos disponibles para los programas operativos.

- La Comisión negocia con las autoridades nacionales el contenido final del contrato de colaboración (denominado anteriormente como Marco de Apoyo Comunitario y ahora Acuerdo de Asociación), así como cada uno de los programas.

Los programas presentan las prioridades del país o de las regiones, o los que correspondan a una determinada área temática. Las organizaciones de trabajadores, de empresarios y de la sociedad civil pueden participar en la programación y en la gestión de los programas operativos.

- Los Estados miembros y sus regiones implementan los programas. Esto implica, normalmente, seleccionar, supervisar y evaluar un elevado número de proyectos. La responsabilidad de esta tarea recae en las “autoridades de gestión” de cada país o región, que son las responsables de organizar este trabajo.
- La Comisión compromete los fondos (para permitir que los países empiecen a invertir en sus programas respectivos).
- La Comisión abona el gasto certificado a cada país. Se siguen los procedimientos que establece la normativa de los Fondos y las prescripciones generales de la Comisión en cuanto a procedimientos administrativos y de fiscalización.
- La Comisión supervisa cada uno de los programas, junto con el país involucrado. Esto puede realizarse con carácter puntual, es decir eligiendo de forma aleatoria algunos proyectos que serán inspeccionados, y también a través de las “evaluaciones” a las que se ha hecho referencia anteriormente.
- La Comisión y los Estados miembros envían informes durante el periodo de programación. Dichos informes se refieren tanto al grado de cumplimiento de los plazos que se habían establecido para cada proyecto, como a informaciones sobre las actividades e inversiones ya realizadas, posibles problemas surgidos, etc. Se incluye en este apartado la posibilidad de plantear alguna reforma en los proyectos aprobados e incluso —aunque con carácter excepcional— la revisión de las prioridades aprobadas.

Los aspectos más específicos sobre la aplicación de los recursos de los Fondos Estructurales se pueden obtener consultando los “reglamentos” aplicables a cada uno de ellos.

b) Algunas experiencias concretas de proyectos y actuaciones y su financiación

Como ilustración de la puesta en práctica de actuaciones concretas de política regional en distintos contextos y con objetivos diferentes, se presentan a continuación algunos casos de proyectos y acciones desarrollados con el apoyo financiero de los Fondos Estructurales.

Atendiendo al objetivo de este documento, se han elegido regiones/países de una dimensión comparativamente reducida y proyectos que, como se advirtió al inicio de esta Sección, no son particularmente espectaculares por su costo total. Se subraya así una idea que es positiva desde la óptica de la PRE: **impulsar proyectos que tengan un impacto notable a escala local y que creen estructuras productivas competitivas.**

Hay que subrayar, con todo, que en varios de los países que se citan se han realizado también proyectos que supusieron grandes inversiones. Sobre todo, en infraestructuras y para impulsar/ampliar la dotación de centros educativos (universidades, escuelas y centros) y sanitarios (hospitales y redes de Salud). Sin embargo, la realidad muestra que, junto a ellos, se programaron un elevado número de proyectos menos espectaculares en cuanto a su dimensión, su tiempo de realización y su coste total. Proyectos generalmente más creativos, vinculados al desarrollo de la vida ciudadana y a impulsar a las empresas de una determinada rama de actividad para que sean competitivas y que, al propio tiempo, avancen en dirección a una economía verde y circular. Normalmente, todos los proyectos que se examinan a continuación se integraron en un Programa Operativo más amplio.

A título de ejemplo se han seleccionado los siguientes:

Ej. Nº 1 - Región Noroeste de Rumanía

Esta región administrativa es una de las 8 regiones en desarrollo de Rumanía (la 4ª. en PIB del país y la 5ª por sus exportaciones). Su superficie es el 14,3% de Rumanía y la población 2,7 millones de habitantes. Su PIB pc. equivale al 48 por 100 de la media de la UE, lo que la califica como legible a efectos de la Política Regional y de Cohesión. Es una zona predominantemente rural, pero diversa, con algunas industrias de maquinaria y equipos eléctricos y un modesto desarrollo de servicios y del turismo. Es fronteriza con Hungría y Ucrania.

La región cuenta con una Agencia de Desarrollo Regional, creada como organismo público, pero con estructura empresarial. Dicha Agencia tiene entre sus competencias la elaboración de los planes y estrategias de desarrollo regional. Fue la autoridad responsable de la ejecución de los fondos europeos de preadmisión y de incorporación de Rumanía en la UE (1999-2006) y ha actuado como organismo intermediario para el Programa Operativo Regional 2007-2013 y también para el correspondiente a 2014-2020.

En el período 2014-2020, mediante financiación del FEDER se han puesto en marcha proyectos en los siguientes ámbitos: i) fomento de la transferencia de tecnología; ii) apoyos a Pymes; iii) reducción de las emisiones de carbono; iv) apoyos al desarrollo urbano; v) mejora de infraestructuras viales de importancia regional; vi) desarrollo de infraestructuras sanitarias y sociales; vii) inversiones en la infraestructura educativa. Todos ellos forman parte del Programa Regional de Desarrollo.

Entre los proyectos concretos realizados en los dos últimos Programas se han seleccionado cuatro que, por su variedad, sus efectos y su comparativamente bajo coste, constituyen una muestra del tipo de actuaciones que financian los Fondos europeos.

El primero de tales proyectos se centró en dar vida y dinamizar la fortaleza de Oradea, que tiene 1000 años de historia. A ello se destinaron 7.725.158 €, de los que el FEDER aportó 4.781.953 €, equivalente al 57,5% del coste total. El resto tuvo que aportarlo el gobierno de Rumanía (con cargo a sus presupuestos) y las autoridades regionales. La fortaleza alberga ahora un centro regional representativo del patrimonio cultural y turismo, algunas oficinas locales, instituciones culturales y ONG locales. En 2018 se registró un incremento del 300% en los visitantes turistas con respecto a los dos años anteriores, lo cual ha atraído fuentes de ingresos adicionales, creación de puestos de trabajo y promoción de algunas actividades privadas.

Asimismo, en el municipio de Baia Mare se ha desarrollado otro proyecto que consiste en crear un nuevo parque público central, con zonas de ocio y recreación. El FEDER aportó 10,1 millones € para un presupuesto total de 15,9 millones de €, lo que supone que la financiación europea equivalió al 63,5% del total, cofinanciada por las autoridades nacionales y locales. La obra constituye una mejora de los espacios verdes, un atractivo turístico y cuenta con instalaciones especialmente atractivas para artistas, con tres zonas de exposición y oferta de clases de botánica y ecología para estudiantes. (ver: www.baiamare.ro).

Previamente, en 2016, se finalizó el proyecto Nymphaa, el mayor parque acuático de la región, con 7 Ha. de dimensión y numerosas atracciones (15 piscinas de natación; zonas de juego; 6 saunas; salones de masaje, pistas de deporte y restaurantes). El presupuesto ascendió a 18,5 millones de € de los cuales 6,7 millones de € provinieron del FEDER (equivalentes al 36,2% del total). El proyecto creó 50 nuevos puestos de trabajo e incrementó el uso turístico en un 100%. (ver: www.aquapark-nymphaea.ro/).

Finalmente, otro de los proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Regional fue el "Inno", cuyo objetivo ha sido crear un ecosistema en línea que permita a los ciudadanos interesados, a los emprendedores y a las PyMes identificar y crear oportunidades de desarrollo en un entorno empresarial de alto rendimiento e innovador. El objetivo es contribuir a incorporar soluciones empresariales para aprovechar el potencial del capital y los recursos humanos en un entorno cada vez más competitivo. Se han integrado en dicho proyecto empresas emergentes, investigadores, autoridades, bancos y promotores de nuevas empresas. (ver: www.inno.ro).

Ej. Nº 2 – Desarrollo de la región Moravia-Silesia en la República de Chequia

Esta región es una de las 14 regiones administrativas en que Chequia dividió su territorio. Anteriormente estaba dividida entre los territorios históricos de Moravia y Silesia. Tiene una superficie de 5.427 km² y 1,2 millones de habitantes. Después de Praga, la región posee la mayor densidad de población de Chequia (222 hab./km²). La principal ciudad es Ostrava, con 300.000 hab. Es una región con notable tradición industrial (la industria representó en 2017 un 41,7% del país), con predominio de industrias del hierro, ingeniería e industria automovilística. Cuenta también con atractivos turísticos. El PIB de la región (18.017 millones de €) supuso en 2017 un 9,38% del total del país y el PIB p.c. equivale a un 74% de la media de la UE.

Uno de los problemas importantes de la región es la reconversión minera e industrial, El sector del carbón todavía da empleo a unas 10.000 personas en esta región, con un proceso en marcha de cierres de minas e industrias vinculadas a dicha energía. Como parte de la estrategia de reconversión industrial se creó el programa RESTART por parte del gobierno checo, cuyo objetivo es la transformación de las regiones que afrontan desafíos estructurales. Dicho programa se financia con fondos europeos y fondos públicos, mediante convocatorias específicas para las tres regiones del país afectadas. Actualmente los solicitantes de ayudas tienen a su disposición programas que ascienden a 700 millones de €, de los cuales un 61% proceden de fondos europeos (FEDER y FSE).

El objetivo es ayudar a las empresas locales a adaptarse al cambio y también atraer inversión extranjera que suponga un más elevado aporte de valor añadido. El apoyo a I+D constituye una prioridad en la zona. Asimismo, un proyecto paralelo se centra en ofrecer mejores oportunidades educativas, sobre todo en el ámbito técnico (a nivel de educación profesional y de ingeniería de grado medio).

Una línea de actuación en la zona es el proyecto "Landscape after Mining" que se concentra en una zona más reducida situada entre las ciudades de Karviná, Havírov y Orlová, muy afectada por el cierre de minas de carbon, donde el cierre de bastantes de ellas está incluso programado. El proyecto se propone utilizar las zonas de las antiguas minas para la industria ligera, parques de ocio, I+D, y fines recreativos (<https://restartregionu.cz/in-english/>).

Los Programas Operativos 2007-13 y 2014-2020 incluyen proyectos importantes en los ámbitos del transporte, la sanidad, la ciencia, la investigación y la innovación. Para ello se cuenta con subvenciones de la PRC a través de los Fondos Estructurales. En concreto, la región ha invertido 207 millones de € en la construcción y reparación de carreteras, a lo que se suma la obra de circunvalación de Opava, que ha reducido la congestión urbana. Se han destinado 28 millones de € a la construcción de centros de investigación dedicados a la energía, el medio ambiente y la supercomputación orientada al futuro. En este terreno el gobierno regional se ha asociado con las autoridades locales y las universidades de Ostrava para crear el Centro de Innovación Moravia-Silesia (MSIC). Otros proyectos del Programa Operativo se dedican al desarrollo del Centro científico y tecnológico U6, el Centro Creativo de Hlubina (en una antigua mina de carbón) o un Festival Park. La inversión total de estos proyectos fue de alrededor de 70 millones de €, de los cuales el FEDER aportó casi 48 millones de € (el 68,5% de la inversión). Puede ampliarse en: <http://www.dolnivitkovice.cz> y <https://www.youtube.com/watch?v=a3rRSVJKSp4&t=79s>.

Ej. Nº 3 – Lituania – Programas de Desarrollo Regional con diversidad de proyectos concretos

Lituania se adhirió a la UE en 2004. Tiene una población de casi 3 millones de habitantes y una superficie de 65.300 km². Es el país más meridional y mayor de los Países Bálticos. Limita con Letonia (Norte), Bielorrusia (Sur y Este), Polonia (Sur) y Rusia (enclave Kaliningrado, al SO.). Cuenta con industrias alimentarias, petrolera y química, tecnologías de información, biotecnologías y otras, junto con servicios y turismo. El sector agrario y de pesca. supone el 15% de la población ocupada.

En el momento de su incorporación a la UE, su PIB por habitante representaba alrededor del 50% de la media comunitaria. En el período 2004-2017, con un crecimiento anual muy importante, dicho porcentaje se ha situado ya ligeramente por debajo del 75% de dicha media. El país está pues, actualmente, en el umbral entre las regiones atrasadas y las regiones en transición de la UE.

Las ayudas de la Unión se han concretado, durante el período 2007-2013 y 2014-2020, en numerosos frentes, entre los que seleccionamos los siguientes:

- Mitigación del impacto negativo de la crisis financiera y económica. Los fondos estructurales a favor del desarrollo no sólo han contribuido al crecimiento del PIB y a la reducción del desempleo, sino que ayudaron a minimizar los efectos de la crisis. En el período 2010-2012 los fondos de la UE constituían aproximadamente el 80% de la inversión pública total en el país.
- Apoyos al acceso de la PYMES a la financiación. Con fondos europeos se apoyó la financiación del capital de explotación de las pequeñas empresas hasta un 60% de los préstamos. Por otra parte, la financiación vía FEDER se centró en las inversiones en nuevas tecnologías y en la mejora de los procesos de producción. En el período 2007-13, unas 11.000 Pymes obtuvieron acceso a inversiones de financiación (inferiores al 50% del total de cada inversión) y 2.400 empresas privadas usaron fondos de la U para innovar.
- Mejores normas ambientales. Se cerró un buen número de vertederos (32) que no cumplían las normas de la UE, al tiempo que el volumen de residuos reciclados aumentó más de 10 puntos porcentuales. Al propio tiempo, el P.O. incluyó inversiones en infraestructuras para el suministro de agua y el tratamiento de aguas residuales. El porcentaje de hogares que no estaban conectados a la red de tratamiento de aguas residuales se redujo un 24% entre 2011-2016, y los no conectados con el suministro de agua disminuyeron en un 15%. Todo ello con financiación FEDER que cubrió, como media, el 64% de las inversiones.
- Acceso a internet banda ancha. Mediante un proyecto financiado, en parte, con fondos estructurales de la UE se aceleró el acceso a internet de banda ancha.
- Instalación de fibra óptica a lo largo de 9.132 km. Aproximadamente un millón de habitantes de las zonas rurales tienen ya acceso a internet (vía infraestructura RAIN) De hecho, actualmente, dicho acceso es casi de 100% del territorio del país y un 35% de todos los servicios electrónicos se crearon con el apoyo de los fondos de la UE. El FEDER aportó 72,8 millones de € de un gasto total de 81,6 millones de € (casi el 90 por 100 de la inversión total) (Ver: www.placiajuostis.lt/en).
- Creación de un polígono industrial en Visaginas, con la reorganización de infraestructuras y de edificios abandonados, para albergar pymes y empresas que aporten proyectos de I+D experimental. El proyecto supone 2,9 millones de Euros a los que contribuye la UE con 1,3 millones de €, equivalentes a un 45,5% de la inversión total prevista.
- Impulso al Centro Ciencias de la Vida de Vilnius. Se trata de un centro de investigación, estudios y desarrollo tecnológico en las áreas de biotecnología y medicina molecular. Proporciona instalaciones de investigación para más de 200 investigadores, alrededor de 170 estudiantes de doctorado y unos 300 estudiantes de licenciatura y master. Incorpora, además, una "bioincubadora" en la que se encuentra nuevas empresas en las que participan investigadores y estudiantes. El coste de las instalaciones fue de 47,1 millones de € con la participación d 37,7 millones de € del FEDER (80 por 100 del total). (Ver: www.gmc.vu.lt).
- Los programas operativos cubrieron, además, otros frentes: creación de empleo y reciclaje en la formación, con el apoyo del FSE, donde el 63% de los empleos creados son de calidad alta y muy alta, es decir, empleos que requieren titulación superior). Asimismo, la política regional ha apoyado el logro de objetivos relacionados con el cambio climático, particularmente en el ámbito de la eficiencia energética. Esto último se ha centrado tanto en el ahorro energético de los hogares (renovación del 4,5% de los edificios construidos antes de 1993; como en medidas de eficiencia energética en el 5,4% de los edificios públicos, que ha dado lugar a una reducción del consumo de energía anual cercano al 3% (finales de 2017).

Ej. N° 4 – Apoyo de los Fondos a actuaciones en Dinamarca

Dinamarca se ha dividido administrativamente en 4 regiones. La superficie total del país son 43.000 km², incluyendo numerosas islas. La población en 2019 era: 5.806.081 habitantes, con más nacimientos que fallecimientos y un volumen de inmigraciones que superan claramente a las emigraciones. El país disfruta de un alto nivel de vida y cuenta con un nivel de educación muy elevado y también con un alto grado de protección social y de servicios sanitarios

El PIB pc. del país es de 382.000 DKK, equivalentes a 49.600 €, muy por encima de la media de la UE. Por tanto, el país sólo puede recibir ayudas comunitarias bajo el concepto de regiones avanzadas o para resolver problemas urbanos puntuales. También puede acudir al FSE para proyectos relacionados con la formación y el reciclaje de trabajadores. Entre ellos entresacamos los siguientes:

- El FSE ha contribuido con 865.000 € para la formación de jóvenes y su integración en el mercado laboral. En una escuela (Vra Folkehojskole) del norte de la península de Jutlandia (región de Vra) se desarrollaron cursos para jóvenes centrados en la demanda de empleo no cubierta en el sector de la construcción. Bastantes de los asistentes a dichos cursos tenían problemas personales y de adicción o bien autismo, ADHD y Asperges. (Ver: <https://vrahojskole.dk/>).
- Con el apoyo del FEDER se abordó un proyecto enfocado en la economía circular y la transición verde, con una duración de 3 años, dedicado a informar a 37 empresas que plantearon operaciones para optimizar la cadena de valor añadido y con un enfoque de economía verde y circular. Con una aportación del FEDER de 502.000 € se cofinanció un proyecto presentado por una de las empresas (Korproment ApS) dedicada al suministro de sistemas de fachadas y techos para el mercado interno y para la exportación. La empresa desarrolló un plan de negocio concreto y aplicable que ha tenido gran éxito en el sector de la construcción y en el ámbito de los ingenieros y arquitectos. (Ver: <https://www.komproment.dk/home>).
- El FEDER contribuyó, asimismo, con 1,78 millones de € para desarrollar el proyecto “Sustainable Bottom Line”, que finalizó en abril de 2019, en la región Capital del Gran Copenhague. El proyecto se basó en que las Pymes no aprecian el potencial de energía y de las mejoras de eficiencia en el uso de recursos. Un total de 101 mpresas desarrollaron gracias al proyecto modelos de negocio verdes que han dado como resultado ahorros importantes de energía y en el consumo de materiales, sí como en una más baja emisión de CO₂. (Ver: <https://bit.ly/3oT3oSo>).

Los positivos resultados alcanzados han dado lugar a que se plantee una nueva iniciativa “Sustainable Botton Line 2.0”, que ha empezado a desarrollarse mediante un acuerdo entre regiones, municipalidades, empresas e instituciones relacionadas con el conocimiento en el Gran Copenhague.

Ej. N° 5 – Portugal: algunos ejemplos de proyectos realizados como parte de la PRE

Prácticamente la totalidad de las regiones administrativas en las que se dividió Portugal tienen acceso a la PRC en la categoría de “regiones atrasadas” (PIB p.c. inferior al 75% de la media comunitaria). El país tiene una superficie de 92.226 km² y una población de 10.276.617 habitantes. El PIB pc.es de 20.660 €, algo superior al 75% de la media comunitaria.

Como parte de los Acuerdos suscritos con la Comisión Europea, Portugal ha podido llevar a cabo numerosos proyectos incluidos en sus programas de desarrollo regional desde 1986, cuando el país se incorporó a la UE, hasta la fecha. Entre ellos, varios destinados a impulsar la renovación de industrias tradicionales:

- R4Textiles. Este proyecto que desarrolló la marca textil Tenowa priorizó una estrategia de investigación que condujo a adoptar políticas sustentables para reducir el impacto ambiental. En ello participó la Riopete-Texteis S.A., una de las empresas textiles más antiguas del país. El proyecto se basó en la recuperación y la reutilización de textiles, restos

agrarios y otros by-products de las cercanas industrias de agroalimentación. R4Textiles desarrolló un Centro de Investigación y Desarrollo Textil que se consideró elegible para ser financiado con recursos FEDER por valor de 602.000 € de un total de 978.000 €.

- AORP – Renacimiento de la industria de joyería de Portugal. Su objetivo ha sido recuperar el talento portugués en la producción de joyería nacional, que contó en el pasado con notable prestigio. Se trataba de reinventar un sector tradicional bajo el paraguas de una marca única representativa de la creatividad y el trabajo de nuevos diseñadores nacionales. La operación se financió, en una primera fase, con una inversión en el proyecto de 556.000 €, de los cuales el FEDER aportó 473.000 € (un 85% sobre el total).
- Drenaje del pantano Bridge/Dam de Coimbra y estabilización de una parte del curso del Río Mondego. La ciudad de Coimbra ha sufrido crecidas cíclicas del río Mondago (las últimas en 2016) que, además de inseguridad han provocado siempre daños notables en las propiedades públicas y privadas, particularmente en la zona histórica de la ciudad. El proyecto se ha centrado en el drenaje del pantano Bridge/Dam de Coimbra, con una inversión de 12 millones de € y una participación del Fondo de cohesión de 10,1 millones de € (algo más del 84%). Está en curso de realización e incluye el encauzamiento dl río mediante muros de protección en una parte del curso próximo y dentro de la ciudad. La obra está previsto que finalice en diciembre de 2020.
- Green Urban Living. Este Proyecto tiene como objetivo el desarrollo de nuevos sistemas de tejados y de fachadas realizados a partir de aglomerados de corcho. El objetivo se vincula a la sostenibilidad de la expansión de la zona, la utilización de recursos de la zona y lograr un incremento de la eficiencia energética en las construcciones. Está cofinanciado como parte del R&TD Incentives System y su costo se estimó en 412.000 € con una aportación del FEDER de 260.000 €, destinados sobre todo a disponer de recursos para la investigación, laboratorios de ensayo, equipamiento y prototipos para tests reales, con resultados positivos.
- Tratamiento de aguas residuales en Faro-Olhao. El objetivo es crear una infraestructura de tratamiento de aguas residuales en una zona urbana y turística de la región de Algarve. La inversión total ascendía a 21,8 millones de € y el Fondo de Cohesión aporta financiación por 18,5 millones de € (un 84,8% del total). El objetivo es doble: no sólo crear las condiciones sanitarias y de uso del agua apropiadas, sino proteger, también, la biodiversidad del Parque Natural de Ria Formosa. Todo ello favorece claramente el desarrollo turístico, incluyendo la calidad de algunas playas y la de algunos productos de la pesca de la zona.

Ej. Nº 6 – Proyectos urbanos en ciudades europeas

La Política de Cohesión, en la que se integra la PRE, ha prestado cada vez más atención en los últimos años a colaborar en la solución de problemas específicos que se producen en las ciudades medias y en las grandes áreas metropolitanas. Esto ha dado lugar a un amplio conjunto de proyectos que forman parte de las “Urban Innovative Actions”, que persiguen la aplicación de soluciones innovadoras a la solución de problemas que se han planteado en poblaciones de cierta dimensión (generalmente mayores de 150.00 hab.).

El mapa adjunto muestra las ciudades que hasta ahora han tenido acceso a fondos europeos para solucionar problemas específicos que existen en cada una de ellas, agrupados bajo algunos rótulos indicativos de lo que se persigue en cada caso. Entre los problemas a resolver figuran la integración de inmigrantes, solución a problemas de pobreza en barrios urbanos, problemas medioambientales, economía circular, cambio climático y problemas económicos relacionados con el empleo y el proceso de digitalización.

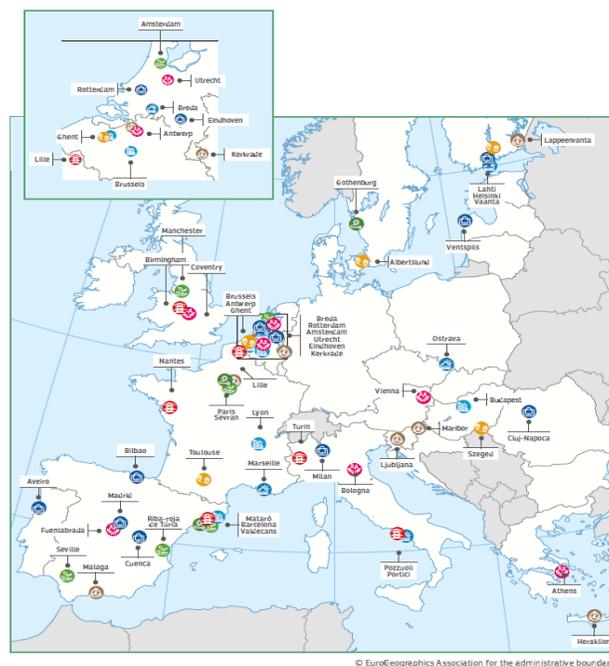
Dentro del Programa multianual 2014-2020 a finales de 2019 se habían aprobado 74 proyectos diferentes. El presupuesto total asignado al conjunto es de 372 millones de Euros, dentro de la financiación de la que dispone el FEDER. Las ciudades interesadas son las que deben presentar solicitudes que justifiquen la necesidad a solventar. Cada proyecto cuenta con 3 años para implementar las soluciones

innovadoras presentadas al plantear su proyecto. Un cuarto año debe dedicarse a diseminar las lecciones aprendidas, tanto positivas como negativas. De hecho, pueden producirse fracasos en la aplicación de la "solución" prevista.

Como muestra de los proyectos financiados citaremos algunos casos:

- Amberes (Bélgica) planteó el problema de la integración de inmigrantes y refugiados, en particular los más jóvenes. Coste: 4,89 millones de €. Más información en <https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/antwerp>.
- Bilbao (España) presentó un proyecto para la formación profesional y el ajuste a nuevos empleos. Coste: 4,64 millones de €. Más información en: <https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/bilbao>.
- Lahti (Finlandia) propuso un proyecto para impulsar la movilidad urbana sostenible, orientada a reducir la congestión, las emisiones de CO₂ y la participación de los ciudadanos en la contención del cambio climático. El coste se cifró en 3,8 millones de €. Más información: <https://bit.ly/2RDqpn6>.
- Gotemburgo (Suecia). Impulsar la transición energética eliminando la energía producida por carbón o petróleo. El propósito es reducir el consumo de energía de los hogares y que esta sea cada vez más ecológica. Coste del proyecto: 4,65 millones de €. Más información en: <https://bit.ly/Ud7ssQ>.
- Turin (Italia). Luchar contra la pobreza urbana. Para ello, se pretende que se creen nuevas empresas bajo un modelo de colaboración público-privada, con el propósito de que impulsar nuevos puestos de trabajo y oportunidades en barrios. Coste: 4,12 millones de €. Más información en: <https://bit.ly/2Ry5dyE>.

Mapa A2.2
Proyectos aprobados de "Urban Innovative Actions"



Urban Innovative Actions: approved projects

- Adaptation to climate change
- Air quality
- Circular economy
- Energy transition
- Housing
- Integration of migrants and refugees
- Jobs and skills in the local economy
- Urban mobility
- Urban poverty

En este documento se reúne un conjunto de análisis sobre temas vinculados al desarrollo regional que tienen como propósito orientar el trabajo de especialistas y encargados de diseñar políticas de desarrollo territorial en los países de la región.

Si bien en el documento se hace referencia específica a la experiencia en Costa Rica, el camino allí recorrido permite contar con insumos que contribuirán a acortar las curvas de aprendizaje sobre políticas de desarrollo regional en otros países. El caso de Costa Rica se complementa con experiencias europeas y latinoamericanas que pueden constituir un aporte para mejorar el diseño de estas políticas y sus procesos de implementación.

