Análisis
MAYO 2016
Serie 10

Nueva terminal de Moín: Efectos y oportunidades en la provincia de Limón

Dr. Edgar Robles Cordero

Resumen

El presente estudio pretende identificar los efectos y oportunidades sobre la región de Limón de la puesta en operación de la nueva terminal de contenedores de Moín por parte de la APM Terminals, de conformidad con el contrato de concesión de obra pública firmado con el Gobierno de Costa Rica. De acuerdo con este contrato, toda la carga que entre y salga del país en con-tenedores por el mar Caribe será manejada a partir del año 2018 a través de la nueva terminal, en sustitución de los puertos de Limón y Moín.

La construcción de la terminal tiene un efecto inmediato sobre el empleo de la región por la contratación del personal encargado de levantar las obras. Además, el desarrollo de la actividad portuaria favorece el crecimiento eco-nómico del país que, mediante la creación de una serie de encadenamientos y externalidades, tiene el potencial de generar mayor actividad económica y empleos indirectos en la provincia de Limón.

Por otra parte, el contrato de concesión establece que JAPDEVA recibirá un canon equivalente al 7,5 por ciento de los ingresos brutos generados por APM Terminals por el movimiento de los contenedores. Estos recursos, de acuerdo con la Ley General de Concesiones, deben utilizarse para el desarrollo de la región Caribe costarricense. El estudio cuantifica estos ingresos e identifica las áreas de oportunidad para aumentar el desarrollo económico y social de la región, tomando como referencia los segmentos en donde los indicadores de la región muestran mayores rezagos en relación con el resto del país.

Patrocina:
Lifting Global Trade™
APM TERMINALS
academia DE CENTROAMERICA
San José, Costa Rica
academia@academiaca.or.cr / Teléfono: 2283-1847

ÍNDICE

1. Introducción 4
2. Situación socio-económica de los cantones de la Provincia de Limón 7
3. Impacto de la nueva TCM sobre el empleo y el crecimiento de la producción de la provincia de Limón 18
4. Canon por la concesión de la TCM para JAPDEVA 20
5. Efecto del canon sobre las finanzas de JAPDEVA 27
6. Otros impuestos y cánones de la concesión de la TCM 32
7. Agenda de medidas prioritarias 35
   - 7.1 Promoción del turismo 36
   - 7.2 Infraestructura 39
   - 7.3 Gestión municipal 41
   - 7.4 Educación 46
   - 7.5 Seguridad ciudadana 49
8. Conclusiones 53

Bibliografía 57

Índice de cuadros, figuras, gráficos y recuadro

Cuadro 1 Variables del Índice de Competitividad Cantonal 9
Cuadro 2 Ubicación de los cantones de la provincia de Limón en el ICC 10
Cuadro 3 Determinantes de la competitividad de los cantones de Limón 11
Cuadro 4 Ubicación de los cantones de la provincia de Limón según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (2012) 12

Cuadro 5 Posición de los cantones de Limón entre los Índices dentro del Desarrollo Humano (2012) 13
Cuadro 6 Ubicación de los cantones de Limón según el Índice de Progreso Social (2015) 15
Cuadro 7 Posición de los cantones de Limón entre los componentes del Índice de Progreso Social (2015) 16
Cuadro 8 Impacto de la nueva TCM sobre el empleo y la producción de la Provincia de Limón a partir del año 2018 19
Cuadro 9 Fuerza de trabajo y tasa de desempleo abierto por provincia, por cantones y distritos de Limón 23
Cuadro 10 Estimación de los ingresos para JAPDEVA por el canon de la concesión de la nueva TCM 25
Cuadro 11 Efecto financiero sobre JAPDEVA del canon de la concesión de la TCM 26
Cuadro 12 Proyectos del Plan Regional de Competitividad 2012-2022+ de JAPDEVA 29
Cuadro 13 Liquidación de gastos de la Administración de Desarrollo de JAPDEVA 32
Cuadro 14 Estimación de los impuestos pagados por APM Terminals por la concesión de la nueva TCM 34
Cuadro 15 Distribución de los pisos de demanda internacional por Unidad de Planeamiento Turístico (UPT) 38
Cuadro 16 Calificación y posición (entre paréntesis) de los cantones de la Provincia de Limón en el Índice de Gestión Municipal 44
Cuadro 17 Posición de las cabeceras de provincia y de los cantones de Limón en el Índice de Situación Educativa 48
Cuadro 18 Tasa de homicidio doloso por provincia: 2003-2013 51
Cuadro 19 Posición de los cantones de Limón en el Índice General de Delitos 52
Figura 1 14
Figura 2 43
Gráfico 1 Número de pasajeros y de cruceros que arriban a los muelles de Limón por año 37
Recuadro 1 Proyecto Limón Ciudad-Puerto 30

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio pretende identificar los efectos y oportunidades sobre la región de Limón de la puesta en operación de la nueva Terminal de Contenedores de Moín (TCM) por parte de la APM Terminals, de conformidad con el Contrato de Concesión de Obra Pública firmado con el Gobierno de Costa Rica.

De acuerdo con este contrato, toda la carga que entre y salga del país en contenedores por el mar Caribe será manejada a partir del año 2018 a través de la nueva TCM, en sustitución de los puertos de Limón y Moín. Para ello, el contrato estableció una tarifa entre $223 y $246 por contenedor de 40 pies[1] y el concesionario se obliga a cumplir con una serie de indicadores de desempeño que prácticamente elimina los tiempos de espera en la carga y descarga de contenedores.

Por su parte, Puerto Limón que hoy es manejado por la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (JAPDEVA), mantendrá el manejo de la carga que no se mueve por contenedor, como lo es la carga paletizada y de metales pesados. Por tanto, se espera que dada la descongestión del Puerto de Limón, éste se transforme en un muelle de cruceros para el desarrollo del sector turismo en la región.

Por el movimiento de TEUs a través de la nueva TCM, el contrato de concesión establece que JAPDEVA recibirá 7,5 por ciento de los ingresos brutos[2] generados por APM Terminals. Este dinero, de acuerdo con la Ley General de Concesiones, debe utilizarse para el desarrollo de la región Caribe costarricense.

Es así que el presente documento pretende cuantificar el monto de los ingresos de este canon e identificar la mejor forma de utilizar este dinero para el provecho del desarrollo económico y social de la región. Para este fin, se procedió a revisar los estudios que se han

1 Un contenedor de 40 pies equivale a dos TEUs y es la medida de contenedores utilizad con mayor frecuencia en el transporte de mercancías. TEU es el acrónimo en inglés de Twenty-foot Equivalent Unit (unidad equivalente de veinte pies) que es la unidad de medida internacional estándar de contenedores. 20 pies equivalen a 6.1 metros de largo.

2 Excluyendo el costo de la energía eléctrica.

realizado para determinar los limitantes a la competitividad y el desarrollo humano de la región Caribe. Además, se realizaron entrevistas con líderes comunales de Limón, públicos y privados, para conocer los planes y prioridades de inversión de los habitantes de la zona.

La construcción de la nueva TCM tiene un efecto inmediato sobre el empleo de la región por la contratación del personal encargado de levantar las obras. No obstante, el desarrollo de la actividad portuaria no solo favorece el comercio de mercancías, sino también el crecimiento económico del país mediante la creación de una serie de encadenamientos y externalidades que permiten el desarrollo de la región en donde se ubica. Es así que ligado al puerto se crean servicios de logística y cadenas de suministros que generan mayor actividad económica y empleos indirectos.

La experiencia de la expansión de puertos en otras partes del mundo muestra los beneficios directos asociados a una mayor actividad portuaria y una mejora en la productividad del puerto, dentro de las cuales autores como Holger y Westergaard (2015) mencionan:

a) Mayor actividad de sectores relacionados al puerto como la construcción de embarcaciones, los servicios de transporte y de logística.

b) La atracción de compañías industriales, tales como empresas de energía, de materias primas y de ingeniería mecánica, entre otras.

c) Desarrollo de actividades de servicios como agencias de certificación, de seguros, de financiamiento de envíos de mercadería y de abogados que deben localizarse en la región para brindar sus servicios.

d) Desarrollo de la industria gastronómica, hotelera y del turismo.

e) Una mayor transferencia de tecnologías e innovaciones a las actividades relacionadas con la actividad portuaria, en áreas tan variadas desde la medicina hasta la protección del medio ambiente.

f) Desarrollo de actividades de transporte multimodales como carreteras y trenes más modernos.

g) Una mayor estabilidad en la actividad económica, el empleo y crecimiento económico de la región, mediante el desarrollo de actividades que generan un mayor valor agregado que las industrias tradicionales.

Por esto, APM Terminals contrató un estudio a la empresa internacional QBIS para medir los impactos directos e indirectos que la nueva TCM va a tener sobre el país. Y basado en este estudio, el presente documento intenta identificar los efectos potenciales de la operación del puerto en la región de Limón y que no fueron contemplados en ese estudio que es de un carácter más general.

Recientemente, la revista británica The Economist (2016) publicó un artículo en el cual indica que para el caso de los países africanos, la nueva inversión portuaria por sí sola no garantiza que se van a solucionar los problemas de congestionamiento y eficiencia de los puertos. La logística que conlleva el manejo de contenedores es tan relevante para el costo de transportes que puede hacer que su mal manejo contrarreste la mayor eficiencia en el proceso de carga y descarga de los contenedores. De hecho, en el caso africano, el artículo menciona que en promedio un contenedor tarda estacionado tres semanas en espera de ser llevado a su destino final. La conclusión es que la nueva infraestructura portuaria debería ayudar a reducir la congestión, solo si las carreteras y las líneas férreas son mejoradas también.

Es por ello, que se debe recalcar que las ventajas indirectas que puede obtener la Provincia de Limón con la concesión de la TCM son potenciales, pues dependen de la adopción de una serie de medidas y políticas que mejoren los servicios públicos para que actividades como el transporte, la logística y el turismo puedan prosperar. Dentro de estas medidas se contemplan el mejoramiento de la infraestructura vial, en especial la ampliación de la carretera 32, la transformación de Puerto Limón para darle un mayor impulso a la actividad de cruceros y el mejoramiento de la gestión municipal, en especial lo relacionado con la modernización de los planes reguladores.

Este documento está estructurado de la siguiente forma. En la próxima sección se describe la situación socio-económica de la Provincia de Limón y se analizan los aspectos que limitan la competitividad de los cantones de la Provincia de Limón y el desarrollo humano de sus habitantes. En la tercera sección se estima el impacto que la nueva TCM tendrá sobre el empleo y el crecimiento económico de la zona de Limón. El cuarto segmento incluye una estimación del monto del canon que recibirá JAPDEVA producto de la concesión de la nueva TCM y cuál es su significancia para las finanzas de esta institución. La quinta sección presenta las estimaciones de otros cánones e impuestos que instituciones públicas van a recibir con resultado de la concesión de la TCM. El sexto segmento realiza una vinculación entre los proyectos prioritarios definidos en el Plan de Competitividad de JAPDEVA y el canon de la concesión estimado en la cuarta sección.

En las secciones siete se analizan cinco áreas que, a partir de la investigación y de las entrevistas, fueron identificadas como prioritarias para obtener un mayor provecho de la concesión de la TCM y acercarse al desarrollo económico y social potencial que se puede obtener como resultado de la mejora en la infraestructura portuaria. Se trata de la actividad turística, de la infraestructura vial, de la gestión de las municipalidades del cantón, de la escolaridad de la región y de la seguridad ciudadana de los pobladores de la Provincia. Para cada uno de estos casos se analizan los aspectos que presentan mayores rezagos con el fin de canalizar la inversión pública y privada hacia los segmentos que presentan mayores oportunidades de mejora. Por último, en la sección ocho se presentan las conclusiones del documento.

2. SITUACIÓN SOCIO-ECONÓMICA DE LOS CANTONES DE LA PROVINCIA DE LIMÓN

En Costa Rica, las estadísticas regionales son escasas y difíciles de encontrar de forma periódica y sistemática. El Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica ha venido realizando uno de los pocos esfuerzos por desarrollar estadísticas comparables a nivel cantonal, mediante el diseño de una metodología para calcular el Índice de Competitividad Cantonal (ICC).

Este índice se estima a partir de las variables disponibles y relevantes utilizadas en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial. De acuerdo con esta organización, la competitividad es "el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país y que fija el nivel de prosperidad que puede ser alcanzado por una economía".

El ICC mide la capacidad productiva de cada cantón y la especialización de las actividades económicas. Es así que la medición ayuda a identificar aquellos factores que afectan la productividad de los cantones, por lo que se puede convertir en un instrumento que ayude en la asignación de recursos de inversión públicos y privados para mejorar las condiciones laborales de los habitantes de cada una de las regiones del país.

La publicación más reciente de este índice se basa en las cifras del año 2011. El cálculo del ICC pondera 36 variables distribuidas entre los siguientes siete pilares:

a) **Pilar económico:** Mide el dinamismo del mercado local y la importancia de la demanda extranjera de productos de la región. Estas variables se aproximan con la tasa de crecimiento del consumo de electricidad, los egresos municipales per cápita, los metros cuadrados de construcción y las exportaciones de bienes por trabajador.

b) **El pilar de gobierno:** Mide la capacidad de los gobiernos locales para coordinar, planificar y gestionar ante el Gobierno Central el desarrollo de proyectos e infraestructura pública y velar por lo que sucede en su territorio. Para ello se utilizan como indicadores los días que se tardan en obtener patentes municipales, los ingresos municipales per cápita, el grado de dependencia de transferencias del sector público, el gasto municipal no administrativo per cápita, la participación en elecciones municipales versus presidenciales, el gasto en red vial cantonal por kilómetro cuadrado y el número de estudios de impacto ambiental como proporción de las solicitudes de permisos de construcción.

c) **Pilar de infraestructura:** Mide la facilidad de las personas y empresas para trasladarse y comunicarse. Para ello se utiliza el porcentaje de hogares con acceso a internet, la red vial cantonal por kilómetro cuadrado, los hogares con acceso a

electricidad por kilómetro cuadrado, el porcentaje de viviendas con teléfono residencial y el porcentaje de viviendas con acceso a agua potable.

d) **Pilar de clima empresarial:** Mide la proximidad con otros agentes económicos, la diversidad de las actividades económicas y las relaciones comerciales con el resto del mundo. Para este pilar se utiliza un Índice de competencia, el número de entidades financieras por kilómetro cuadrado, el porcentaje de empresas exportadoras y un Índice de concentración de actividades económicas.

e) **Pilar de clima laboral:** Mide la formalidad de los participantes del mercado laboral, su especialización, las destrezas y el grado de educación de los trabajadores. Para ello se utiliza la cobertura de inglés en primaria, la cobertura en educación secundaria, la matrícula terciaria, la Población económicamente activa (PEA), un índice de especialización del trabajador en servicios e industria y la tasa de crecimiento del empleo formal con respeto a la PEA.

f) **Pilar de capacidad de innovación:** Mide el potencial para difundir, transmitir, crear nuevas ideas y conocimiento aplicado a la producción. Para ello se utiliza un índice de concentración de alta tecnología en las exportaciones, el número de proyectos de investigación universitaria, el porcentaje de matrícula terciara en ciencias y tecnología y el porcentaje de escuelas y colegios con internet.

g) **Pilar de calidad de vida:** Este pilar mide las facilidades de salud, entretenimiento, seguridad y servicios ambientales de los que gozan los habitantes de una región. Para su cálculo se utiliza la tasa de mortalidad por infecciones por 10,000 habitantes, el porcentaje de área de bosques y área protegida, los robos y asaltos cometidos a personas, la tasa de mortalidad por homicidio, los establecimientos de entretenimiento por cada 10.000 habitantes y los habitantes por EBAIS.

Si bien el ICC debería incluir más variables que las descritas, la baja disponibilidad de información por cantón limita la escogencia a unas cuantas de ellas. Sin embargo, los pilares escogidos son áreas que, de acuerdo con el Observatorio del Desarrollo, afectan la capacidad de las regiones para generar actividad económica y desarrollo social y llevar a una región a convertirse o consolidarse como un polo de desarrollo para el país. El cuadro 1 resume las variables que se describieron con anterioridad.

Los resultados del cálculo del ICC para los 81 cantones de Costa Rica ubican a los cantones de la Provincia de Limón entre el grupo de cantones menos favorecidos en el ámbito de la competitividad a nivel nacional, tal y como se puede apreciar en el cuadro 2. Así, el cantón de Pococí era el mejor ubicado en la posición 58, seguido por el Cantón Central de Limón en el lugar 60, Matina en el 67, Siquirres en el 71, Talamanca en el 75 y Guácimo en el 76.

Cuadro 1
Variables del Índice de Competitividad Cantonal

Pilar	Variable
Económico	Tasa de crecimiento del consumo eléctrico total Egresos municipales (Administrativo + Comunitario) per cápita Metros cuadrados de construcción por km² Exportaciones totales por trabajador
Gobierno	Días para obtener patentes comerciales Ingresos municipales per cápita Grado de dependencia de transferencias del sector público Gasto municipal no administrativo per cápita Participación en elecciones municipales versus presidenciales Gasto en red vial cantonal por km² Número de estudios de impacto ambiental sobre permisos de construcción
Infraestructura	Porcentaje de hogares con acceso a internet Red vial cantonal por km² Hogares con acceso a electricidad por km² Porcentaje de viviendas con teléfono residencial Porcentaje de viviendas con acceso a agua potable
Clima empresarial	Índice de competencia Número de entidades financieras por km² Porcentaje de empresas exportadoras Índice de concentración de actividades
Clima laboral	Cobertura de inglés en primaria Cobertura en educación secundaria Matrícula terciaria Población económicamente activa (PEA) Índice de especialización del trabajador en servicios e industria Tasa de crecimiento del empleo formal con respeto a la PEA
Capacidad de innovación	Índice de concentración de alta tecnología en las exportaciones Número de proyectos de investigación universitaria Porcentaje de matrícula terciara en ciencias y tecnología Porcentaje de escuelas y colegios con internet
Calidad de vida	Tasa de mortalidad por infecciones por 10.000 habitantes Porcentaje área de bosques y área protegida Robos y asaltos cometidos a personas Tasa de mortalidad por homicidio Establecimientos de entretenimento por cada 10.000 habitantes Habitantes por EBAIS

Fuente: Ulate (2012)

De hecho, los cantones de la Provincia de Limón se encuentran en el último cuartil de los cantones con la menor competitividad de Costa Rica. En este sentido, el ICC cataloga a Pococí y Limón en una categoría de competitividad baja (la cuarta menor categoría de una escala de cinco), mientras que los otros cuatro cantones de la Provincia están en la categoría de competitividad muy baja, la menor categoría posible.

Cuadro 2
Ubicación de los cantones
de la provincia de Limón en el ICC

Posición	Cantón
1.	Belén
2.	San José
3.	Montes de Oca
4.	Tibás
5.	Curridabat
6.	Escazú
7.	Heredia
8.	Alfaro Ruiz
9.	Flores
10.	Santo Domingo
58.	Pococí
60.	Limón
67.	Matina
71.	Siquirres
75.	Talamanca
76.	Guácimo

Fuente: Ulate (2012)

¿Cuáles factores influyen en la baja competitividad de los cantones de Limón? Para resolver esa pregunta, el cuadro 3 muestra un resumen de la ubicación de los cantones de la Provincia para cada uno de los siete pilares incluidos dentro del ICC. Esta ubicación ayuda a orientar cuáles deberían ser las prioridades de inversión para la región Caribe de nuestro país con el fin de promover la competitividad de los cantones limonenses.

Si bien todos los cantones de Limón presentan rezagos importantes en los determinantes de la competitividad, hay áreas que tienen mayores necesidades relativas, que son aquellas que están representadas en color rojo vivo en el cuadro 3. Así, por ejemplo, el pilar de Gobierno es muy bajo en cuatro de los seis cantones, la infraestructura y la calidad

de vida es muy baja en la mitad de los cantones, y la calidad empresarial y la capacidad de innovación es muy baja en dos de los seis cantones.

Cuadro 3
Determinantes de la competitividad de los cantones de Limón
(escala: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo)

Pilar	Cantones					
	Pococí	Limón	Matina	Siquirres	Talamanca	Guácimo
Económico	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Gobierno	Muy bajo	Muy bajo	Alto	Muy bajo	Bajo	Muy bajo
Infraestructura	Muy bajo	Bajo	Muy bajo	Bajo	Muy bajo	Bajo
Clima empresarial	Bajo	Bajo	Muy bajo	Bajo	Muy bajo	Bajo
Clima laboral	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Capacidad de innovación	Bajo	Bajo	Muy bajo	Bajo	Muy bajo	Bajo
Calidad de vida	Bajo	Bajo	Muy bajo	Muy bajo	Medio	Muy bajo

Fuente: Elaboración propia con base en el ICC del Observatorio del Desarrollo

Esto quiere decir que los mayores retos para mejorar la competitividad de la provincia de Limón están localizados en mejorar la gestión de los gobiernos locales, la infraestructura de la región y la calidad de vida, lo cual incluye mejorar la cobertura y los servicios de salud, mejorar la seguridad ciudadana y las áreas de recreación de las comunidades.

Además, es claro que el pilar económico está correlacionado con muchos de estos aspectos y, de hecho, así lo muestra el estudio del Observatorio del Desarrollo. Este pilar presenta una calificación de bajo en todos los cantones de la Provincia, por lo que se requiere mejorar el dinamismo económico en todos los cantones. Lo mismo sucede con el clima laboral, el cual es bajo en todos los cantones con excepción de Pococí que presenta un clima laboral medio.

En cuanto a nivel cantonal, Matina presenta los mayores problemas de competitividad de la región Caribe, pues tiene 4 de los 7 componentes calificados como muy bajo, aunque también posee una calificación de gobierno alta. Le siguen en este orden Talamanca con 3 pilares calificados como muy bajos; luego aparecen Pococí, Siquirres y Guácimo con 2 pilares con calificaciones muy bajas. Y por último, el cantón central de Limón registra solo un pilar con calificación muy baja (gobierno), aunque tiene el resto de los pilares con calificación baja.

El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también publica el Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica, cuya última versión data del año 2012. Aunque algunas de las variables coinciden con las del Índice de Competitividad

Cantonal y de hecho el Observatorio del Desarrollo muestra que existe una correlación entre ambos indicadores, los resultados del PNUD muestran algunas diferencias en el ranquin de los cantones limonenses de acuerdo al desarrollo humano, lo cual está representado en el cuadro 4.

Cabe recordar que el Índice de Desarrollo Humano del PNUD se calcula con base en tres subíndices: salud, educación e ingreso. A pesar de que la dimensión del desarrollo humano no se agota solo con estos indicadores, lo cierto es que ellos representan los medios que permiten la ampliación de las oportunidades de desarrollo de los habitantes de una región, en este caso de los cantones de Costa Rica.

Como puede apreciarse en el cuadro 4, el ordenamiento de los cantones de la Provincia de Limón de acuerdo al Índice de desarrollo humano cambia un poco en comparación con el Índice de Competitividad Cantonal, aunque siguen ubicándose entre los cantones menos favorecidos del país en materia de desarrollo humano. En este caso, Siquirres es el cantón mejor ubicado de la Provincia en el lugar 62, seguido por Guácimo en el 71, Limón en el 73, Pococí en el 75, Matina en el 79 y Talamanca en el 80, todos ellos en relación a los 81 cantones que componen el país.

Cuadro 4
Ubicación de los cantones de la provincia de Limón
según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (2012)

Posición	Cantón
1.	Santo Domingo
2.	Belén
3.	Montes de Oca
4.	Escazú
5.	Flores
6.	Moravia
7.	Santa Ana
8.	San Pablo
9.	San Rafael
10.	Nandayure
62.	Siquirres
71.	Guácimo
73.	Limón
75.	Pococí
79.	Matina
80.	Talamanca

Fuente: PNUD

Para calcular el Índice de Desarrollo Humano Cantonal se toma, como un indicador de la salud, la esperanza de vida al nacer. Para el indicador de educación se pondera la tasa de alfabetización de adultos y la tasa neta de matrícula de secundaria. Por su parte, el indicador de ingreso se aproxima por el consumo eléctrico residencial per cápita. La razón para escoger estar variables radica en la escasez de mayor información sistematizada a nivel cantonal para Costa Rica.

En el cuadro 5 se presenta la posición relativa de cada cantón de Limón en cada uno de los Índice que componen el IDH cantonal. Se ha utilizado el color verde oscuro para representar a los primeros 20 veinte mejores cantones del país, el verde claro para los segundos 20 mejores cantones del país, el anaranjado para la tercera veintena de cantones y el rojo oscuro para los 21 cantones más rezagados del país. Así, puede observarse que en general todos los cantones están muy rezagados y en especial Talamanca que está entre los que tienen el menor nivel de desarrollo humano en todos los indicadores, no solo en la Provincia sino también a nivel nacional.

Cuadro 5
Posición de los cantones de Limón entre los Índices dentro del Desarrollo Humano (2012)
(entre un total de 81 cantones)

Índices	Cantones					
	Siquirres	Guácimo	Limón	Pococí	Matina	Talamanca
Desarrollo Humano Cantonal	62	71	73	75	79	80
Esperanza de vida	64	6	78	34	31	71
Conocimiento	63	75	58	74	78	80
Bienestar material	51	72	67	74	81	77

Fuente: PNUD

No obstante, también es claro que, salvo los casos puntuales de Limón y Talamanca para el caso de la esperanza de vida, afectada en el primer caso por la delincuencia y en el segundo por la falta de servicios médicos, las mayores carestías están en el bienestar material y en segundo lugar en el índice de conocimiento. Esto guía las áreas en las que se debería invertir para mejorar el desarrollo humano y el bienestar general de la población.

En cuanto a los niveles absolutos, de acuerdo a la clasificación internacional del PNUD de desarrollo humano, los seis cantones de la Provincia de Limón se pueden catalogar como de desarrollo humano medio bajo, la tercera menor de las cuatro clasificaciones del PNUD. Todos los cantones de la provincia han logrado pequeñas mejoras en el desarrollo humano en años recientes y, de hecho, Talamanca y Matina han logrado salir de la peor clasificación que reportaron en la anterior revisión realizada por el PNUD.

En marzo de 2016, el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE presentó el primer cálculo del Índice de Progreso Social Cantonal, como parte del programa gubernamental Costa Rica Propone. Al igual que los indicadores previos, el objetivo de este índice es detectar las deficiencias que afectan el progreso social en los cantones con el fin de dirigir la inversión pública y privada para el mejoramiento de los niveles de vida de los habitantes de cada cantón.

Este índice se calcula utilizando la metodología del Social Progress Imperative. El índice está dividido en tres subíndices: Necesidades humanas básicas, Fundamentos del bienestar y oportunidades. Cada uno de esos subíndices contiene 4 categorías que involucran un total de 46 indicadores, tal y como se muestra en la Figura 1.

Figura 1

El Índice de Progreso Social es el primer indicador internacional de desarrollo humano que no toma en cuenta para su cálculo variables de corte económico, tal como lo es el Producto Interno Bruto (PIB), sino solo indicadores sociales y de medio ambiente. El indicador ya está siendo utilizado en distintos países del mundo como Brasil, Paraguay, Colombia, Estados Unidos y algunos países europeos. Una ventaja del cálculo de este indicador para el caso costarricense es que su versión más reciente data del año 2015, lo que lo convierte en el índice de desarrollo humano más actualizado del país.

El cuadro 6 presenta la posición de los cantones de Limón en el Índice de Progreso Social entre los 81 cantones que componen el país. El cantón de Guácimo aparece en la mejor posición de la Provincia en el puesto 57. Los otros cinco cantones están ubicados dentro de los 21 cantones más rezagados del país. Así, Pococí está en la posición 61, Siquirres en la 70, Limón en la 75, Matina en la 76 y Talamanca en la última posición del país (81).

Cuadro 6
Ubicación de los cantones de Limón
según el Índice de Progreso Social (2015)

Posición	Cantón
1.	Moravia
2.	Flores
3.	San Rafael
4.	Zarcero
5.	San Isidro
6.	Barva
7.	Mora
8.	Heredia
9.	Santa Ana
10.	Hojancha
57.	Guácimo
61.	Pococí
70.	Siquirres
75.	Limón
76.	Matina
81.	Talamanca

Fuente: www.costaricapropone.go.cr

A pesar de que las metodologías y las fechas divergen con los otros dos índices que se presentaron de forma previa y que las posiciones relativas de los cantones también varían un poco de acuerdo con cada índice, la conclusión es una sola: los cantones de Limón están entre los más rezagados del país.

En cuanto a las razones que explican la ubicación de los cantones de Limón en el Índice de Progreso Social, el cuadro 7 presenta la posición de estos cantones para cada una de las tres dimensiones de este índice, así como para cada una de los 12 componentes de estas dimensiones. Se debe recordar que los cantones del país se clasifican por colores en cuartiles, o sea, los primeros veinte en verde oscuro, los segundos veinte en verde claro, los terceros veinte en anaranjado y los veintiún cantones más rezagados en rojo fuerte, con el fin de identificar aquellas áreas que requieren mayor atención e inversión social.

Cuadro 7
Posición de los cantones de Limón entre los componentes del Índice de Progreso Social (2015)
(entre un total de 81 cantones)

Índices	Cantones					
	Guácimo	Pococí	Siquires	Limón	Matina	Talamanca
Índice de Desarrollo Social	57	61	70	75	76	81
1. Necesidades Humanas Básicas	47	61	75	77	74	81
1.1. Nutrición y asistencia médica básica	28	27	14	36	64	66
1.2. Agua y saneamiento	47	64	81	72	61	76
1.3. Vivienda	42	58	48	62	72	81
1.4. Seguridad Personal	57	68	69	79	70	61
2. Fundamentos del bienestar	53	41	52	58	49	74
2.1. Acceso a conocimientos básicos	72	31	40	30	66	80
2.2. Acceso a información y comunicaciones	58	52	63	47	75	81
2.3. Salud y bienestar	28	8	21	63	2	67
2.4. Sustentabilidad del ecosistema	14	56	34	42	23	3
3. Oportunidades	71	69	66	73	78	80
3.1. Derechos personales	67	77	73	78	76	79
3.2. Libertad personal y de elección	71	56	48	69	77	76
3.3. Tolerancia e inclusión	60	64	62	74	73	80
3.4. Acceso a educación superior	74	67	72	39	78	73

Fuente: www.costaricapropone.go.cr

En general, a pesar de que las deficiencias en el progreso social de todos los cantones de Limón son generalizadas, las mayores urgencias se manifiestan primero en el eje de Oportunidades y segundo en las Necesidades humanas básicas.

De hecho, en el ámbito de Oportunidades, todos los cantones aparecen en el segmento más rezagado del país en Derechos personales (libertad de derecho a la información, participación política, derecho a la propiedad privada y libertad de asociación). Algo similar ocurre con la Tolerancia e inclusión (del adulto mayor, de la población con discapacidad, de los indígenas, de los migrantes y de los hogares con jefatura femenina), en donde solo Guácimo sale de los 21 cantones más rezagados del país. En el acceso a la educación superior, solo el cantón de Limón se ubica entre los mejores 40 del país, pues los otros 5 cantones de la Provincia se ubican entre los 15 más rezagados.

En cuanto a las Necesidades humanas básicas, los indicadores más rezagados son los de Agua y saneamiento, Seguridad personal (robos, asaltos, homicidios y muertes en carretera) y, en menor medida, Vivienda. Vale la pena indicar que en los indicadores de Nutrición y asistencia médica básica, los cantones de Limón están relativamente bien posicionados, por encima de la media nacional y entre los mejores 36 cantones del país, con excepción de Matina y Talamanca que muestran grandes rezagos en esta área.

En relación con la dimensión de Fundamentos del bienestar, los cantones de Limón, muestran pocos rezagos y puntualmente se pueden mencionar brechas en Acceso a conocimientos básicos en Guácimo, Matina y Talamanca, en Acceso a información y comunicaciones en Siquirres, Matina y Talamanca, y Salud y bienestar en el cantón central de Limón y Talamanca. Los rezagos del cantón de Talamanca son muy notorios pues no solo es el cantón más rezagado del país en el Índice de Progreso Social, sino que aparece entre los últimos 21 cantones del país en todos los indicadores con la excepción de la Sustentabilidad del ecosistema, área en la que además, la mayoría de los cantones de la Provincia están muy bien posicionados.

En resumen, a pesar de que las carencias son generalizadas en todos los cantones de la Provincia de Limón, del análisis de la competitividad se concluye que la región está con mayores necesidades relativas en el mejoramiento de la gestión de los gobiernos locales, la infraestructura y la calidad de vida (salud y seguridad ciudadana). Mientras que, para el desarrollo humano, las prioridades deberían enfocarse en mejorar el bienestar material, lo cual se logra mediante la generación de empleo y el aumento en los ingresos laborales de las familias.

3. IMPACTO DE LA NUEVA TCM SOBRE EL EMPLEO Y EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN DE LA PROVINCIA DE LIMÓN

El estudio de impacto socio-económico de QBIS, elaborado por Jensen y Westergaard (2015) estima que, en los ocho años a partir del inicio de las operaciones de la nueva TCM en el año 2018, la producción nacional podría, de manera potencial, crecer en 2.900 millones de dólares y se crearían 147.000 empleos en todo el país como resultado de la mayor actividad comercial, por la disminución del costo del flete y la mejora en los tiempos de exportación e importación de mercaderías.

Se debe reiterar que estos efectos son potenciales, pues dependen de que el país y la provincia realicen una serie de mejoras en áreas como infraestructura vial, gestión municipal y educación, entre otras, con el fin de poder aprovechar las nuevas oportunidades de negocio. Pero también, de darse las mejoras para que la actividad comercial prospere, estas estimaciones se realizaron con base en supuestos muy conservadores y basados en las experiencias de otros países que han logrado aumentos significativos en la conectividad portuaria.

Por otro lado, el estudio de QBIS estima que en el Cantón Central de Limón, APM Terminal va a generar de manera directa o indirecta, por la actividad propia del muelle, un total de 2.120 empleos a partir de 2018, lo cual subirá a 2.200 empleos en el año 2020 y 2.400 empleos en el año 2025. Además, la nueva producción relacionada con la actividad del muelle está estimada en 210 millones de dólares en el año 2018, 220 millones de dólares en el 2020 y 270 millones de dólares en el 2025.

Para medir el impacto de la nueva TCM sobre la economía de la Provincia de Limón, se tomaron las cifras de empleo más recientes (diciembre de 2015) y a partir de allí se estimó la producción de la Provincia de Limón, pues no existen cifras a nivel provincial ni cantonal para diferenciar el efecto sobre los cantones centrales de Limón. Para estimar la producción de la Provincia se tomó la proporción de los trabajadores ocupados a las cifras nacionales, de acuerdo con la Encuesta Continua de Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2016b).

El cuadro 8 presenta los impactos esperados sobre el empleo y la producción. Por un lado, se calculan los efectos directos sobre la Provincia que son aquellos relacionados con la propia operativa de la nueva TCM y que no dependen más que del inicio de la operación del muelle. Por otro lado, se calculan los efectos potenciales que dependen de medidas adicionales que eleven la capacidad del país para mejorar el transporte terrestre de mercancías y generar mayor actividad económica. Una parte de estos efectos potenciales ocurrirán de cualquier forma, por la mejora en la eficiencia en la logística

del transporte de mercancías relacionadas con el comercio exterior, pero se requieren medidas adicionales para aprovechar todo el potencial, tal y como se explicará más adelante en este documento.

Cuadro 8
Impacto de la nueva TCM sobre el empleo y la producción de la Provincia de Limón a partir del año 2018
(en porcentajes)

	2015	2018	2020	2025
	Dato observado			
Tasa de desempleo abierto	10,9%			
Efecto directo acumulado[1]		−1,1%	−1,1%	−1,2%
Efecto potencial acumulado[2]		−1,8%	−3,3%	−6,9%
Tasa potencial de desempleo		9,0%	7,5%	4,0%
	2015	**2018**	**2020**	**2025**
	Dato observado			
Producción	2,8%			
Efecto directo anual[3]		4,3%	0,1%	0,2%
Efecto potencial anual[4]		4,9%	0,7%	0,5%
Tasa potencial de crecimiento[5]		9,4%	5,2%	5,0%

1 El estudio de QBIS calculó que la nueva TCM generará 2.120 empleados a partir del año 2018, producto de la actividad directa del muelle. De allí en adelante, se calcula que se adicionarán 40 empleos adicionales por año hasta llegar a 2.400 empleos en el año 2025. Para calcular los efectos sobre los ocupados y desempleados, se asumió que la Población Económicamente Activa crece a 2 por ciento anual que es igual al crecimiento mostrado en el periodo 2010-2015 a nivel nacional.

2 Para los efectos potenciales sobre el empleo, el estudio de QBIS establece que se pueden crear 147.000 empleos a nivel nacional en los próximos 8 años, como resultado de la mayor eficiencia del puerto. Estos empleos se distribuyeron de forma uniforme en los ocho años y se asumió que la Provincia de Limón recibirá una porción de estos empleos igual a la paticipación de la PEA de la Provincia en relación a la PEA total del país.

3 El estudio de QBIS calcula que la actividad económica nueva (valor agregado) directamente relacionada con la operación de la nueva TCM será de 210 millones de dólares en el año 2018, 215 millones de dólares en el año 2019 y 220 millones de dólares en el año 2020. A partir de allí, este estudio estima que el valor agregado crecerá 10 millones de dólares al año hasta alcanzar 270 millones de dólares en el año 2025. Como no existe una estimación del PIB por región en Costa Rica, se asumió que el PIB de la Provincia de Limón es igual al PIB de Costa Rica multiplicado como una proporción de la población ocupada en la Provincia en relación al total nacional, de acuerdo con las cifras a setiembre del 2015. Además, se tomó como base la proyección del PIB del Banco Central de Costa Rica, según el programa macroeconómico del BCCR (2015), el cual asume que el crecimiento serrá de 4,2 por ciento en el año 2016 y 4,5 por ciento en el año 2017. A partir del año 2017 se asume que el crecimiento del país y de la región se mantiene en 4,5 por ciento por año.

4 Para el efecto potencial, el estudio de QBIS calcula que la actividad económica (valor agregado) a nivel nacional crecerá potencialmente en 2.900 millones de dólares en los siguientes ocho años a partir del 2018. Este valor se distribuyó entre los ocho años y se le asignó a la Provincia de Limón una proporción igual al porcentaje de los ocupados en la Provincia en relación al total del país, de acuerdo a las cifras a setiembre de 2015.

5 Para calcular la tasa potencial de crecimiento, se toma como base que el PIB de Limón a partir del año 2018 crece 4,5 por ciento que es la proyección que el Banco Central de Costa Rica (2015) realizó en su programa macroeconmico para el año 2017 a nivel nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del INEC, del BCCR y el estudio de QBIS

La Región Atlántica era en diciembre del 2015 la tercera del país con la mayor tasa de desempleo, 10,9 por ciento, en comparación con una media nacional de 9,6 por ciento. Con la entrada en operación de la TCM se espera una reducción en la tasa de desempleo de 1,1 por ciento. Esto significa que bajo un escenario sin cambios a lo observado hoy día, el impacto directo de la operación de la TCM va a disminuir la tasa de desempleo de la región a 9,8 por ciento en el 2018. Si se toman en cuenta los efectos potenciales sobre la actividad económica del país, en el año 2018 la tasa de desempleo se reduciría 1,8 por ciento. A partir de ese año, la tasa de desempleo caería de forma acumulado 3,3 por ciento en el 2020 y 6,9 por ciento en el 2025. Tomando como partida la tasa observada en el 2015, esta caída llevaría la tasa de desempleo abierto de la Provincia a cerca de un 4 por ciento en el 2025, una cifra que desde el punto de visto económico, se considera pleno empleo y representa una disminución de la tasa de desempleo superior al 60 por ciento.

Cabe indicar que estos cálculos asumen que el resto de las condiciones de la economía se mantienen constantes a lo que se observó en diciembre de 2015 y que, por ejemplo, no ocurren migraciones entre regiones del país, entre otras cosas. En la estimación se supone que la Población Económicamente Activa (PEA) crece en 2 por ciento por año, que es la tasa de crecimiento promedio que ha experimentado la PEA en el periodo 2010-2015, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Los efectos potenciales en la creación de empleos de la Provincia de Limón ocurrirían como resultado del aumento en la producción por la actividad propia del nuevo muelle y por los efectos de una mayor actividad económica. De hecho, se estima que la tasa de crecimiento de la economía aumente como mínimo 4,4 por ciento en el año 2018 y potencialmente 4,9 por ciento, cuando se consideran los efectos directos e indirectos de la entrada en operación de la TCM. Con estas cifras se estaría duplicando el crecimiento esperado por el Banco Central[3] para todo el país para el año 2017 que es del 4,5 por ciento, según el último programa macroeconómico de esta institución. O sea, la región pasaría de crecer 4,5 por ciento a 8,9 por ciento y potencialmente a 9,4 por ciento en el 2018.

A partir del año 2018, se espera que la economía limonense se beneficie potencialmente con un aumento permanente de medio punto porcentual en la tasa de crecimiento de la producción, lo cual de acuerdo a las proyecciones del Plan Macroeconómico del Banco Central para el país llevaría el crecimiento de la región por encima del 5 por ciento.

La evidencia empírica es abundante en mostrar que el crecimiento económico es el instrumento más poderoso para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los

3 En el programa macroeconómico del Banco Central de Costa Rica 2016-2017, calcula la tasa de crecimiento de la economía para el año 2016 en 4,2 por ciento y para el año 2017 en 4,5 por ciento. Para más detalles ver BCCR (2016).

países en desarrollo[4]. Es cierto que la reducción de la pobreza no cae de forma automática con un mayor crecimiento económico, pero sí es requisito crecer más para reducir la pobreza.

En el caso específico de Costa Rica, Robles y Arce (2011) encuentran una causalidad entre crecimiento económico, productividad y reducción de la pobreza. Además, las cifras históricas presentadas en Robles (1999) muestran que un requisito para disminuir la pobreza en Costa Rica es crecer por encima de 4 por ciento.

Por lo tanto, la mayor tasa de crecimiento generada por la nueva TCM debería tener un impacto sobre la reducción de la pobreza y el mejoramiento de los indicadores sociales de Limón. Este punto es muy relevante, pues de acuerdo al INEC el porcentaje de familias pobres en Costa Rica en el año 2015 fue 22 por ciento, mientras que en la Provincia de Limón fue de 29 por ciento. O sea, la pobreza en Limón es 34 más alta que el promedio nacional.

A nivel cantonal, las últimas estadísticas del INEC (2011) ubican a los cantones de Limón entre los que tienen un mayor porcentaje de familias viviendo bajo la línea de pobreza. De esta forma, Talamanca es el segundo cantón con mayor pobreza a nivel nacional (47 por ciento de las familias), Matina es el undécimo (35 por ciento de las familias), Pococí es el número 16 (32 por ciento de las familias), y Guácimo, Siquirres y Limón están en las posiciones 19, 20 y 22, con un poco más del 30 por ciento de sus familias en condición de pobreza. Vale aclarar que la media nacional de pobreza en ese año fue 22 por ciento.

Además, hay dos efectos que se deben considerar y que no se incluyen en estas estimaciones. El primero es que el impacto sobre los cantones centrales de la Provincia de Limón va a ser mayor, por su cercanía con la nueva TCM. Y el segundo es que la mayor actividad económica muy probablemente va a atraer a trabajadores de otras regiones de Costa Rica a Limón, lo cual también redundará en la creación de más empleos y una mayor tasa de crecimiento económico local.

Estas son buenas noticias para la región Caribe costarricense, pues de acuerdo al Censo Nacional del 2011 del INEC (2016a), Limón era la provincia con la mayor tasa de desempleo del país. Al mismo tiempo, el cantón central de Limón era el que presentó la tasa de desempleo más elevada en la Provincia y, a su vez, los distritos de Limón y Río Blanco fueron los que registraron el mayor desempleo del cantón con tasas de 5,3 y 5,9 por ciento, en ese orden.

De hecho, Río Blanco fue el distrito con la mayor tasa de desempleo de la Provincia. Aparte de Río Blanco, solo otros dos distritos en la Provincia presentaron más desempleo

4 Por ejemplo, véase Hull (2009), Fane y Warr (2002), Gutiérrez et al. (2007), Loayza y Raddatz (2006), Satchi y Temple (2006), Banco Mundial (2005) y Solow (1990).

que el distrito de Limón. Se trata de La Rita y Cariari, ambos del cantón de Pococí, con tasas de desempleo de 5,5 y 5,7 por ciento, respectivamente. Vale la pena mencionar que precisamente los distritos de Limón y Río Blanco son los que potencialmente se pueden beneficiar más de la mayor actividad portuarias, por su cercanía a la nueva TCM.

Estas cifras se presentan en el cuadro 9, el cual incluye la composición de la fuerza trabajo de Costa Rica, dividida por provincias y para el caso de Limón por cantón y distrito. En la última columna del cuadro se calcula la tasa de desempleo abierto.

Se debe aclarar que las estadísticas, como la tasa de desempleo abierto, que se obtienen de un censo no son comparables con las que provienen de encuestas como la Encuesta Continua de Empleo del INEC, pues las metodologías difieren.

Aunque la TCM inicia operaciones en el 2018, en este momento se está en la etapa de la construcción del puerto cuyo costo se calcula en $1.000 millones. Esta inversión, de acuerdo con la contabilidad llevada por APM Terminals, ha generado 863 puestos laborales para los habitantes de la región en el año 2015, entre el personal contratado directamente por el concesionario y los proveedores locales de materias primas para la construcción del nuevo puerto. Estas nuevas plazas de trabajo no incluyen los efectos indirectos que una nueva actividad tiene sobre la economía, causados por el encadenamiento de mayores flujos de comercio, lo cual redunda también en la creación de mayores empleos.

De conformidad con las estadísticas de la Encuesta Continua de Empleo del INEC (2016b), la Provincia de Limón logró reducir la tasa de desempleo de 12,7 a 10,9 por ciento de la población económicamente activa, entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015. En términos absolutos, la cantidad de personas desempleadas en la Provincia, en el último año, pasó de 23.545 a 20.283 personas. O sea, las personas desempleadas se redujeron en 3.262. Esto significa, que la construcción de la nueva TCM ha incidido directamente en la reducción del desempleo y explica el 26 por ciento de la reducción del desempleo de toda la Provincia de Limón. Es evidente que el efecto sobre el Cantón Central de Limón es mayor y aún más en el caso de los distritos cercanos a la construcción del nuevo puerto.

Cuadro 9
Fuerza de trabajo y tasa de desempleo abierto por provincia, por cantones y distritos de Limón

	Fuerza de Trabajo	Ocupados	Desocupados	Tasa de desempleo abierta (porcentaje)
Costa Rica	1.729.470	1.670.632	58.838	3,4
1. San José	609.154	587.980	21.174	3,5
2. Alajuela	334.546	324.344	10.202	3,0
3. Cartago	198.947	192.579	6.368	3,2
4. Heredia	191.516	185.945	5.571	2,9
5. Guanacaste	114.297	109.459	4.838	4,2
6. Puntarenas	144.729	139.932	4.797	3,3
7. Limón	136.281	130.393	5.888	4,3
7.1. Limón	32.031	30.409	1.622	5,1
7.1.1. Limón	22.250	21.070	1.180	5,3
7.1.2. Valle La Estrella	4.863	4.680	183	3,8
7.1.3. Río Blanco	2.587	2.435	152	5,9
7.1.4. Matama	2.331	2.224	107	4,6
7.2. Pococí	45.907	43.849	2.058	4,5
7.2.1. Guápiles	14.604	14.145	459	3,1
7.2.2. Jiménez	3.953	3.775	178	4,5
7.2.3. Rita	8.136	7.688	448	5,5
7.2.4. Roxana	6.005	5.727	278	4,6
7.2.5. Cariari	11.709	11.045	664	5,7
7.2.6. Colorado	1.500	1.469	31	2,1
7.3. Siquirres	20.321	19.587	734	3,6
7.3.1. Siquirres	11.481	11.049	432	3,8
7.3.2. Pacuarito	3.120	3.015	105	3,4
7.3.3. Florida	790	762	28	3,5
7.3.4. Germania	902	881	21	2,3
7.3.5. El Cairo	2.044	1.962	82	4,0
7.3.6. Alegría	1.984	1.918	66	3,3
7.4. Talamanca	10.027	9.733	294	2,9
7.4.1. Bratsi	2.265	2.223	42	1,9
7.4.2. Sixaola	2.843	2.770	73	2,6
7.4.3. Cahuita	2.976	2.835	141	4,7
7.4.4. Telire	1.943	1.905	38	2,0
7.5. Matina	13.362	12.777	585	4,4
7.5.1. Matina	3.202	3.031	171	5,3
7.5.2. Batán	5.749	5.468	281	4,9
7.5.3. Carrandi	4.411	4.278	133	3,0
7.6. Guácimo	14.633	14.038	595	4,1
7.6.1. Guácimo	6.735	6.474	261	3,9
7.6.2. Mercedes	551	527	24	4,4
7.6.3. Pocora	2.310	2.204	106	4,6
7.6.4. Río Jiménez	2.953	2.842	111	3,8
7.6.5. Duacarí	2.084	1.991	93	4,5

Fuente: INEC, Censo 2011

4. CANON POR LA CONCESIÓN DE LA TCM PARA JAPDEVA

De conformidad con el artículo 42 de la Ley General de Concesión de Obra Pública, Ley 7762, APM Terminals deberá pagar un canon de un 5 por ciento por la explotación de la concesión. En adición, de acuerdo con el artículo 28, inciso e, de dicha ley, la tarifa aprobada por contenedor incluye un aporte para el desarrollo económico de la Provincia de Limón igual al 2,5 por ciento. Ambos porcentajes se calculan sobre los ingresos brutos del concesionario, excluyendo lo correspondiente a los costos de la energía eléctrica de los contenedores refrigerados.

Estos porcentajes, un 7,5 por ciento de los ingresos brutos de APM Terminals, se depositarán en un fideicomiso, cuyo fiduciario debe girar a JAPDEVA los recursos diez días hábiles después de su pago por parte del concesionario. JAPDEVA deberá utilizar estos recursos para el desarrollo regional.

De acuerdo al plan de desarrollo de la concesión, en el cuadro 10 se presenta una estimación del monto que anualmente estaría recibiendo JAPDEVA producto de estos cánones. Debe indicarse que la tarifa ofertada por APM Terminals fue de $246 por contenedor de 40 pies, equivalentes a dos TEUs, y esta tarifa podría reducirse a $223 por TEU si el Gobierno cumple con quince medidas adicionales, como la construcción de los accesos a la nueva TCM (la Ruta 257) y una medida de bancabilidad. El cuadro 10 muestra los ingresos esperados para JAPDEVA producto del canon, tomando en consideración el movimiento mínimo esperado de contenedores y una tarifa de $246 por contenedor.

Según las proyecciones en el número de movimientos de contenedores establecido en el contrato de concesión, se espera que el ingreso por los cánones para JAPDEVA sea de alrededor de $12,5 millones en el primer año de operación (2018). Esta cifra aumentaría a $22.9 millones hacia el año 2025, de conformidad con el incremento esperado en la cantidad de contenedores que cruzarían por la nueva TCM. En este lapso se espera que la cantidad de TEUs se incremente de 1,4 millones en el año 2018 a 2,5 millones en el 2025. Cabe mencionar que la capacidad actual del Puerto de Limón es de 1 millón de TEUs, lo cual explica la congestión que existe en este muelle.

Si se suman todos los ingresos que se espera que reciba JAPDEVA por el canon por los primeros 30 años de operación de la TCM, el total superaría los $1.100 millones. Para poner estos números en perspectiva, en el cuadro 11 se muestran algunas cifras obtenidas de los estados financieros consolidados de JAPDEVA producto de la actividad portuaria, según los últimos datos publicados en la página web de esta institución y los estados financieros auditados de esta institución.

Cuadro 10
Estimación de los ingresos para JAPDEVA por el canon de la concesión de la nueva TCM

	Año	Contenedores (TEUs) (millones)	Ingreso bruto[1] (millones de $)	Canon JAPDEVA[2] (millones de $)	Ingresos acumulados por el canon (millones de $)
Fase 2A	2018	1,4	166	12,5	12,5
	2019	1,5	183	13,7	26,2
Fase 2B	2020	1,6	200	15,0	41,2
	2021	1,8	220	16,5	57,6
	2022	2,0	242	18,2	75,8
	2023	2,1	264	19,8	95,6
	2024	2,3	284	21,3	117,0
Fase 3 y posterior	2025	2,5	306	22,9	139,9
	2026	2,7	328	24,6	164,5
	2027	2,9	352	26,4	190,9
	2028	3,1	377	28,3	219,2
	2029	3,3	403	30,2	249,4
	2030	3,5	427	32,0	281,5
	2031	3,7	451	33,8	315,3
	2032	3,9	477	35,8	351,0
	2033	4,1	503	37,7	388,8
	2034	4,3	528	39,6	428,4
	2035	4,5	552	41,4	469,8
	2036	4,7	576	43,2	513,0
	2037	4,9	603	45,2	558,2
	2038	5,1	625	46,9	605,0
	2039	5,3	648	48,6	653,6
	2040	5,5	674	50,5	704,2
	2041	5,7	699	52,4	756,6
	2042	5,9	725	54,4	811,0
	2043	6,1	752	56,4	867,3
	2044	6,3	781	58,6	925,9
	2045	6,6	810	60,7	986,6
	2046	6,8	840	63,0	1049,6

1 El ingreso bruto no incluyen el gasto en electricidad por los contenedores refrigerados y se basa en la tarifa aprobada de $246 por contenedor de 40 pies (2 TEUs), la cual supone que el Gobierno cumple con las obras complementarias establecidas en la oferta aprobada.

2 El canon de JAPDEVA equivale al 5 por ciento de los ingresos brutos de conformidad con la Ley General de Concesión de Obra Pública más 2,5 por ciento adicional ofrecido por APM Terminals para el desarrollo de la Provincia de Limón.

Fuente: Estimaciones propia y de APM Terminals con base en el contrato de concesión

En el año 2015, los ingresos corrientes por los servicios prestados por JAPDEVA fueron equivalentes a 75,6 millones de dólares, el superávit corriente fue de 3,3 millones de dólares y hubo una pérdida neta cercana a un millón de dólares cuando se consideran los gastos de depreciación, entre otros. El superávit corriente se obtiene de la diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes que resultan de la actividad directa del puerto.

Esto significa que el canon que va a recibir JAPDEVA, producto de la operación de la nueva TCM en el año 2018, es equivalente a una sexta parte de los ingresos corrientes y a casi cuatro veces el superávit corriente del año 2015. Si se toman las cifras del año 2014, el canon es equivalente, también, a una sexta parte de los ingresos corrientes, a 1,3 veces el superávit corriente y casi tres veces el superávit neto de ese periodo.

Como los ingresos del canon de la concesión para JAPDEVA son crecientes por el incremento en el movimiento de contenedores, estas cifras son aún más holgadas para los siguientes años, una vez que inicie operaciones la nueva TCM.

Cuadro 11
Efecto financiero sobre JAPDEVA del canon de la concesión de la TCM

Año	Ingresos Corrientes[1] (millones de $)	Superávit Corriente[1] (millones de $)	Superávit Neto[1] (millones de $)
2012	69,3	9,0	3,2
2013	72,2	4,4	–0,7
2014	74,6	9,5	4,7
2015	75,6	3,4	–0,9
Año	**Canon a recibir en el año 2018 como porcentaje de**		
	Ingresos corrientes (en porcentajes)	**Superávit Corriente (en porcentajes)**	**Superávit Neto (en porcentajes)**
2012	18	140	390
2013	17	285	n.a.
2014	17	132	264
2015	17	365	n.a.

Superávit corriente: Ingresos menos gastos como resultado de la operación de los puertos.

Superávit neto: Es el superávit corriente menos los gastos relacionados con actividades no portuarias como la sección de Administración de Desarrollo que se encarga de proyectos sociales.

1 Para convertir las cifras a dólares se utilizó el tipo de cambio promedio utilizado en cuentas nacionales de 502,90 en 2012, 499,14 en 2013, 538,32 en 2014 y 534,60 en 2015.

n.a.: no aplica pues hubo una pérdida en JAPDEVA para ese año.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de JAPDEVA y el contrato de la concesión.

Es más, si se realizara este ejercicio para una mayor cantidad de años hacia atrás, no se encontraría uno solo en el cual JAPDEVA podría disponer de tanto dinero, en la forma de superávit neto, como lo va a tener a partir del año 2018 cuando inicie la concesión de la TCM.

Esto lanza una gran interrogante sobre la forma en la que se debe utilizar este canon para el desarrollo de la provincia de Limón, tal y como lo establece la Ley. Pero además, tiene el gran reto de la transformación que debe tener JAPDEVA para aprovechar el muelle actual de uno de carga a otro para la atención de turistas y cruceros. Más adelante en este documento se desarrollan algunas ideas a partir de las entrevistas realizadas a distintos líderes comunales de Limón, pero antes de ello se repasan los planes de desarrollo de JAPDEVA para la Provincia de Limón y cuánto puede ayudar el canon de la concesión a la consecución de esos planes.

5. EFECTO DEL CANON SOBRE LAS FINANZAS DE JAPDEVA

En el año 2011, JAPDEVA presentó el Plan de Competitividad 2011-2022+ luego de un proceso extenso de consulta y concertación con los actores públicos, privados y las organizaciones de la sociedad civil de la Provincia. La idea del Plan era definir los proyectos prioritarios para transformar la productividad regional. Dentro de este plan se trazaron retos de carácter económico, social, ambiental y aquellos relacionados con el comercio internacional.

Como parte de los aspectos económicos, se plantearon metas como el aumento de la producción, la creación de clusters de empresas, la diversificación de la producción con un mayor valor agregado, el desarrollo del turismo y la mejora de la infraestructura, entre otros. En materia de clusters o agrupamiento de empresas, el plan propuso favorecer condiciones para establecer clusters de turismo, agropecuario, de industria y de comercio.

En el campo social, los retos que se plantearon fueron aumentar el nivel educativo de la población, instaurar centros de investigación científica, equilibrar la población entre hombres y mujeres pues las últimas han estado migrando fuera de la región ante la falta de oportunidades laborales, mejorar la seguridad ciudadana de los habitantes y visitantes, reducir el índice de pobreza, potenciar el deporte y la cultura, y mejorar los indicadores de salud y vivienda de la región.

En el campo ambiental, los retos consistieron en mantener la integridad ecológica de las actividades productivas, disminuir la vulnerabilidad por las inundaciones, manejar

integralmente los desechos sólidos, desarrollar las capacidades de gestión ambiental de las municipalidades de la región, desarrollar una cultura ambiental entre los habitantes de la región y aumentar los esfuerzos para conservar la biodiversidad y los ecosistemas de la región.

Por último, en cuanto a los retos de carácter global o de comercio internacional, el Plan propuso como retos transformar los puertos en repuesta a la especialización de la demanda nacional e internacional, mejorar la imagen de la región para la atracción de inversiones, modernizar el sistema de Interconexión con las demás regiones del país y las zonas fronterizas, internacionalizar productos y servicios de la oferta regional y construir un aeropuerto internacional en Limón.

En total, el Plan de Competitividad 2011-2022+ de JAPDEVA establece una gama de proyectos y un programa de inversiones muy ambicioso, 39 en total, por un monto aproximado a los 7.350 millones de dólares, distribuidos a lo largo de los once años del plan. Estos proyectos se consideran prioritarios y urgentes para empujar la competitividad de la Provincia de Limón.

Como puede apreciarse en el cuadro 12, los primeros doce proyectos son los que más recursos demandan de este plan de inversiones. Se trata de la Planta Hidroeléctrica Reventazón que ya inició operaciones, la nueva refinería en la cual se estaba en conversaciones con el Gobierno de la República Popular de China para su construcción y financiamiento, la nueva TCM que ya se encuentra en construcción, la rehabilitación del ferrocarril, la megaterminal de transbordo o Proyecto Amega, la carretera Siquirres-Cartago-San José, la ampliación de la Ruta 32 para lo cual ya está aprobada la Ley para su financiamiento con un préstamo del Gobierno de la República Popular de China, la planta de producción de hidrógeno, la terminal petrolera que ya está en construcción, el Proyecto Limón-Ciudad Puerto el cual se ejecutó de forma parcial con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (ver el recuadro 1), el hospital regional que debe ser gestionado por la Caja Costarricense del Seguro Social y el nuevo aeropuerto internacional de Limón.

Los proyectos descritos con anterioridad suman un total de 7.152 millones de dólares y son proyectos de gran envergadura que pueden denominarse inversiones nacionales, pues han requerido o requerirán de préstamos internacionales, concesiones o grandes inversiones por parte del Gobierno de la República y que impactan tanto la competitividad de la Provincia de Limón como la del resto del país. También, estos proyectos involucran a otras instituciones del Estado por lo que escapan de la capacidad de gestión JAPDEVA.

Cuadro 12
Proyectos del Plan Regional de Competitividad 2012-2022+ de JAPDEVA

Proyecto	Inversión
1. Hidroeléctrica Reventazón	2.300,0
2. Refinería	1.240,0
3. Terminal de Contenedores de Moín	995,0
4. Rehabilitación del ferrocarril	750,0
5. Megaterminal de transbordo (Proyecto Amega)	700,0
6. Carretera Siquirres-Cartago-San José	400,0
7. Planta de producción de hidrógeno	250,0
8. Ampliación Ruta 32	250,0
9. Terminal petrolera	92,0
10. Limón Ciudad-Puerto	80,0
11. Hospital regional	55,0
12. Aeropuerto internacional	40,0
13. Programa de mejoramiento de seguridad ciudadana	37,0
14. Programa de emprendedurismo y MIPYMES	18,5
15. Parque industrial y zona franca	16,0
16. Universalización de la enseñanza del inglés	12,0
17. Programa de la cuenca binacional del Río Sixaola	12,0
18. Planta de tratamiento de residuos sólidos	12,0
19. Centro regional de abasto	11,0
20. Limón Home Port	10,0
21. Plan de ordenamiento urbanización metropolitano de Limón	9,5
22. Parque temático del caribe	7,5
23. Planta de biodiesel y etanol	7,0
24. Centro de formación deportiva de alto rendimiento	5,5
25. Cluster de agua	4,3
26. Centros universitarios integrados	3,4
27. Rutas turísticas del agua y del coral	3,4
28. Parque tecnológico	2,5
29. Centros para-universitarios	2,5
30. Progroma de monitoreo ecológico	1,7
31. Planta mezcladora de asfalto	1,5
32. Plan de ordenamiento territorial de la Región Huetar Atlántica	1,4
33. Centro de educación artística especializada	1,2
34. Valoración ecosistémica de las áreas protegidas y reservas indígenas	0,8
35. Granjas marinas	0,8
36. Arrecifes artificiales	0,6
37. Estructuración y articulación de clusters	0,6
38. Región Huetar Atlántico Carbono Neutro	0,5
39. Granjas de acuacultura	0,5
TOTAL	7.335,6

Fuente: JAPDEVA

Recuadro 1: **Proyecto Limón Ciudad-Puerto**

El proyecto Limón Ciudad-Puerto constaba de cuatro áreas de desarrollo de obras y consultorías. Algunos de los proyectos lograron su ejecución, otros quedaron a nivel de planteamientos técnicos. Al final, la totalidad del préstamo no fue desembolsado en razón de que se vencieron los tiempos para su ejecución.

La primera área del proyecto era la de Revitalización Urbana y Cultural que consistía en:

a) Rehabilitación de edificios y parques: Edificio de Correos, restauración patios de INCOFER (estación de tren para visitantes, área de convenciones, zonas de descanso, playa pública y sede local del Ministerio de Cultura), rehabilitación del Parque Cariari, creación de senderos y un centro de información turística en Isla Uvita, construcción de zonas peatonales, rehabilitación de 15 campos de deporte, restauración de la Casa de la Cultura.

b) Revitalización urbana: Alcantarillado de aguas residuales de Limoncito y Pueblo Nuevo, control de la contaminación de Playa Los Baños, pavimentación de las calles en Limoncito, control de inundaciones de Limoncito.

La segunda área correspondía al Desarrollo Económico Local, compuesta por:

a) Establecimiento de mercados y subsidios en efectivo a Pymes elegibles.

b) Prestación de asistencia técnica a Pymes elegibles para el desarrollo de planes de negocios, contabilidad, asesoramiento jurídico y servicios de internet subvencionados.

c) Fortalecimiento del MEIC en Limón para crear un inventario de Pymes, determinar necesidades de capacitación y establecimiento de ventanilla única de servicios.

La tercera área era la de Fortalecimiento de la Gestión Municipal, la cual pretendía:

a) Diseño e implementación de un presupuesto participativo para priorizar la inversión.

b) Establecimiento de una oficina de recepción y solución de quejas con la participación de la sociedad civil y la Defensoría de los Habitantes.

c) Publicación del presupuesto municipal en la página web.

d) Creación de una oficina de desarrollo municipal para la formulación y seguimiento del plan estratégico de la cuidad puerto.

e) Asesoría técnica para el desarrollo de regulaciones para la protección de edificios y sitios históricos.

f) Asistencia técnica para el desarrollo de una estrategia de promoción turística.

g) Fortalecimiento de la gestión fiscal y financiera de la municipalidad: integración electrónica de la tesorería, contabilidad, presupuesto y adquisiciones; restructuración del sistema contable; capacitación del personal; mejoramiento de equipo y software.

h) Mejoramiento de la gestión y recaudación de la Municipalidad de los impuestos: completar el registro de catastro, valoración de propiedades, desarrollo de un sistema para la ubicación de propiedades.

i) Construcción de un nuevo edificio municipal.

La cuarta área era el Mejoramiento del Entorno Portuario e incluía:

a) Mejorar el acceso del transporte hacia Limón: reconstrucción de uno de los extremos del Río Chirripó, rehabilitación de la terminal para que funcione como centro de acopio de piña y banano.

b) Construcción de 800 metros de vía férrea para el acceso del tren al muelle de Moín, rehabilitación de la vía férrea de Limón y Moín para el transporte de pasajeros a la ciudad de Limón.

El resto de los proyectos del Plan de Competitividad de JAPDEVA, 27 en total, alcanzan una inversión de 183.6 millones de dólares distribuidos en un lapso de 11 años. Al contrastar esta cifra con los ingresos que JAPDEVA va a recibir por el canon procedente de la concesión de la TCM que se presenta en el cuadro 10, este monto estaría cubierto con los ingresos de los primeros 10 años de la concesión, esto es, antes de finalizar el año 2027.

Lo anterior significa que de ser estos recursos bien gestionados, JAPDEVA estaría en la capacidad de financiar todos los proyectos locales propuestos en su Plan de Competitividad con recursos propios y dejando a otras instituciones de carácter nacional, los proyectos mayores de infraestructura. Es claro que algunos proyectos ya están concluidos y otros se encuentran, de forma parcial, en ejecución y que es probable que algunas prioridades hayan cambiado desde el año 2011. Sin embargo, el presente ejercicio se realiza con el afán de mostrar la significancia que los recursos del canon de la concesión puede llegar a tener sobre el desarrollo de la Provincia de Limón.

La Administración de Desarrollo de JAPDEVA es la división encargada de promover el desarrollo regional en busca del bienestar de la población y la competitividad de la región. El cuadro 13 presenta la liquidación de gastos ante la Contraloría General de la República de esta división.

Puede observarse que en los últimos años, la Administración de Desarrollo ha tenido un gasto entre 7 y 8 millones de dólares. Sin embargo, alrededor del 70 por ciento de estos gastos son para el pago de salarios de funcionarios de JAPDEVA. Esto deja un poco más de dos millones de dólares para el pago de servicios, transferencias, compra de materiales y suministros y bienes duraderos.

Cuando se comparan estas cifras con el canon que va a recibir JAPDEVA a partir del año 2018, el resultado es que el canon va a equivaler a 1,6 veces los gastos de la Administración de Desarrollo y casi 6 veces los gastos no relacionados con salarios de ese departamento de JAPDEVA. Esto quiere decir que la concesión de la TCM constituye una excelente oportunidad para reforzar el papel que ha venido jugando JAPDEVA en el desarrollo de la Provincia de Limón y potenciar los efectos que la concesión puede traer sobre la actividad económica y el nivel de vida de sus habitantes.

Cabe mencionar que en la entrevista realizada a la Presidente Ejecutiva de JAPDEVA, se mencionó que se está conformando un programa de replanteamiento institucional para sacarle el mejor provecho a la inversión de la nueva TCM. Para ello se está proponiendo establecer un fideicomiso para el financiamiento de proyectos que vayan en tres líneas: que tengan un impacto socio-económico sobre la Provincia, que generen empleo y que sea financieramente sostenible a través del tiempo. De acuerdo con la Presidencia Ejecutiva, los proyectos que se financien deben tener una conexión con la actividad

portuaria y están trabajando en la definición de un portafolio de proyectos, en donde JAPDEVA pasaría de ser una institución manejadora de puertos a una que complemente la actividad portuaria de gestores privados.

Cuadro 13
Liquidación de gastos de la Administración de Desarrollo de JAPDEVA
(en millones de dólares y como porcentaje del canon de la TMC del año 2018)

	Gasto Total	Salarios	Servicios, transferencias y otros
Montos en millones de dólares			
2010	8,1	5,0	3,2
2011	6,8	4,9	1,9
2012	7,5	5,1	2,3
2013	7,3	5,3	2,0
2014	7,8	5,4	2,4
2015	7,9	5,7	2,2
Cifras como porcentaje del canon de TCM de 2018			
2010	154	252	396
2011	184	255	658
2012	167	244	534
2013	170	234	627
2014	160	231	518
2015	159	219	577

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la CGR y del cuadro 9

6. OTROS IMPUESTOS Y CÁNONES DE LA CONCESIÓN DE LA TCM

JAPDEVA no es la única institución pública que va a percibir nuevos ingresos por concepto de cánones a la concesión de la TCM, pues existen otras tres fuentes de ingresos para el Estado: los impuestos municipales, el canon de regulación y el impuesto sobre la renta.

En el caso de los impuestos municipales, APM Terminals debe pagar a la Municipalidad de Limón 0,45 por ciento de sus ingresos brutos, excluyendo el costo de la electricidad de los contenedores refrigerados, un 5 por ciento de los ingresos por patente municipal como impuestos de playas y zonas verdes y un 2 por ciento de esos mismos ingresos en la forma de impuestos de mantenimiento.

Estos impuestos municipales se muestran en la columna 4 del cuadro 14 y para el primer año de operaciones (2018) se espera que la Municipalidad de Limón reciba cerca de $800.000 de recursos nuevos. Para el año 2025 se proyecta que esta cifra suba a $1,5 millones y durante los primeros 30 años de la concesión, este municipio habrá recibido más de $75 millones.

De acuerdo con las cifras de la Contraloría General de la República (CGR) para el año 2015, la Municipalidad de Limón fue el sexto municipio que registraba más ingresos a nivel nacional, los cuales fueron equivalentes a 29.9 millones de dólares[5]. Por lo tanto, los ingresos adicionales por impuestos municipales a APM Terminals representarían un incremento de casi 3 por ciento de estos ingresos a partir del año 2018, los cuales podrían ser utilizados para mejorar la gestión de las áreas que la CGR ha mostrado como las más débiles, tal y como se explicará más adelante cuando se analice el Índice de Gestión Municipal.

En segundo lugar, el contrato de la concesión de la TCM establece que la Autoridad Reguladores de los Servicios Públicos (ARESEP) recibirá, por concepto de canon de regulación, un uno por ciento de los ingresos brutos de APM Terminals, excluyendo el costo de la electricidad de los contenedores refrigerados. En la columna 5 del cuadro 14 se estima el monto esperado a recaudar por este canon de regulación. Así en el 2018, ARESEP tendría ingresos adicionales por $1,7 millones, en el año 2025 por $3,1 millones y de forma acumulada durante los primeros 30 años de la concesión se recibirían cerca de $150 millones.

Según las cifras de la liquidación del presupuesto ante la CGR (2015), la ARESEP registró ingresos de aproximadamente $37,8 millones[6] en el año 2015. Esto significa que el canon de regulación en el año 2018 le representaría a la ARESEP un ingreso adicional de 4,5 por ciento en el primer año de la concesión de la TCM.

En síntesis, cuando se suman todos los cánones que se van a cobrar por la operación de la TCM durante los primeros 30 años de la concesión, el monto supera $1.300 millones. El cuadro 14 muestra en la última columna las cifras acumuladas para los primeros 29 años de la concesión.

Al monto anterior, se le debe sumar los impuestos sobre la renta que pagaría APM Terminals por la operación de la TCM y que será recaudado por el Ministerio de Hacienda. Este impuesto es igual al 30 por ciento de las ganancias netas de APM Terminals, las cuales de acuerdo con el contrato de la concesión serán positivas, lo cual es destacable, pues en la actualidad el Ministerio de Hacienda no recibe monto alguno pues los muelles de Limón son operados con pérdidas.

5 15.990,21 millones de colones a un tipo de cambio promedio de 534,60 colones por dólar.

6 20.195,13 millones de colones a un tipo de cambio promedio de 534,60 colones por dólar.

Cuadro 14
Estimación de los impuestos pagados por APM Terminals por la concesión de la nueva TCM
(en millones de dólares)

	Año	Canon JAPDEVA[1]	Impuestos municipales[2]	Canon de fiscalización ARESEP [3]	Total de impuestos y cánones	Impuestos y cánones acumulados
Fase 2A	2018	12,5	0,8	1,7	15,0	15,0
	2019	13,7	0,9	1,8	16,5	31,4
Fase 2B	2020	15,0	1,0	2,0	18,0	49,4
	2021	16,5	1,1	2,2	19,8	69,2
	2022	18,2	1,2	2,4	21,8	91,1
	2023	19,8	1,3	2,6	23,8	114,8
	2024	21,3	1,4	2,8	25,6	140,4
Fase 3 y posterior	2025	22,9	1,5	3,1	27,5	167,9
	2026	24,6	1,7	3,3	29,6	197,5
	2027	26,4	1,8	3,5	31,7	229,2
	2028	28,3	1,9	3,8	34,0	263,2
	2029	30,2	2,0	4,0	36,3	299,5
	2030	32,0	2,2	4,3	38,4	337,9
	2031	33,8	2,3	4,5	40,6	378,5
	2032	35,8	2,4	4,8	42,9	421,5
	2033	37,7	2,5	5,0	45,3	466,7
	2034	39,6	2,7	5,3	47,6	514,3
	2035	41,4	2,8	5,5	49,7	564,0
	2036	43,2	2,9	5,8	51,9	615,9
	2037	45,2	3,0	6,0	54,3	670,2
	2038	46,9	3,2	6,2	56,3	726,4
	2039	48,6	3,3	6,5	58,4	784,8
	2040	50,5	3,4	6,7	60,7	845,5
	2041	52,4	3,5	7,0	62,9	908,5
	2042	54,4	3,7	7,2	65,3	973,7
	2043	56,4	3,8	7,5	67,7	1.041,4
	2044	58,6	4,0	7,8	70,3	1.111,8
	2045	60,7	4,1	8,1	72,9	1.184,7
	2046	63,0	4,3	8,4	75,6	1.260,3

1 Corresponde al 7,5 por ciento de los ingresos brutos, excluidos los gastos de electricidad.

2 Corresponde al 0,45 por ciento de los ingresos brutos netos del costo de electricidad por patente municipal, más el 5 por ciento de impuesto de playas y zonas verdes y 2 por ciento de impuesto de mantenimiento sobre el cobro de patente municipal.

3 Corresponde al 1 por ciento de los ingresos brutos netos del costo de electricidad.

Fuente: Cuadro 10 y APM Terminals con base en el contrato de concesión

7. AGENDA DE MEDIDAS PRIORITARIAS

La capacidad para financiar los programas de desarrollo descritos en la sección anterior se da de forma independiente a las actividades comerciales de JAPDEVA como administrador de los puertos actuales de Limón y Moín. No obstante, la institución deberá pasar por una renovación para enfocarse más a la promoción de la actividad turística, pues ese va a ser el fuerte del puerto actual de Limón, pues toda la carga de contenedores será trasladada a la nueva TCM a partir del año 2018, tal y como está establecido en el contrato de concesión. Además, dentro de los planes estratégicos de JAPDEVA está construir una marina en una parte del puerto actual como parte del Proyecto Limón Home Port que busca convertir a Limón en un punto de partida de yates y cruceros.

La Provincia de Limón tiene un potencial incalculable para el desarrollo no solo regional, sino también nacional. Por la ubicación geográfica de Costa Rica, Limón tiene la capacidad de convertirse en un puerto de reconocimiento mundial para la manipulación de contenedores entre los océanos Atlántico y Pacífico.

Dadas las limitaciones del Canal de Panamá, la posibilidad de crear un canal seco a lo ancho de Costa Rica permitiría transferir contenedores entre buques de grandes dimensiones con mayor agilidad de lo que está disponible actualmente o barcos que hoy no pueden ser atendidos por su gran calado, aun con la ampliación del Canal de Panamá, como los buques llamados New Panamax, con capacidades superiores a los 15.000 TEUs. Esto, más el desarrollo del turismo, el establecimiento de zonas industriales y un aeropuerto internacional en Limón llevarían el desarrollo económico y social de la Provincia a niveles nunca antes vistos en cualquier región de Costa Rica. Por ello es que se hace imprescindible el liderazgo de una institución como JAPDEVA tanto para el uso del canon de la concesión de la TCM, como del desarrollo de la infraestructura y de la preparación de los trabajadores para sacarle el mayor provecho a los beneficios de la concesión de la nueva TCM.

En lo que resta de este documento, se analizan algunas de las grandes áreas que requieren mejoras de forma prioritaria y que surgen del análisis de los indicadores de competitividad, de desarrollo humano y de las entrevistas realizadas con los actores políticos y sociales de la Provincia de Limón. Estas medidas son complementarias y algunas de ellas se podrían financiar con los ingresos que se van a recibir del canon. En este sentido, existe coincidencia de que los esfuerzos deben concentrarse en:

a) Promover el turismo como sector generador de empleos para trabajadores con distintos niveles de capital humano. Un mayor número de empleos y una mejora en los salarios redundará en una mayor cobertura de la seguridad social, lo que beneficiará los indicadores de salud de los habitantes de la región.

b) Mejorar la infraestructura vial tanto para el transporte de mercaderías como para el traslado de personas, ya sea turistas o empleados que se dirigen a sus lugares de trabajo.

c) Fortalecer la gestión municipal para dar un mayor dinamismo a la actividad económica y en especial al sector turismo, mediante el diseño de planes reguladores que ordenen la asignación de concesiones de la zona marítimo-terrestre.

d) Aumentar las destrezas de la mano de obra para mejorar los ingresos de los habitantes de la región. Lo anterior va desde aumentar la cobertura de primaria y secundaria, hasta establecer programas de capacitación técnica y desarrollo de actividades científicas que colaboren con el desarrollo de las actividades comerciales que se espera se generen con la nueva TCM y la reconversión de Puerto Limón en un muelle de cruceros.

e) Mejorar la seguridad ciudadana, ya que los índices de homicidio y delincuencia han crecido sosteniblemente y casi se han triplicado en los últimos 10 años. El PNUD indica que los elementos que inciden con mayor fuerza en la delincuencia de la Provincia de Limón son el tráfico de drogas, la cantidad de armas de fuego, la deserción escolar, los problemas de empleo, la debilidad institucional, insuficiencia de espacios para la práctica del deporte, los nuevos asentamientos de personas fuera de la región y la existencia de barras o pandillas[7].

7.1 Promoción del turismo

Existe una coincidencia entre los entrevistados de que uno de los mayores provechos para la comunidad de Limón de la puesta en marcha de la nueva TCM es el desarrollo de la actividad turística. Esto se lograría gracias a la habilitación del muelle actual de Puerto Limón para el arribo de cruceros, al Proyecto Home Port que inició en diciembre de 2015 con el establecimiento de la compañía de cruceros Pullmantur y la construcción de la marina a un costado del puerto actual.

El turismo es visto como una actividad con un impacto social y económico más extendido que el mayor volumen que se generará con la puesta en marcha de la TCM. Hoy, la cantidad de cruceros que arriban a Limón se ve limitada por los múltiples usos de la terminal y por los atrasos en los atraques. Esto ocasiona que los turistas duren menos horas en el puerto y que en promedio gasten menos dinero de lo que lo que se registra en otros puertos del Caribe. Por ejemplo, en el año 2015, las encuestas del ICT muestran que el gasto promedio de un turista que arriba por crucero a Limón es

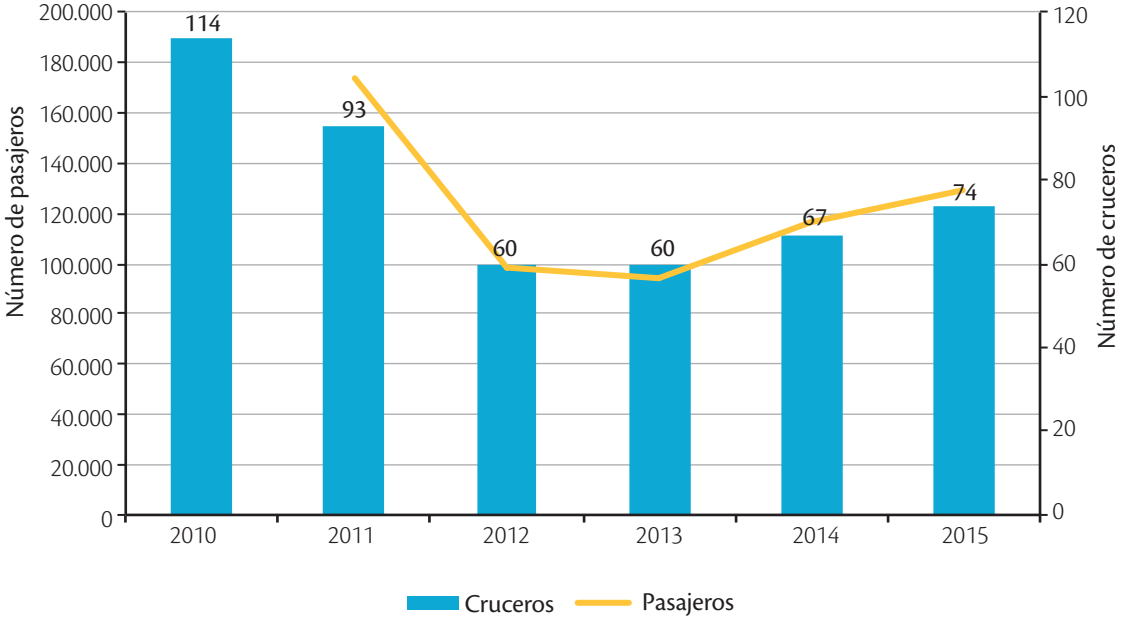
7 Para un mayor detalle ver MIDEPLAN (2014).

de 48,60 dólares, cuando de acuerdo a Rodrigue (2013), el turismo de crucero gasta por parada portuaria alrededor de $100.

En el gráfico 1 se incluyen la cantidad de turistas y de cruceros que arriban a los puertos de Limón por año. A pesar de que las cifras han aumentado en los últimos dos años, la cantidad de cruceros se había reducido a casi la mitad en comparación con las cifras previas al año 2010. La congestión del muelle, con sus usos múltiples, explica en gran medida la caída en el número de cruceros.

Gráfico 1

Número de pasajeros y de cruceros que arriban a los muelles de Limón por año



Fuente: JAPDEVA

En setiembre de 2015, el Gobierno de la República implementó el programa Limón Home Port que permitió por primera vez en 20 años a turistas abordar cruceros en Puerto Limón. Esto ocurrió gracias a la habilitación de una bodega de JAPDEVA para que funcione como puesto de control de migración y aduanas. De inmediato, la compañía Pullmantur escogió a Limón como puerto de origen y para la temporada 2015-2016 programó la salida de 16 cruceros de aproximadamente 2.000 turistas cada uno. Esto explica el repunte en la cantidad de cruceros para el año 2015 que se muestra en el gráfico 1. El Gobierno ha calculado que solo con esta medida se han logrado crear 150 empleos en el Cantón Central de Limón.

A pesar de lo anterior, existe una preocupación entre los entrevistados pues no existen las condiciones para atraer y atender a un mayor número de turistas mediante actividades que generen un mayor valor agregado. Para ello, se indica que se debe crear un plan maestro para coordinar las funciones que están a cargo de la Municipalidad del Cantón Central de Limón, de JAPDEVA y de otras instituciones públicas, con la participación de las asociaciones comunales.

Por ejemplo, hoy no hay condiciones para trámites migratorios y de aduanas ágiles para los turistas que arriban en cruceros, aparte de que la infraestructura de atención de los turistas es inadecuada. Tampoco se le ha sacado provecho a actividades como tiendas libres de impuestos para los turistas internacionales.

Se menciona que el INA debería estar ajustando los planes para capacitar a las personas que se van a requerir para atender el mayor flujo de turistas; que el CONAVI debería mejorar los accesos a otros cantones de la provincia para generar actividad turística más allá del cantón central; y que el INCOFER debería implementar un programa de transporte ferroviario de personas para desarrollar el turismo en un corredor del puerto a Siquirres que disminuya la congestión en el centro de la ciudad.

La actividad turística en Limón tiene un gran potencial de crecimiento que puede aprovecharse si se moderniza el puerto para cruceros y se le da un buen uso al canon. El cuadro 15 muestra que la Provincia de Limón es la segunda región del país que recibe menos visitas de turistas extranjeros, según la medición del ICT de los pisos de demanda, o sea, la cantidad de turistas que pernoctaron al menos una noche en cada una de las regiones. Las cifras muestran que solo el 15 por ciento de los turistas extranjeros se hospedaron en la Provincia de Limón y este porcentaje ha tendido a caer desde el año 2006; de hecho, la Provincia de Limón es la única región del país en donde ha caído la visitación de turistas extranjeros desde el año 2011.

Cuadro 15

Distribución de los pisos de demanda[1] internacional por Unidad de Planeamiento Turístico (UPT)

		2006		2010		2011		2012-2013		2014	
		Porcentaje	Estimación de turistas	Porcentaje	Estimación de turistas	Porcentaje	Estimación de turistas	Porcentaje	Estimación de turistas	Porcentaje	Estimación de turistas
	Total de Turistas		1.445.954		1.683.386		1.770.188		1.920.858		2.074.489
Distribución por UPT	Caribe	18,8	271.176	17,8	299.270	19,6	347.327	16,0	307.745	15,1	312.567
	Guanacaste	33,1	478.251	37,2	627.031	37,1	656.971	37,4	719.159	38,4	795.788
	Llanuras del Norte	25,5	368.156	27,0	455.267	26,6	471.683	20,8	400.274	25,3	524.305
	Pacífico Medio	26,3	380.710	24,2	406.756	23,1	409.557	20,2	387.939	22,6	469.493
	Pacífico Sur	4,8	69.277	7,9	133.026	7,2	127.872	9,7	186.408	12,4	256.559
	Puntarenas	9,2	132.768	12,4	208.712	11,0	194.857	19,5	375.023	21,5	445.594
	Valle Central	74,2	1.073.086	79,4	1.336.805	80,1	1.417.843	69,3	1.330.604	72,6	1.506.728

1 El piso de demanda es la cantidad de turistas que pernoctaron por lo menos una noche en la UPT

Fuente: ICT

Las cifras del ICT muestran que en la Provincia de Limón existen 26 empresas de hospedaje con declaratoria turística emitida por esta institución, lo cual equivale al 5,2 por ciento del país y generan el 2,6 por ciento de los empleos de este segmento a nivel nacional. Cerca del 70 por ciento de estas empresas están ubicadas en los cantones de Pococí, Limón y Talamanca, y brindan servicios de hospedaje principalmente a viajeros de negocios y funcionarios públicos. La excepción la marcan los hoteles de la zona de Cahuita que se dedica al turismo nacional e internacional y algunos esfuerzos en la región de Talamanca para el turismo rural y étnico. Por ello, la mayor cantidad de habitaciones se ubica a lo largo de la Ruta 32.

El ICT indica que la Provincia de Limón capta menos del uno por ciento de toda la inversión nacional que realizan las empresas con declaratoria turística[8]. La razón obedece a que muchos hoteles pequeños se localizan en la franja marítimo-terrestre en la cual no se han asignado concesiones legales, pues no existen planes reguladores costeros, lo cual impide darles a esas empresas la declaratoria del ICT. Además, al predominar hoteles pequeños, la mayoría de estos establecimientos no tienen el tamaño mínimo exigido para cumplir con los requisitos del ICT.

De acuerdo con el Plan Regional de JAPDEVA, las acciones necesarias para elevar la competitividad de la región limonense en la atracción del turismo son la capacitación oportuna y especializada de la mano de obra, la captación de la mano de obra de la mujer que tiene una de las tasas de participación más bajas del país, la integración de todas las variables turísticas del entorno, realizar las obras para mejorar la infraestructura vial y consolidar el encadenamiento con rutas turísticas aledañas a la Provincia.

7.2 Infraestructura

El Reporte Mundial de la Competitividad del Foro Económico Mundial (2016) para el año 2015-2016 coloca a Costa Rica en la posición 52 entre 140 países. En América Latina, la competitividad de Costa Rica solo es superada por Chile, en el puesto 35, y ligeramente por Panamá, en el puesto 50.

El mayor impedimento a la competitividad de Costa Rica es el área de la infraestructura, pues se ubica en el puesto 71. Dentro de la infraestructura, el segmento de transporte es lo que más golpea la competitividad del país, pues está en la posición 105 y, en cuanto a la calidad de las carreteras, Costa Rica se ubica en la posición 115 a nivel mundial. Los puertos no se quedan muy atrás, en la posición 109 entre los 140 países, aunque este indicador mejorará de forma sustancial cuando inicie operaciones la nueva TCM.

8 Para más detalle ver JAPDEVA (2011a).

En la actualidad existe un problema de congestión vehicular en Limón a raíz de la actividad portuaria y el trasiego de contenedores, pues JAPDEVA estima que el 65 por ciento de los usuarios de la carretera son furgones y equipo especial. La Cámara de Transportistas ha estimado que la congestión ha incrementado los costos en varios millones de dólares, solamente por concepto de combustible. A lo anterior habría que agregarle los efectos sobre el medio ambiente derivado de la contaminación sónica y de las emisiones de gases.

De hecho, JAPDEVA (2011a) estima que anualmente el país pierde alrededor de 377 millones de dólares al no mejorarse la ruta 32. Si se acumula este valor por varios años, este monto es menor al costo de la ampliación de la carretera y la adición de otras modalidades de transporte como una vía férrea moderna. En el campo ferroviario, el país es colocado por el Foro Económico Mundial en la posición 95 entre 108 países evaluados.

Por lo tanto, una prioridad para sacarle un mayor provecho a la concesión de la nueva TCM es la ampliación de la ruta 32 a cuatro carriles como mínimo, pues bajo las condiciones actuales, no se podría aprovechar todo el potencial de crecimiento económico de la nueva terminal de contenedores, ya que se estaría trasladando la congestión del muelle a la carretera.

Por ello, es importante darle un mayor impulso a la concesión de la Ruta 32, en la cual ya existe una ley aprobada para su construcción con un préstamo del Gobierno de la República Popular de China. De acuerdo con la memoria anual del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2016), en el último año se ha venido trabajando en la corrección del anteproyecto de ampliación de esta ruta y en el proceso de elaboración del mosaico catastral de expropiaciones para que se pueda calcular el costo que le corresponderá al Estado.

No obstante lo anterior, aun no se ha logrado completar la información técnica requerida para cumplir con todos los requisitos legales y técnicos aplicables. Se debe entender que la ampliación de la carretera no se logrará de la noche a la mañana y que durante la ampliación muy posiblemente la congestión va a empeorar. Por esta razón, este debe ser un tema prioritario que debe iniciar cuanto antes.

Cabe indicar que el Anexo 3 del Contrato de Concesión de la TCM contempla solo el acceso de la nueva terminal con la ruta 32, mediante una carretera de 2 carriles en la etapa segunda y 4 carriles en etapas posteriores (la Ruta 257). Pero, no se menciona ningún aspecto relacionado con el tránsito de los contenedores, una vez que ya ingresen a esa ruta.

Bajo las condiciones actuales de saturación en los puertos de Limón, JAPDEVA estima que el 36,1 por ciento del valor de las exportaciones costarricenses se transportan por la vía aérea, mientras que el 42,4 por ciento lo hacen por medio de los puertos del Caribe. Con la agilización de los tiempos de importaciones y exportación de la nueva TCM, se

espera un incremento importante en el trasiego de contenedores, el cual llegará a más que duplicar la cantidad manipulada de TEUs en menos de 7 años, según las proyecciones del Concesionario, establecidas en el cartel de la concesión, y el estudio de QBIS.

Es evidente que es necesario agilizar la ampliación de la ruta 32. Pero, es igualmente importante mejorar la infraestructura vial para corresponder con una mejor y mayor oferta turística, dados los planes de rehabilitar Puerto Limón para la atención del turismo de cruceros.

La Provincia de Limón cuenta con una red nacional de 3.660 kilómetros, en su mayoría caminos de lastre o tierra. En este sentido se requiere una mayor inversión en carreteras y caminos vecinales para obtener un mayor provecho de la mayor actividad económica que van a generar la nueva TCM y el muelle de cruceros de Puerto Limón.

Se debe recordar que los cantones de Limón se encuentran entre los menos favorecidos en materia de infraestructura dentro del Índice de Competitividad Cantonal del Observatorio del Desarrollo. En niveles absolutos, la competitividad de la infraestructura de todos los cantones es baja o muy baja; mientras que, en valores relativos, los seis cantones de Limón están por debajo de la media nacional. Así, Guácimo se ubicaba en el puesto 41, Siquirres en el 44, Matina en el 59, Pococí en el 66, Limón en el 69 y Talamanca en el 81, el peor entre todos los cantones del país. En otras palabras, los cantones de la Provincia de Limón están entre los que tienen mayores problemas de infraestructura, en un país que a nivel internacional también está entre los más rezagados en este campo.

JADVEVA (2011c) ha propuesto la construcción de una nueva ruta Siquirres-Turrialba-Cartago. Con esta nueva vía, esta institución indica que se lograrían costos de transportes dramáticamente reducidos, un aumento de los ingresos por exportación a Costa Rica, una mejora en el crecimiento económico del Valle Central, la región norte y el Caribe, una mejora de las condiciones para el turismo en la región, beneficios para Turrialba al estar mejor conectada tanto con la capital como con Siquirres y toda la región del Caribe, y Guápiles y Guácimo verán mejoradas su capacidad y seguridad vial sobre la ruta 32 a través del Parque Nacional y hacia el Valle Central. En general, al reducirse los tiempos de desplazamiento se mejoraría la interacción entre los mercados laborales de estos cantones y San José y la dinámica industrial, al tiempo que se dinamizaría la actividad turística.

7.3 Gestión municipal

Una buena gestión de las municipalidades resulta crítico para el desarrollo de una región. Por ejemplo, la actualización de los planes reguladores permite considerar zonas que han quedado excluidas de dichos planes por la extensión natural de las zonas comerciales y residenciales. Del mismo modo, un plan regulador moderno permite la

explotación turística de la zona marítimo-terrestre, lo cual ha sido mencionado como una limitante al desarrollo hotelero de la Provincia de Limón.

Además, las municipalidades proveen una serie de servicios públicos que ayudan a mejorar la competitividad de las empresas, elevar el nivel de vida de las personas y su desarrollo humano. Dentro de estos servicios públicos se encuentran las carreteras de gestión local, acueductos, recolección de basura, ornato de parques, policía municipal, control del medio ambiente, concesión de patentes y permisos de construcción, solo para mencionar unos cuantos.

La Contraloría General de la República calcula de forma anual el Índice de Gestión Municipal (IGM) con el fin de medir la gestión de las 81 municipalidades del país en relación con los aspectos normativos y técnicos. El objetivo de este índice es identificar deficiencias con el fin de promover acciones correctivas que mejoren el accionar de las municipalidades para satisfacer las necesidades de las comunidades.

El Índice está compuesto por 61 indicadores distribuidos en 5 ejes: Desarrollo y gestión institucional; Planificación, participación ciudadana; Gestión de desarrollo ambiental; Gestión vial; y Gestión de servicios sociales. A cada uno de estos ejes se les asigna un puntaje, en donde la nota máxima es de 100, y cada eje está constituido por áreas de evaluación, tal y como se muestra en la Figura 2.

Las municipalidades del país se ordenan por grupos de acuerdo a características similares en cuanto al presupuesto, el Índice de Desarrollo Humano Cantonal y los kilómetros cuadrados de territorio. La calificación promedio de las municipalidades ha venido en aumento, año tras año desde el año 2010, cuando la nota promedio fue de 47,2. Para la última medición del índice, en el año 2014, la nota promedio fue de 59, lo que refleja una mejora del 25 por ciento en la calificación.

Sin embargo, como es de esperar, las municipalidades han tenido un desempeño desigual en la evolución de las calificaciones obtenidas. Por lo tanto, es adecuado analizar cómo han evolucionado los cantones de la Provincia de Limón en el IGM y detectar aquellas áreas en las que se han quedado rezagadas.

En el cuadro 16 se presenta un desglose con la calificación de los 5 ejes que componen el IGM para los seis cantones de la Provincia durante los últimos cinco años. Para comprender el cuadro, primero se presenta el promedio nacional para el IGM y cada uno de los 5 ejes. Luego para cada año, se incluye la calificación con base en 100 puntos y entre paréntesis se indica la posición de cada cantón en el ranquin entre las municipalidades evaluadas por la CGR. Luego se indica con colores la calificación en relación con el promedio nacional y la posición en el ranquin de municipalidades. De esta forma, los colores se interpretan así:

a) Verde fuerte: La calificación está por encima del promedio y la municipalidad está dentro de las 20 mejores del país o en el primer cuartil.

b) Verde tenue: La calificación está por encima del promedio y la municipalidad está entre las 21-40 mejores del país o en el segundo cuartil.

c) Amarillo: La calificación está por debajo del promedio y la municipalidad se ubica entre las 41-60 mejores municipalidades del país o tercer cuartil.

d) Rojo fuerte: La calificación está por debajo del promedio y la municipalidad se ubica entre las 21 municipalidades con la menor calificación o cuarto cuartil.

Figura 2

Fuente: Tomado de CGR (2015)

Este orden de colores ayuda a visualizar tanto las áreas que presentan mayor rezago como la evolución de la calificación en el tiempo. Por ejemplo, a pesar de que la calificación total del IGM ha mejorado con los años, existe una tendencia a la aparición de mayores valores en rojo fuerte conforme se aproxima el año 2014. Esto significa que las mejoras en el promedio nacional han sido mayores a las mejoras observadas en los cantones de la Provincia de Limón.

En otras palabras, los cantones de Limón se han quedado rezagados en relación al promedio del país. Esto es cierto con excepción del cantón de Pococí, en donde la calificación supera el promedio nacional y el municipio se ubica entre las mejores 22 municipalidades del país, en virtud de los avances en el Eje 2 (Planificación, participación

ciudadana y rendición de cuentas), del Eje 3(Gestión del desarrollo ambiental) y, en especial, del Eje 5 (Gestión de servicios sociales). En específico, la Municipalidad de Pococí ha mejorado en años recientes la calificación por la optimización de los procesos de contratación administrativa, eficiencia en la recolección, tratamiento y depósito de residuos, el establecimiento de procedimientos de rendición de cuentas, la participación ciudadana en las decisiones del municipio, la capacitación del recurso humano, la atención de servicios y obras sociales y mejoras en la atención vial.

Cuadro 16

Calificación y posición (entre paréntesis) de los cantones de la Provincia de Limón en el Índice de Gestión Municipal

(verde fuerte = encima del promedio y en el primer cuartil; verde tenue = encima del promedio y en el segundo cuartil; anaranjado = debajo del promedio y en el tercer cuartil; rojo fuerte = debajo del promedio y en el cuarto cuartil)

		2010	2011	2012	2013	2014
		(de 68 municipios)	(de 80 municipios)	(de 79 municipios)	(de 81 municipios)	(de 81 municipios)
Índice de Gestión Municipal						
Calificación total	Promedio nacional	47,2	49,8	55,1	56,3	59,0
	Guácimo	38,3 (49)	29,9 (73)	33,8 (77)	47,5 (64)	39,9 (77)
	Limón	44,5 (40)	43,4 (56)	45,0 (67)	52,9 (44)	49,9 (64)
	Matina	35,7 (53)	26,4 (77)	38,7 (74)	42,4 (74)	44,3 (73)
	Pococí	26,6 (68)	46,6 (47)	55,2 (36)	52,3 (46)	65,5 (22)
	Siquirres	–	23,8 (79)	46,5 (60)	49,2 (57)	48,4 (67)
	Talamanca	–	29,8 (74)	48,5 (51)	49,8 (56)	53,2 (54)
Eje 1. Desarrollo y gestión institucional						
Eje 1	Promedio nacional	61,2	63,9	69,6	70,5	72,2
	Guácimo	56,0 (44)	55,1 (59)	58,9 (65)	60,3 (61)	59,7 (68)
	Limón	55,8 (47)	62,4 (48)	62,0 (57)	56,9 (68)	54,0 (75)
	Matina	55,9 (46)	48,2 (73)	49,1 (77)	53,3 (75)	57,3 (73)
	Pococí	54,0 (52)	61,4 (49)	64,4 (52)	71,0 (42)	69,7 (47)
	Siquirres	–	48,5 (72)	71,9 (35)	72,8 (38)	72,8 (42)
	Talamanca	–	43,6 (74)	56,0 (73)	52,4 (76)	57,9 (72)
Eje 2. Planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas						
Eje 2	Promedio nacional	36,9	42,7	51,0	53,9	57,7
	Guácimo	45,5 (21)	9,2 (75)	32,8 (71)	48,3 (50)	58,0 (37)
	Limón	22,3 (52)	31,7 (57)	31,3 (72)	48,8 (48)	53,0 (44)
	Matina	16,8 (58)	9,1 (76)	36,6 (69)	30,9 (74)	44,7 (63)
	Pococí	13,1 (66)	35,6 (52)	58,8 (22)	56,6 (32)	64,6 (30)
	Siquirres	–	13,8 (73)	46,6 (48)	48,6 (49)	61,2 (32)
	Talamanca	–	17,6 (69)	52,1 (31)	54,3 (36)	53,2 (43)

		2010 (de 68 municipios)	2011 (de 80 municipios)	2012 (de 79 municipios)	2013 (de 81 municipios)	2014 (de 81 municipios)
Índice de Gestión Municipal						
Eje 3. Gestión de desarrollo ambiental						
Eje 3	Promedio nacional	36,8	33,1	40,7	41,3	45,6
	Guácimo	16,4 (64)	17,1 (71)	16,1 (75)	32,9 (52)	10,1 (80)
	Limón	32,4 (41)	25,6 (50)	32,0 (46)	38,0 (43)	28,8 (69)
	Matina	23,9 (56)	19,0 (66)	25,8 (58)	39,3 (41)	29,4 (65)
	Pococí	12,8 (67)	22,0 (58)	39,4 (36)	23,1 (74)	60,2 (17)
	Siquirres	–	10,1 (75)	36,8 (40)	40,8 (37)	22,1 (76)
	Talamanca	–	8,9 (77)	18,0 (73)	30,2 (58)	38,4 (50)
Eje 4. Gestión de servicios económicos (gestión vial)						
Eje 4	Promedio nacional	55,6	61,3	62,5	63,3	65,7
	Guácimo	45,2 (52)	46,1 (69)	38,0 (75)	58,3 (54)	40,0 (76)
	Limón	54,6 (41)	54,2 (59)	50,7 (64)	68,5 (35)	67,5 (43)
	Matina	48,3 (50)	23,5 (78)	47,9 (68)	40,6 (77)	50,1 (69)
	Pococí	30,3 (62)	69,0 (31)	54,3 (59)	46,6 (72)	65,1 (53)
	Siquirres	–	7,8 (80)	29,1 (79)	26,2 (80)	35,4 (79)
	Talamanca	–	61,7 (44)	72,4 (20)	67,8 (37)	65,9 (48)
Eje 5. Gestión de servicios sociales						
Eje 5	Promedio nacional	41,3	46,0	46,7	47,3	47,7
	Guácimo	19,2 (66)	10,3 (77)	7,5 (78)	31,5 (63)	21,5 (75)
	Limón	63,0 (9)	38,7 (52)	45,5 (37)	57,5 (21)	51,5 (34)
	Matina	27,2 (57)	23,0 (72)	30,8 (65)	44,0 (43)	34,5 (61)
	Pococí	7,9 (68)	47,8 (41)	59,0 (20)	64,3 (18)	67,4 (14)
	Siquirres	–	29,8 (66)	30,5 (67)	42,5 (47)	38,5 (53)
	Talamanca	–	16,8 (75)	51,2 (31)	49,5 (33)	53,3 (30)

Fuente: Elaboración Propia con base en el Índice de Gestión Municipal de la CGR (2015).

En el año 2014, 4 de las 6 municipalidades de Limón (Guácimo, Limón, Matina y Siquirres) se ubican entre las 20 más rezagadas del país. Esto ocurre por las bajas calificaciones en el eje 1 (Desarrollo y gestión institucional), en donde se incluye la capacidad para elaborar, aprobar y publicar planes reguladores; en el eje 3 (Gestión de desarrollo ambiental), que tiene que ver con los servicios de recolección y manipulación de residuos y ornato de calles y áreas públicas; y en el eje 4 (Gestión vial). Esto indica que estas son las áreas en las que existen las mayores oportunidades de mejora en el desempeño del quehacer municipal. Lo anterior es aún más relevante cuando se considera que la tendencia en los últimos años ha sido a que las calificaciones han ido empeorando en estas áreas.

Los ejes 2 (Planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas) y 5 (Gestión de servicios sociales) presentan menos desafíos pues la mitad de las municipalidades están por encima del promedio. No obstante, la Municipalidad de Matina se encuentra por

debajo del promedio y se ubica entre los 20 municipios más rezagados a nivel nacional en todos los ejes de la medición del Índice.

En resumen, las municipalidades de Limón requieren de mejoras en la gestión financiera, el control interno, la contratación administrativa, la gestión de tecnologías de información, los recursos humanos, la recolección y el tratamiento de residuos, el aseo de vías y sitios público y la gestión vial.

Las municipalidades que están más rezagadas son Guácimo y Matina, seguidas de Siquirres y Limón, todas lejanas de la media nacional. Luego se ubica la municipalidad de Talamanca, también por debajo del promedio. Y la única municipalidad que despunta es la de Pococí, que se ubica entre las mejores del país, cuando hace 5 años era la que tenía la peor calificación de los 68 municipios que se evaluaron en el año 2010.

7.4 Educación

La educación es una forma de inversión que contribuye al crecimiento económico, pues la acumulación de capital humano mejora la productividad de los trabajadores. Además, existe una fuerte correlación entre los niveles educativos de las personas y los ingresos que reciben, por lo que una mano de obra más calificada conduce a mejores indicadores sociales, dentro de los cuales está un mayor nivel de consumo.

La escolaridad promedio de Costa Rica es menor a 7 años. O sea, el trabajador promedio en Costa Rica apenas tiene primaria completa. El Estado de la Nación (2015) indica que, aunque se ha incrementado notablemente en los últimos 15 años, la escolaridad promedio entre personas de 21 a 30 años es inferior a 10 años, o sea, secundaria incompleta. Esta escolaridad es baja incluso para países en desarrollo.

Un estudio realizado por Jiménez et al. (2009) encuentra que la acumulación de capital humano en Costa Rica ha jugado un papel muy modesto en el crecimiento económico del país, debido al retroceso educativo de la población de los años 80 que afecta a la fuerza de trabajo actual.

El Proyecto Estado de la Nación publicó en el año 2013 el Índice de la Situación Educativa a nivel cantonal para Costa Rica. El objetivo de este indicador es identificar brechas en el sistema educativo e identificar áreas prioritarias para dirigir políticas que disminuyan las desigualdades educativas entre cantones del país. De esta forma, se pueden integrar a diversas instituciones públicas, como las municipalidades, el INA y JAPDEVA en el caso de Limón, para el mejoramiento del desempeño de la oferta educativa de la región.

El índice combina seis parámetros que tratan de medir la calidad de la educación primaria y secundaria, tal y como se describe a continuación:

a) Acceso: Es una aproximación a la tasa neta de escolaridad. Se calcula como la relación entre la matrícula de alumnos en la edad oficial para asistir a un nivel específico entre la población en esas edades.

b) Proceso: Es el resultado de combinar la retención o no deserción de los alumnos y la eficiencia interna o no repitencia.

c) Acceso y uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TICs): Incluye cuatro variables; el porcentaje de computadoras en buen estado según el criterio de los directores de los centros educativos; el número de computadoras por mil estudiantes; el acceso a laboratorios de informática; y el porcentaje de alumnos beneficiarios del Programa Nacional de Informática Educativa.

d) Infraestructura: Como un indicador proxy del estado general de la infraestructura se utiliza el porcentaje de aulas académicas e inodoros en buen estado según el criterio de los directores de los centros educativos.

e) Preparación docente: Es el porcentaje de docentes titulados de acuerdo con el Ministerio de Educación Pública.

f) Logro: En primaria es una aproximación de la cantidad de alumnos que culminan la escuela, para lo cual se toma la cantidad de niños que aprueban el sexto grado entre la población de 12 años. En el caso de secundaria, se toma el porcentaje de aprobación de pruebas de bachillerato.

De acuerdo con los resultados del Índice de Situación Educativa, los cantones de las regiones Huetar Norte, Atlántica y Brunca son las que presentan las condiciones más desfavorables. Todos los cantones de la Provincia de Limón se ubican por debajo de la media nacional en este indicador, tanto para educación primaria como para educación secundaria.

Como puede verse en el cuadro 17, para la calidad de la educación primaria, los valores del Índice para el año 2011 colocan a Limón en la mejor posición de la región caribeña, en el puesto 47, seguidos por Pococí y Siquirres en los puestos 50 y 51, Guácimo en el 57, Matina en el 69 y Talamanca en la posición más baja a nivel nacional, en el puesto 81. En general las calificaciones de calidad de la educación primaria ha venido mejorando en la Provincia en los últimos años, con la excepción de Siquirres, pero esa mejora ha sido más lenta a la que ha experimentado la media nacional, por lo que las brechas de los cantones de Limón con el resto del país se han venido expandiendo.

En el caso de la calidad de la educación secundaria, los datos del 2012 que se presentan en el cuadro 17 muestran que las posiciones empeoran para todos los cantones de Limón. Así, Pococí se ubica en el puesto 51, Limón en el 53, Siquirres en el 60, Guácimo en el 72, Matina en el 79 y Talamanca repite en el último puesto nacional, en la posición 81. Vale la pena indicar que la calidad de la educación secundaria ha tenido un retroceso

en la mitad de los cantones de la región, pues Siquirres, Matina y Talamanca han visto su calificación caer en el Índice de Situación Educativa en los últimos años.

Cuadro 17
Posición de las cabeceras de provincia
y de los cantones de Limón en el Índice de Situación Educativa

	Educación Primaria	Educación Secundaria
Montes de Oca	2	1
Moravia	4	2
Santo Domingo	3	3
Flores	5	4
***Heredia**	**12**	**5**
Alfaro Ruíz	24	6
***Cartago**	**6**	**7**
Esparza	19	8
Hojancha	49	9
Turrubares	66	10
***San José**	**14**	**11**
***Alajuela**	**17**	**24**
***Liberia**	**26**	**30**
Pococí	50	51
***Limón**	**46**	**53**
***Puntarenas**	**53**	**56**
Siquirres	51	60
Guácimo	57	72
Matina	69	79
Talamanca	81	81

Fuente: Murillo (2013)

Cuando se compara al cantón central de Limón con las otras cabeceras de Provincia, los resultados muestran que solo Puntarenas tiene un ligero mayor rezago en el Índice de Situación Educativa, pues mientras que Limón se ubica en la posición 53 en educación secundaria, Puntarenas lo hace en el puesto 56. En cuanto a las otras cabeceras de Provincia, Liberia se ubica en el puesto 30, Alajuela en el 24, San José en el 11, Cartago en el 7 y Heredia en 5. Una situación similar ocurre con la educación primaria, con la diferencia de que Cartago es la mejor cabecera de Provincia pues se ubica en el sexto puesto a nivel nacional, seguido de Heredia en el puesto 12, San José en el 14, Alajuela en el 17, Liberia en el 26, Limón en el 46 y Puntarenas en la posición 53.

Las mayores brechas identificadas en la calidad de la educación primaria de la Provincia limonense se asocian con fallas en la infraestructura, el uso de las TICs y el bajo acceso de la población meta, o sea, la tasa neta de escolaridad. Mientras tanto, en el caso de la educación secundaria, las principales oportunidades de mejora en la calidad están también en infraestructura y uso de la TICs, así como en el control de la tasa de repitencia y de deserción. La excepción es el cantón de Talamanca en donde además hay brechas importantes en la titulación de los maestros.

Como conclusión, si bien los indicadores de educación toman años o décadas en superarse, es importante mejorar la escolaridad general de los pobladores de la zona caribeña de nuestro país para obtener un mayor provecho de la mayor actividad económica que puede generar la nueva TCM.

A pesar de lo anterior, la necesidad de formación va más allá de la escolaridad. También se requiere ajustar programas técnicos que permitan crear una oferta suficientemente capacitada de trabajadores que logren desempeñarse en el nuevo énfasis de Puerto Limón, o sea, la actividad turística. Convendría emprender programas de enseñanza del inglés, desarrollo de la gastronomía, del emprendedurismo, entre otros, que les permitirán a los pobladores dedicarse a actividades que generen un mayor agregado para ellos y para la región. En estos campos las municipalidades de la Provincia pueden ofrecer oportunidades de capacitación es estas y otras áreas, tal y como ha sido la experiencia en otros cantones del país. Para ello, una parte del canon de la concesión podría ser utilizado para impulsar estos programas.

Por su parte, APM Terminals suscribió con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) un convenio de cooperación con el fin de mejorar las aptitudes técnicas de trabajadores que deseen desempeñarse en la actividad portuaria. Este convenio permite la promoción y realización de actividades de interés común, sean estas académicas, de capacitación y formación profesional, pasantías y articulación de programas, entre otras. Así, uno de los objetivos primarios de este convenio es colaborar en la capacitación de los trabajadores para las nuevas plazas laborales que se van a generar alrededor de la mayor actividad portuaria con la operación de la nueva TCM.

7.5 Seguridad ciudadana

Según el PNUD (2011), la inseguridad ciudadana se ha convertido en uno de los fenómenos sociales que ha producido el mayor deterioro en la calidad de vida de los costarricenses. La inseguridad ciudadana se manifiesta en la forma de violencia, amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros.

Los problemas de seguridad ciudadana afectan tanto a los individuos que se ven expuestos a mayores tasas de crimen y que ven afectadas sus perspectivas económicas, ya sea por la delincuencia o la mayor cantidad de homicidios, como a las empresas que deben invertir una mayor cantidad de recursos en seguridad para proteger sus activos con el consecuente incremento en los costos de producción y pérdida de competitividad. Además, se aleja a inversionistas potenciales y se pierden oportunidades de negocio y empleos.

Las estadísticas de homicidios culposos muestran que la Provincia de Limón registra la mayor incidencia en Costa Rica con una tasa de 23 homicidios por 100.000 habitantes. Esta cifra más que duplica la tasa para San José y llega a ser cinco veces más alta que la observada en Cartago, tal y como se puede apreciar en el cuadro 18.

Además, mientras otras provincias han mantenido la tasa de homicidios estable o la han reducido, Limón ha visto crecer esta tasa casi tres veces en los últimos 10 años, al pasar la cantidad de homicidios por 100.000 habitantes de 9,2 a 23,0 entre los años 2003 y 2013.

De acuerdo con el Observatorio de la Violencia (2012) del Ministerio de Justicia, el cantón central de Limón presenta el mayor índice de violencia e inseguridad de Costa Rica, seguidos por los cantones Central de San José, Pococí, Matina, Talamanca y Siquirres en la octava posición. Guácimo se ubica en el puesto 12, lo cual significa que los seis cantones de Limón están entre los doce cantones más violentos del país.

Estos resultados se desprenden del cálculo del Índice General de Delitos calculados por el Observatorio de la Violencia, cuyo objetivo es proveer información confiable para direccionar las políticas públicas para mitigar y prevenir la violencia en el país.

El índice se elabora con base en los delitos reportados al OIJ relacionados con asaltos a personas y a casas de habitación, robo a casas de habitación y edificios, robo y tacha de vehículos, hurto a personas, violación y homicidios. No se contemplan los delitos no denunciados (la llamada cifra negra) y las denuncias se comparan con la población cantonal calculada por el INEC. La versión más reciente del índice utiliza las estadísticas del 2011.

Como se puede apreciar en el cuadro 19, el Índice General del Delitos se divide en dos subíndices: el Tipo I que se refiere a delitos contra la vida y el Tipo II que considera los delitos contra la propiedad. En el subíndice Tipo I aparece Limón en el segundo lugar de los cantones más violentos del país (San José es el primero), Pococí en el tercer lugar, Matina en el sexto, Siquirres en el 14, Guácimo en el 15 y Talamanca en el 27. En el subíndice Tipo II, Talamanca es el cantón más violento del país, seguido por Limón. Siquirres está en la posición 13, Pococí en la 17, Guácimo en la 19 y Matina en la 22.

Cuadro 18
Tasa de homicidio doloso por provincia: 2003-2013
(tasa por cada 100.000 habitantes)

	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón
2003	9,3	5,0	4,1	6,0	6,3	8,5	9,2
2004	8,2	4,1	2,8	5,7	3,8	7,5	14,1
2005	10,5	5,0	4,0	4,0	5,0	9,0	15,0
2006	9,6	4,0	3,7	5,3	9,8	9,9	17,2
2007	11,6	5,0	1,0	4,0	6,0	10,0	19,0
2008	14,9	5,9	4,9	5,2	7,8	15,1	25,1
2009	15,2	5,4	7,6	6,1	5,5	14,4	25,4
2010	13,4	8,1	5,7	8,2	8,9	17,6	18,2
2011	10,3	6,0	3,1	6,8	7,5	19,3	24,6
2012	10,6	5,7	4,2	4,9	3,7	9,7	22,4
2013	10,6	5,1	4,5	4,9	7,3	6,9	23,0

Fuente: Observatorio de la Violencia (2014)

Como una forma de asociar la violencia a algunas condiciones socioeconómicas, el Observatorio de la Violencia coloca a todos los cantones de Limón en el grupo de 12 cantones en donde las tasas de delitos son más altas, la tasa de desempleo es mayor, posee el menor porcentaje de personas mayores de 65 años, el mayor porcentaje de personas mayores de 15 años y la mayor deserción del sistema educativo. Estas características explican la razón por la cual estos cantones se ubican en las últimas posiciones del Índice de Desarrollo Cantonal que se presentó en la segunda sección de este documento.

Las estadísticas nacionales recopiladas por el Observatorio de la Violencia (2014), muestran que la tasa de homicidio en Costa Rica es mayor en hombres pues existen 5 asesinatos de hombres por cada uno de mujer, las víctimas son mayoritariamente menores de 35 años, con mayor incidencia en las provincias de Limón y San José, independientemente del cantón, cometidos principalmente con armas de fuego, en donde se calcula que en el país existe una arma de fuego por cada 10 habitantes, y cometidos en un 95 por ciento por hombres.

Cuadro 19
Posición de los cantones de Limón en el Índice General de Delitos
(ordenados del cantón más violento al menos violento)

	Índice General	Sub índice Tipo I	Sub índice Tipo II
Limón	1	2	2
San José	2	1	35
Pococí	3	3	17
Matina	4	6	22
Talamanca	5	27	1
Puntarenas	6	12	10
Aguirre	7	21	5
Siquirres	8	14	13
Orotina	9	38	3
Liberia	10	22	6
Corredores	11	16	11
Guácimo	12	15	19

Fuente: Observatorio de la Violencia (2012)

Estas cifras evidencian que las mayores vulnerabilidades al crimen se encuentran entre las poblaciones de jóvenes varones. Entonces, para su atención, existen coincidencias entre el documento del Observatorio de la Violencia y las entrevistas realizadas, en el sentido de que se pueden establecer programas de atención que busquen dar mayores oportunidades de empleo y educación, más espacios de recreación, y la apropiación y el rescate de espacios locales, para promover actividades deportivas y sociales en las cuales los jóvenes puedan aprovechar el tiempo libre.

Como puede apreciarse, la seguridad ciudadana de la Provincia de Limón puede mejorarse articulando políticas que integren a las otras áreas que se han comentado en la presente sección de este documento como lo son la promoción del turismo, una mejor educación y una gestión municipal más eficiente. De esta forma, se pueden combinar los esfuerzos de diversas instituciones públicas, para lo cual el canon de la concesión de la TCM puede utilizarse para mejorar las condiciones de los jóvenes de la región y mejorar la seguridad ciudadana.

8. CONCLUSIONES

a) Los indicadores de competitividad de los cantones de Limón muestran un rezago general en todos los componentes que la conforman. No obstante, existen mayores necesidades relativas en mejorar la gestión de los gobiernos locales, la infraestructura de la región y la calidad de vida de los habitantes, lo cual tiene relación con la capacidad para generar más empleos y mejores remuneraciones para los trabajadores de la región.

b) En desarrollo humano, el PNUD y Costa Rica Propone ubican a los cantones de Limón entre los menos favorecidos a nivel nacional. Para el PNUD, cinco de los seis cantones están entre los 10 menos desarrollados del país. Siquirres se distancia un poco del resto pues se ubica entre los 20 cantones con el menor desarrollo humano de Costa Rica. Salvo los casos puntuales de Limón y Talamanca para el caso de la esperanza de vida, afectada en el primer caso por la delincuencia y en el segundo por la falta de servicios médicos, las mayores carestías están en el bienestar material y en índice de conocimiento. Esto guía las áreas en las que se debería invertir para mejorar el desarrollo humano de la población.

c) La concesión de la TCM tiene efectos directos sobre el cantón central de Limón y efectos indirectos que pueden extenderse a nivel nacional. No obstante, los efectos indirectos son potenciales pues dependen de que el país realice una serie de mejores para que la actividad comercial prospere, como lo son las mejoras en la infraestructura vial, la gestión municipal y la educación.

d) Los efectos directos de la operación de la TCM provocarían una disminución en la tasa de desempleo de la Provincia de Limón de un punto porcentual a partir del año 2018, cuando inicie operaciones el nuevo puerto. De realizarse los cambios necesarios para aprovechar todo el potencial de la operación de la nueva TCM, el desempleo de la región caribeña puede llegar a reducirse a alrededor del 4 por ciento en el año 2025, lo cual es considerado una situación de pleno empleo y representaría una disminución del desempleo actual de cerca del 60 por ciento.

e) La entrada en operación de la TCM aumentaría la tasa de crecimiento de la producción de la Provincia de Limón en el año 2018 en 4,4 por ciento, con lo que el crecimiento de ese año sería de 8,9 por ciento y potencialmente de 9,4 por ciento. Esto duplicaría la tasa proyectada por el Banco Central para el país. A partir de ese año, la nueva actividad económica provocada por la TCM podría potencialmente aumentar de forma sostenible la tasa de crecimiento de la producción de la Provincia en medio punto porcentual al año.

f) El mayor crecimiento económico debería tener un impacto sobre la reducción de la pobreza en Limón, pues a nivel nacional existe una tendencia a que la pobreza se reduce cuando la producción crece por encima del 4 por ciento.

g) La etapa actual de la construcción del puerto de la TCM está creando un efecto positivo sobre el empleo y la actividad económica de la región. De hecho, la tasa de desempleo se ha reducido en la Provincia de Limón en el último año y las plazas de trabajo generadas por la construcción del muelle explican una cuarta parte de esta reducción del desempleo. Es claro que el efecto sobre el cantón central de Limón y los distritos de Limón y Río Blanco es mayor por su cercanía a este desarrollo en la infraestructura portuaria. Esto es muy positivo pues estos dos distritos estaban entre los cuatro distritos que registraban la mayor tasa de desempleo de la Provincia, según el Censo 2011. Además, según ese Censo, Limón era la provincia con la mayor tasa de desempleo del país.

h) La Ley y el contrato de la concesión otorga a JAPDEVA un canon de 7,5 por ciento de los ingresos brutos que genere APM Terminals. Según las proyecciones en el número de movimientos de contenedores, se espera que este canon sea de alrededor de $12,5 millones en el primer año de operación (2018). Esta cifra aumentaría a $22,9 millones en el año 2025, de conformidad con el incremento esperado en la cantidad de contenedores que cruzarían por la nueva TCM. En este lapso se espera que la cantidad de TEUs se incremente de 1,4 millones en el año 2018 a 2,5 millones en el 2025. Cabe mencionar que la capacidad actual del Puerto de Limón es de 1 millón de TEUs, lo cual explica la congestión actual de este muelle. Durante los primeros 30 años de la concesión, se proyecta que los ingresos para JAPDEVA por el canon superarían los $1.100 millones.

i) El canon que va a recibir JAPDEVA en el año 2018 equivale al 17 por ciento de sus ingresos operativos y casi cuatro veces el superávit corriente que registró en el 2015. En relación al superávit neto, JAPDEVA reportó pérdidas en los años 2015 y 2013, pero si se compara con los resultados de los años 2014 y 2012, el canon representa casi 3 veces y 4 veces el superávit neto de esos años, respectivamente.

j) El último plan regional de JAPDEVA es del año 2011 e incluía 39 proyectos con una inversión planeada de 7.350 millones de dólares. Cuando se excluyen los proyectos nacionales como la ampliación de la Ruta 32, la TCM y el aeropuerto internacional de Limón, entre otros, quedan 27 proyectos de corte regional y cuya inversión alcanzaría 184 millones de dólares. Estos proyectos podrían ser financiados con los ingresos del canon de la concesión en los primeros 10 años de operación de la TCM. Además, el canon equivale a casi 6 veces los gastos no salariales ejecutados por la Administración de Desarrollo de JAPDEVA en el año 2015.

k) Además del canon de JAPDEVA, la Municipalidad de Limón y la ARESEP van a recibir ingresos nuevos por la concesión. Durante los primeros 30 años de la concesión la Municipalidad estaría recibiendo más de $75 millones y la ARESEP más de $150 millones La suma de todos estos cánones durante los primeros treinta años de la concesión suman más de $1.300 millones. A esta cifra se le debe sumar lo que el Ministerio de Hacienda recaudará por el pago del Impuesto sobre la renta de APM Terminals y que equivale al 30 por ciento de los ingresos netos del operador de la TCM.

l) Hay coincidencia entre estudios realizados y las entrevistas a actores de la región de que los esfuerzos de inversión deben centrarse en la promoción del turismo, la mejora de la infraestructura vial, el fortalecimiento de la gestión municipal, la mejora de las destrezas de la mano de obra y mejor seguridad ciudadana.

m) El turismo es una actividad que podría desarrollarse con el inicio de la TCM pues Puerto Limón se especializaría en la atención de cruceros. El desarrollo del turismo tendría un efecto más extendido sobre el empleo de la región que la propia TCM. Hoy la cantidad de cruceros que llegan a Limón se ve afectada por la saturación del muelle. Aunque los arribos han crecido en los últimos dos años, la cantidad de cruceristas que llegaron a Limón en el 2015 es una tercera parte más baja de la recibida cinco años atrás.

n) Para que el turismo prospere se requieren de mejoras en aspectos como formación del recurso humano, infraestructura vial para el transporte ágil de turistas, modernización de los planes reguladores municipales para el desarrollo de la actividad hotelera y trámites migratorios ágiles, entre otros.

o) El Reporte Mundial de Competitividad indica que el mayor impedimento a la competitividad de Costa Rica es el área de la infraestructura y, dentro de este, la calidad de las carreteras. Además, a nivel nacional, los cantones de Limón están entre los que presentan los mayores rezagos en la gestión vial municipal, lo cual agrava el problema de competitividad de la región.

p) Es difícil alcanzar todo el potencial de crecimiento derivado de la operación de la TCM si no se realizan inversiones importantes en la ampliación de la Ruta 32. Sin esta mejora, la congestión se trasladaría del puerto a la carretera, ya de por sí colapsada, por lo que no se podrán aprovechar todos los ahorros en los costos de transporte marítimo.

q) Una buena gestión de las municipalidades es crítico para el desarrollo de una región. El Índice de Gestión Municipal (IGM) de la Contraloría General de la República muestra que los cantones de Limón se han venido quedando rezagados en relación al promedio del país, con la excepción de Pococí. Por su parte, Guácimo, Limón, Matina y Siquirres se ubican entre las 20 municipalidades del país con el IGM más bajo.

r) Las mayores deficiencias detectadas por la CGR están en las áreas de Desarrollo y gestión institucional, en donde se incluye la capacidad para elaborar, aprobar y publicar planes reguladores, en la Gestión de desarrollo ambiental, que tiene que ver con los servicios de recolección y manipulación de residuos y ornato de calles y áreas públicas, y en la Gestión vial. Esto indica que estas son las áreas en las que existen las mayores oportunidades de mejora en el quehacer municipal. Lo anterior es aún más relevante cuando se considera que la tendencia en los últimos años ha sido a que las calificaciones han ido empeorando en estas áreas.

s) En materia educativa, los cantones de la Provincia de Limón también presentan un rezago en comparación con el promedio nacional. Las áreas en donde existen mayores deficiencias son la infraestructura educativa, la deserción, la repitencia y el acceso y uso de las TICs.

t) En el área de seguridad ciudadana, los seis cantones de Limón se ubican entre los doce cantones más violentos del país. Si bien las causas de la delincuencia son múltiples, la población afectada se caracteriza por ser jóvenes varones, para lo cual se pueden articular políticas de diversas instituciones públicas para mejorar la educación, aumentar los empleos y ampliar las posibilidades de recreación con el fin de mitigar las altas tasa de crimen de la Provincia de Limón, cuya tasa de homicidio supera entre 2,5 y 5 veces, al resto de las provincias del país.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Legislativa de Costa Rica (2008). *Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos, Ley No.* 7762. San José, Costa Rica.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (2009). *Aprobación del Contrato de Préstamo N° 7498-CR y sus Anexos, entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), para financiar el Proyecto de Limón Ciudad-Puerto, Ley Nº 8725.* San José, Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica (2016). *Programa Macroeconómico 2016-2017.* Acta de la Sesión 5708-2015 del Banco Central de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Banco Mundial (2005). *Pro-Poor Growth in the 1990's: Lessons and Insights from 14 Countries.* Agence Française pour le Développement, Paris, Bundesministerium für Wirtschaftlieche Zusammenarbeit, Berlín, Department for International Development (DFID), Lóndres y el Banco Mundial, Washington D.C.

Contraloría General de la República (2016). *Ingresos presupuestados y recibidos en colones.* Tomado el 4 de abril de 2016 de https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=10263:2:0:::::

Contraloría General de la República (2015). *Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2014: Décimo informe.* División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local, CGR. San José, Costa Rica.

Costa Rica Propone (2016). *Índice del Progreso Social.* Tomado el 7 de abril de 2016 de http://www.costaricapropone.go.cr/ranking?type=IPS

Fane, G. and P. Warr (2002). *How Economic Growth Reduces Poverty* World Institute for Development Economics Research (WIDER) Discussion Paper No. 2002/19, United Nations University Centre 53-70, Jingumae 5-chome, Shibuya-ku, Tokio, Japón.

Gobierno de Costa Rica (2012). *Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público para el Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento de la Terminal de Contenedores de Moín.* Consejo Nacional de Concesiones, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, JAPDEVA. San José, Costa Rica.

Gutierrez, C. et al. (2007), *Does Employment Generation Really Matter for Poverty Reduction?* World Bank Policy Research Working Paper No. 4432, Banco Mundial, Washington D.C

Hull, Katy (2009). Understanding the Relationship between Economic Growth, Employment and Poverty Reduction. En OECD, *Promoting Pro-poor Growth Employment*, pp. 69-93. París, Francia.

Instituto Nacional de Aprendizaje y APM Terminals (2015). *Convenio Marco de Cooperación entre el Instituto Nacional de Aprendizaje y APM Terminals Moín S.A.* Convenio número 54-2015. INA. San José, Costa Rica.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2016a). *Censo Nacional de Población 2011* Tomado el 7 de abril de 2016 de http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2016b). Encuesta Continua de Empleo Tomado el 7 de abril de 2016 de http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx

Jensen, Holger y Thomas Westergaard-Kabelmann (2015). *Moin Socio-Economic Study: APM Terminals*. QBIS Consoulting. Copenhague, Dinamarca.

Jiménez, R.; E. Robles y G. Arce (2009). *Educación y Crecimiento Económico en Costa Rica*. En Mesalles, L. y O. Céspedes, *Obstáculos al Crecimiento Económico de Costa Rica*. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.

Junta Administradora Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (2011a). *Plan Regional de Competitividad Territorial de la Región Huetar Atlántica Visión 2012-2022+: Documento 1 Diagnóstico*. JAPDEVA. Limón, Costa Rica.

Junta Administradora Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (2011b). *Plan Regional de Competitividad Territorial de la Región Huetar Atlántica Visión 2012-2022+: Documento 2 Análisis para la competitividad*. JAPDEVA. Limón, Costa Rica.

Junta Administradora Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (2011c). *Plan Regional de Competitividad Territorial de la Región Huetar Atlántica Visión 2012-2022+: Documento 3 Plan Regional de Competitividad*. JAPDEVA. Limón, Costa Rica.

Junta Administradora Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (2015). *Anuario Estadístico 2015*. JAPDEVA. Limón, Costa Rica.

Junta Administradora Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (2016a). *Indicadores Portuarios a diciembre del 2015: Resumen estadístico*. Oficina de Planificación – Estadística. JAPDEVA. Limón, Costa Rica.

Junta Administradora Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (2016b). *Estados financieros consolidados al 31 de diciembre, 2015*. División Financiero-Contable, JAPDEVA. Limón, Costa Rica.

Loayza, N. and C. Raddatz (2006), *The Composition of Growth Matters for Poverty Alleviation*. Mimeo, World Bank, Washington, D.C.

Ministerio de Hacienda (2016). *Detalle de los principales ingresos del Gobierno Central*. Tomado el 7 de abril de 2016 de http://www.hacienda.go.cr/contenido/12840-detalle-de-los-principales-ingresos-del-gobierno-central

Ministerio de Obras Públicas y Transporte (2016). *Memoria Institucional 2014-2015* MOPT. San José, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transporte (2015). *Anuario Estadístico del Sector Transporte e Infraestructura 2014*. Secretaría de Planificación Sectorial, MOPT. San José, Costa Rica.

Ministerio de Planificación y Política Económica (2014). *Región Huetar Caribe Plan de Desarrollo: Competitividad y Ordenamiento Territorial al 2030*. Mideplan. San José, Costa Rica.

Murillo, Dagoberto (2013). *Cuarto Informe del Estado de la Educación. Aporte Especial: Índice de Situación Educativa*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. San José, Costa Rica.

Observatorio del Desarrollo (2012). *Informe Estadístico 9: Análisis Cantonal de la Violencia y la Inseguridad en Costa Rica*. Sistema de Información sobre Violencia y Delito (SISVI), Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana (DIGEPAZ), Ministerio de Justicia y Paz. II Semestre 2012. San José, Costa Rica.

Observatorio del Desarrollo (2014). *Informe Estadístico 11 Actualización: Muertes violentas en Costa Rica: homicidio, femicidio, suicidio, muertes por accidentes de tránsito. Periodo 2008-2013.* Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana (DIGEPAZ), Ministerio de Justicia y Paz. II Semestre 2014. San José, Costa Rica.

Observatorio del Desarrollo (2014). *Tendencias en el comportamiento de los homicidios en Costa Rica: Periodo 2000-2013.* Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana (DIGEPAZ), Ministerio de Justicia y Paz. II Semestre 2014. San José, Costa Rica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2011). *Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica 2011*. PNUD y Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Programa del Estado de la Nación. *Quinto Informe del Estado de la Educación 2015* Programa del Estado de la Nación y Consejo Nacional de Rectores. San José, Costa Rica.

Robles, Edgar (1999). *Agenda para la Competitividad de Costa Rica hacia el Siglo XXI*. INCAE/CLACDS. Alajuela, Costa Rica.

Robles, Edgar y Gilberto Arce (2011). *Productividad y Progresos Social en Costa Rica*. En Pacheco, A (editor) *Políticas para el Desarrollo de Costa Rica: Competitividad y Progreso Social*, pp. 1-31. VI Jornada Anual de la Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.

Rodrigue, Jean-Paul; Claude Comtois; y Brian Slack (2013). *The Geography of Transport Systems*. Tercera edición. Routledge Taylor and Francis Group. New York, Estados Unidos.

Satchi, M. and J. Temple (2006). *Growth and Labour Markets in Developing Countries*. Department of Economics, Discussion Papers, University of Bristol.

Solow, Robert (2009). Poverty and Economic Growth. En *Focus*, Volumen 12, Número 3, pp. 3-5. Institute for Research on Poverty. University of Wisconsin – Madison. Estados Unidos.

The Economist (2016). *Africa´s Ports: The bottleneck*. Marzo 19-25, 2016. Volumen 418. Número 8981. Lóndres, Inglaterra.

Ulate, Anabelle; Gabriel Madrigal; Róger Ortega; y Esteban Jiménez (2012). *Índice de Competitividad Cantonal*. Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

World Economic Forum (2016). *Global Competitiveness Report 2015-2016*. Tomado el 28-02-2016 de http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016.