



INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2018

Región Huetar Caribe: situación socioeconómica y principales desafíos

Investigador:
Marcela Román Forastelli
Natalia Morales Aguilar

San José, 2018



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el *Informe sobre el Estado de la Nación 2018*, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Resumen

Un repaso por las tendencias de los indicadores socioeconómicos permite constatar que la región Huetar Caribe comparte un rasgo fundamental del desarrollo en Costa Rica, que son los fuertes contrastes dentro y entre regiones. Limón es un territorio fragmentado, con varias microrregiones claramente diferenciadas en su base productiva y en su interacción que, sin embargo, comparten bajos logros en desarrollo humano. El valioso capital natural no logra impulsar el progreso. Grandes extensiones de monocultivos coexisten con una muy débil presencia de mipymes en todos los sectores y una actividad turística de gran potencial, pero con escasa articulación con el resto de la economía y amenazada por la inseguridad y la violencia.

Asimismo, el hecho de albergar el principal puerto para el comercio internacional del país aporta poco a la región. La entrada en operación de la nueva terminal de contenedores (APM Terminals), y un conjunto de iniciativas de inversión pública y privada que se espera concretar en los próximos años, aún no generan optimismo en la población local.

Palabras claves

Región Huetar Caribe, Limón, brechas territoriales, indicadores sociales, desarrollo rural, Caribe,

Contenido

Introducción	4
Una región con múltiples factores de vulnerabilidad social y ambiental	4
Baja escolaridad dificulta aprovechamiento de nuevas oportunidades de empleo	12
Aspectos culturales e históricos inciden en la visión de los habitantes sobre el futuro de Limón	19
Desafíos para la política productiva y los programas sociales.....	22
Bibliografía.....	24

Introducción

Históricamente, Costa Rica ha tenido un desarrollo desigual, que se expresa en indicadores socioeconómicos como pobreza, oportunidades de empleo, salud o educación. Esto se explica por aspectos como la distribución de los habitantes en el territorio, el tipo de actividades productivas, la disponibilidad y uso de los recursos naturales, así como la asignación de las inversiones públicas y privadas.

El propósito de este estudio es identificar las principales tendencias del desempeño de la región Huetar Caribe en los últimos años, así como los desafíos que enfrentan sus habitantes para alcanzar un desarrollo humano. Para ello se plantea responder cuatro interrogantes principales:

- i. ¿qué expectativas tiene la población ante los proyectos de inversión pública y privada que se están generando en la zona?
- ii. ¿podrán los residentes locales aprovechar esas oportunidades?
- iii. ¿están las instituciones educativas ajustando su oferta ante la demanda potencial de los proyectos?
- iv. ¿tienen las nuevas oportunidades potencial para cambiar las condiciones de pobreza y desigualdad en los próximos años?

El análisis utiliza como fuentes de información las encuestas de hogares y los censos de población y agropecuario, realizados por el INEC, así como registros administrativos e informes de las instituciones públicas.

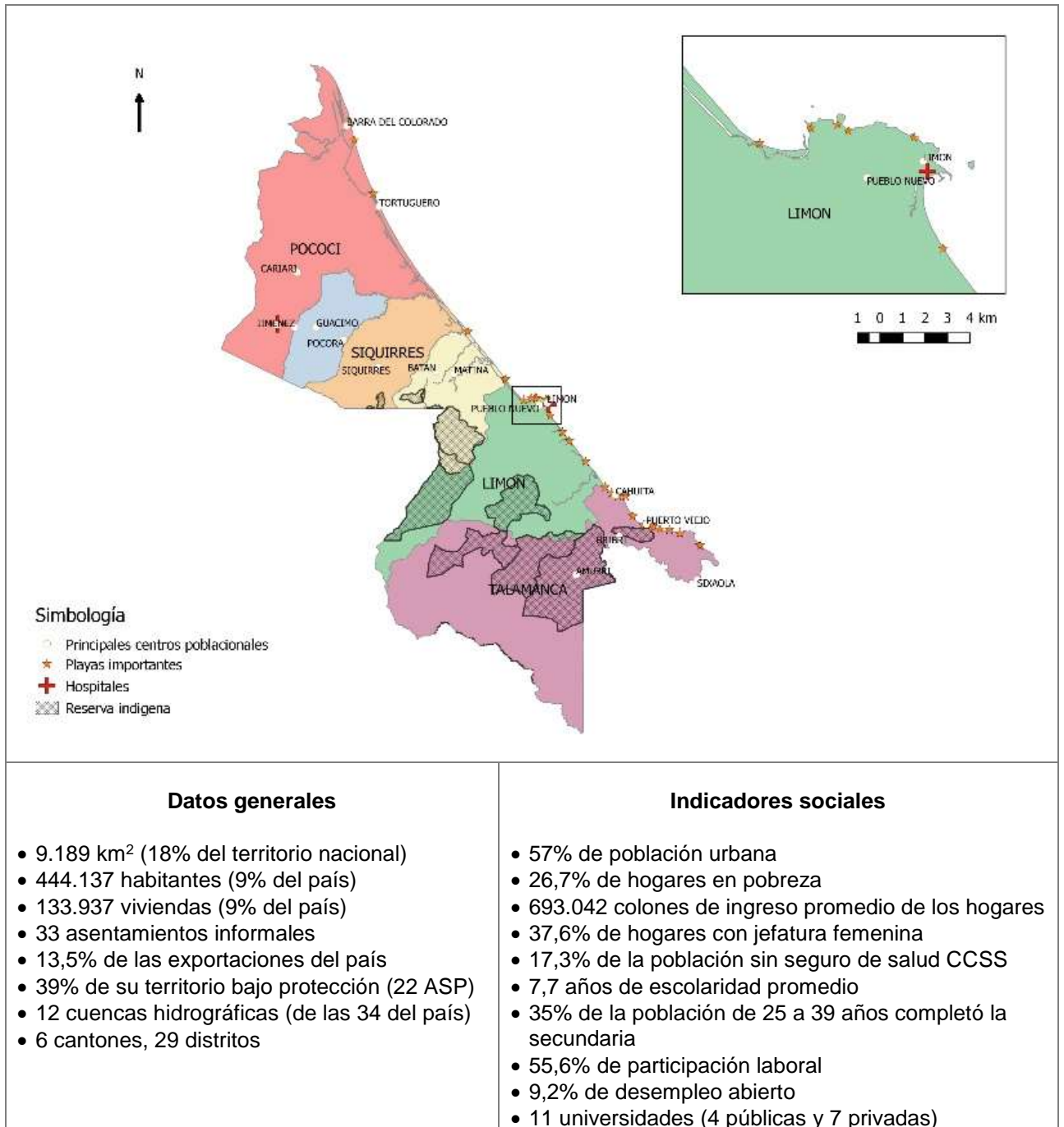
El diagnóstico sobre percepciones y expectativas de los residentes de la región se basa en los resultados de dos talleres de consulta efectuados en los cantones de Guácimo y Limón, los días 18 y 19 de junio de 2018, con la participación de 48 personas. También se llevaron a cabo ocho entrevistas con informantes clave.

Por último, se hizo una revisión de publicaciones en medios de prensa nacional y local, entre enero de 2016 y junio de 2018, para identificar proyectos de inversión pública y privada formulados a realizarse en los próximos años.

Una región con múltiples factores de vulnerabilidad social y ambiental

La provincia de Limón, cuya delimitación geográfica coincide con la definición de la región Huetar Caribe, representa el 18% del territorio nacional. Posee un gran capital natural y una enorme riqueza paisajística, con el 39% de su área bajo alguna modalidad de protección. Es una región pluricultural y multiétnica, en la cual reside el 9% de los habitantes del país. Alberga al 40% de la población negra o afrodescendiente, el 26% de la indígena y el 12% de la mulata. Limita con las dos fronteras y posee el principal puerto marítimo, ubicado en su litoral de 212 kilómetros de extensión (figura 1).

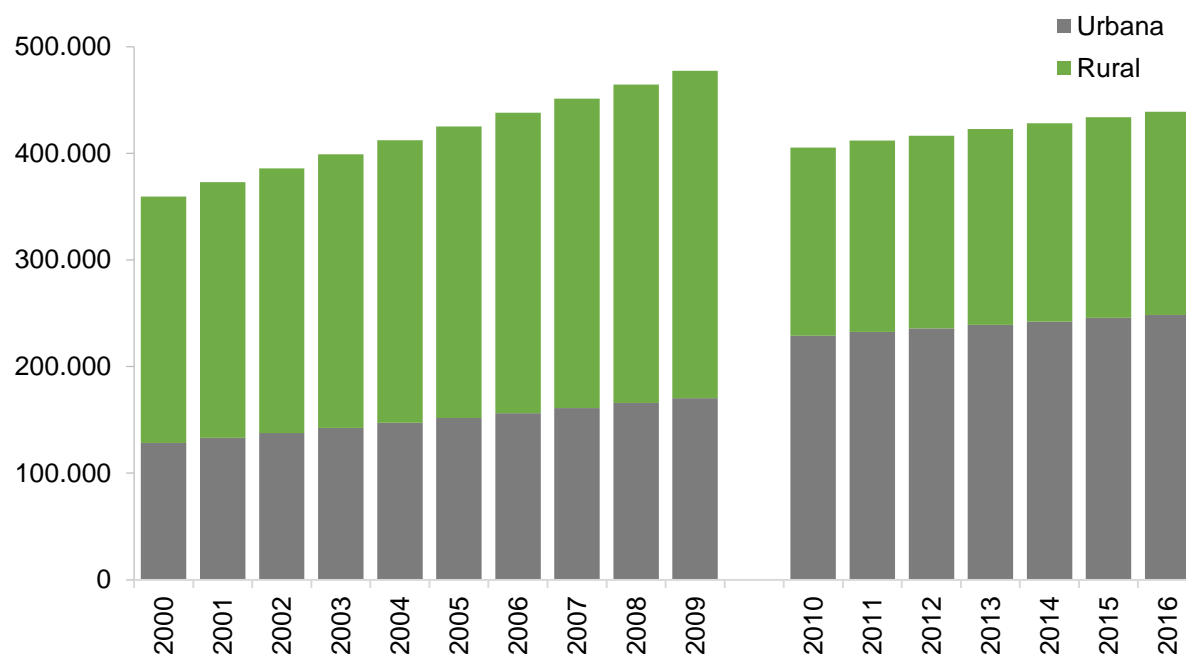
Figura 1. Región Huetar Caribe: ubicación geográfica e indicadores seleccionados. 2017



Fuente: Elaboración propia, con datos del INEC, Mivah, Sinac y Procomer.

La población total, que no llega al medio millón de habitantes, crece poco y se concentra, cada vez más, en áreas urbanas (57%). Esta tendencia impone nuevos retos a la provincia, especialmente en materia de habilitación del suelo para urbanizar con la infraestructura que se requiere (gráfico 1). Un estudio realizado por el Mivah en 2011 identificó los asentamientos en precario fuera de la GAM y registró 33 en la provincia de Limón (8 en Matina, 11 Talamanca y 14 en el cantón de Limón), que representan el 17% del país, el 21% de las viviendas precarias y el 20% de las familias afectadas por esta situación (Mivah, 2012). Estas cifras muestran un problema habitacional de gran magnitud.

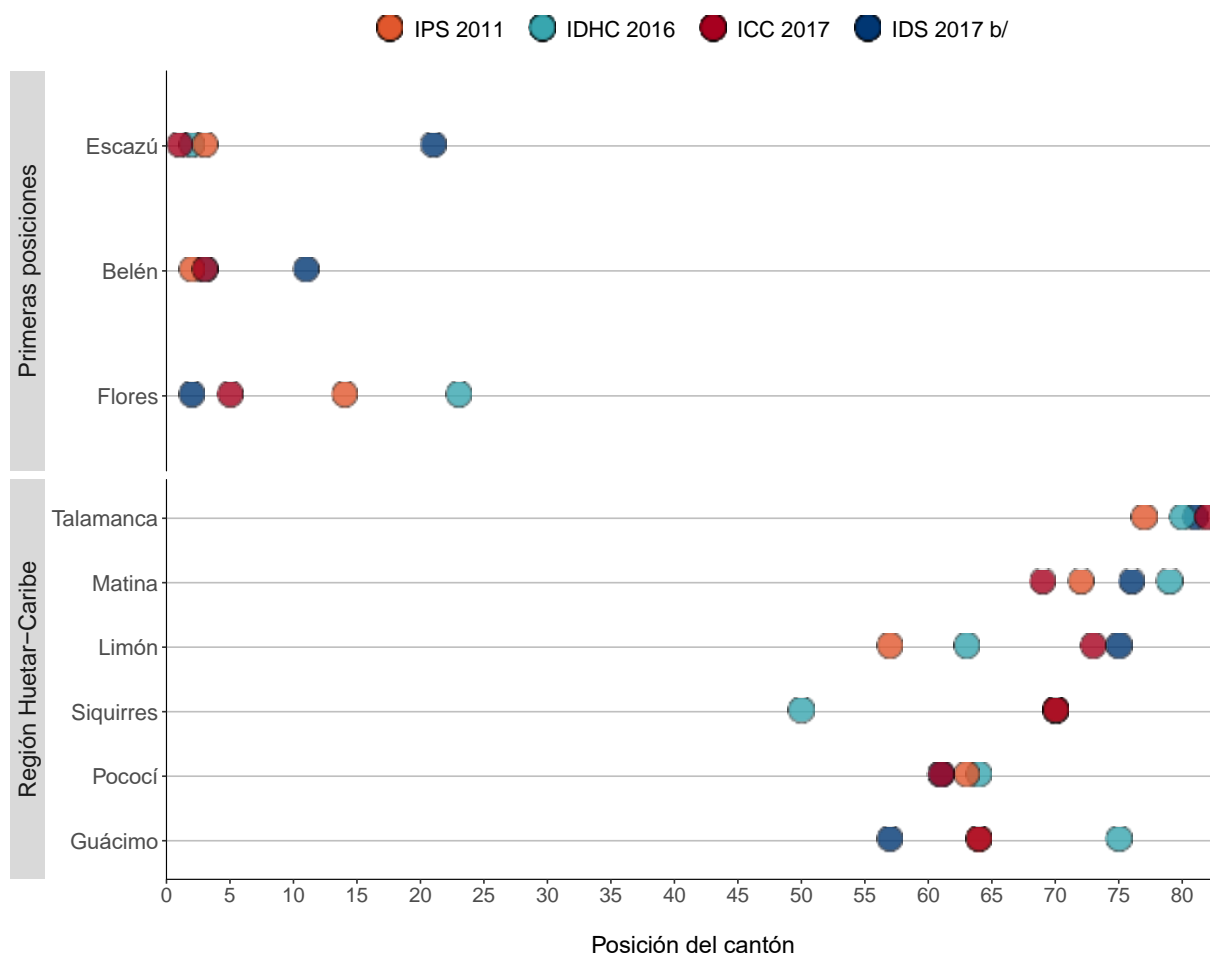
Gráfico 1. Región Huetar Caribe: población total, por zona



Fuente: Elaboración propia, con datos de las Enaho, del INEC.

El Caribe presenta fuertes contrastes. Es la principal vía para el comercio internacional del país (moviliza el 80% de la carga) y produce el 13,5% de las exportaciones totales, lo que podría colocarla como una zona de gran prosperidad, pero sus bajos índices de desarrollo reflejan lo contrario (gráfico 2). Particularmente crítica es la situación de Talamanca y Matina, pero aun Limón y Pococí, los centros de mayor actividad económica, ocupan posiciones bajas. De hecho, en el índice de desarrollo social (IDS) de 2017, el 66% de los distritos de la provincia se ubicó en el quintil de menores puntajes y ninguno en los dos quintiles de mejor posición relativa.

Gráfico 2. Posición de los cantones en diversos índices de desarrollo^{a/}



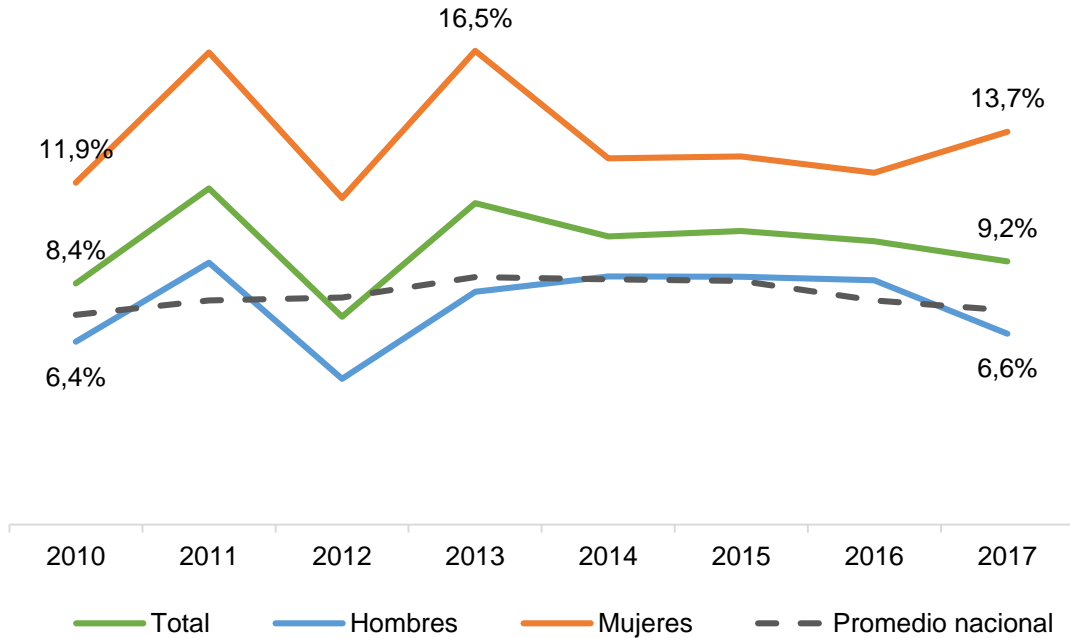
a/ IPS: índice de progreso social; IDHC: índice de desarrollo humano cantonal; ICC: índice de competitividad cantonal; IDS: índice de desarrollo social. Los 81 cantones se ordenan de mayor (primer lugar) a menor posición.
b/ El ranking del IDS 2017 incluye 82 cantones, pues contabiliza el nuevo cantón de Río Cuarto.

Fuente: Elaboración propia, con estimaciones de Mideplan, UCR, Incae, INEC y otras instituciones.

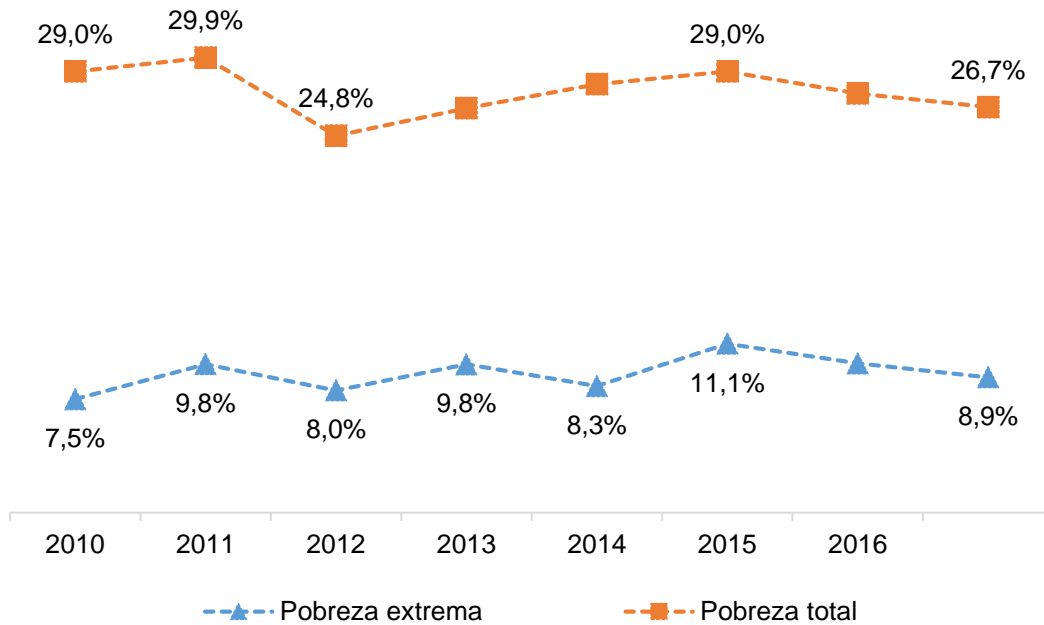
Un problema persistente es el desempleo, cuya tasa supera el promedio nacional (9,2% versus 7,5% en 2017) y es el más alto entre las regiones (gráficos 3). Un 26,7% de los hogares está afectado por la pobreza total y un 8,9% por la pobreza extrema. A la vez, en un entorno nacional de alta desigualdad de ingresos, ostenta el menor coeficiente de Gini (0,473). Ambos indicadores reflejan una región “homogéneamente pobre”, es decir, en un contexto de pobreza intermedia, la brecha de ingresos entre las familias más ricas y las más pobres es menor que el promedio nacional y el de otras regiones.

Gráficos 3. Región Huastar Caribe: Evolución de la tasa de desempleo abierto, incidencia de la pobreza y coeficiente de Gini

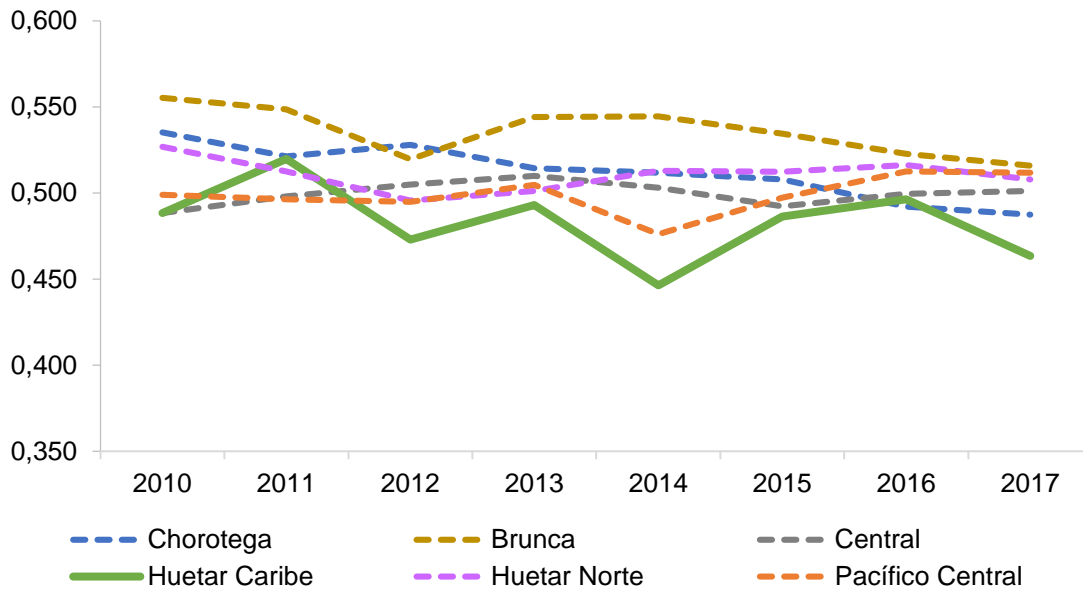
a) Tasa de desempleo



b) Incidencia de la pobreza por ingresos (porcentaje de hogares)



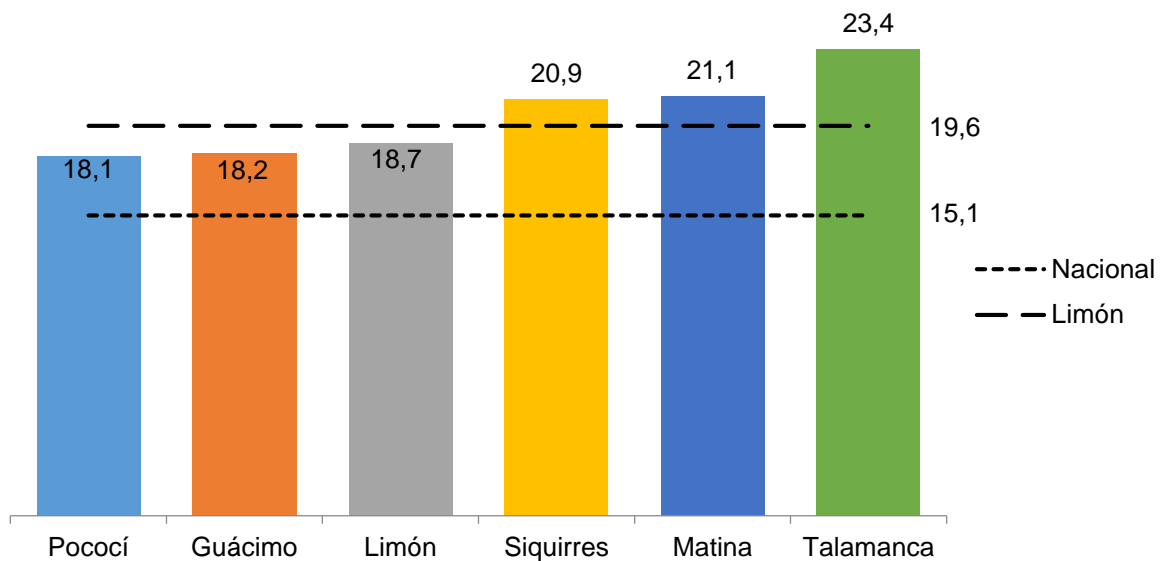
c) Coeficiente de Gini, por regiones



Fuente: Elaboración propia, con datos de las Enaho, del INEC.

Un grupo especialmente vulnerable son las mujeres adolescentes. La provincia tiene un elevado porcentaje de nacimientos en madres adolescentes (19,6% versus 15,1% de promedio nacional). El gráfico 4 muestra que tres cantones superan el umbral del 20%: Siquires (20,6%), Matina (21,1%) y Talamanca (23,4%).

Gráfico 4. Provincia de Limón: nacimientos en madres adolescentes (15 a 19 años), por cantón. 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

En materia de participación electoral, Limón es la provincia con mayor abstencionismo histórico del país. En las elecciones de febrero de 2018 el partido Restauración Nacional, de orientación religiosa, ganó en todos los cantones, lo cual le permitió llevar representación a la Asamblea Legislativa, pues tres de los cinco diputados de la provincia son de esa agrupación.

Un conjunto de características territoriales e institucionales asociadas a los usos del suelo, así como problemas de cobertura y calidad de la infraestructura y los servicios públicos, se combinan con la recurrente afectación por fenómenos climáticos, lo cual origina un escenario de alta vulnerabilidad. La principal vía de comunicación entre la región y el resto del país, la denominada Ruta 32, tiene cierres frecuentes debido al clima, además de que no cuenta con la cantidad de carriles que el Plan Nacional de Transporte establece como parámetro para el tránsito adecuado, lo cual limita la fluidez en el traslado de personas y mercaderías. Entre Limón y Pococí el mayor problema es el congestionamiento, y entre Guácimo y San José los cierres por derrumbes. Personas entrevistadas mencionaron que en “horas pico” de tránsito vehicular se puede tardar hasta cuatro horas en el recorrido de 96 kilómetros entre Limón y Pococí. Estas interrupciones generan altos costos a las familias, pero también a la economía, en especial al sector exportador.

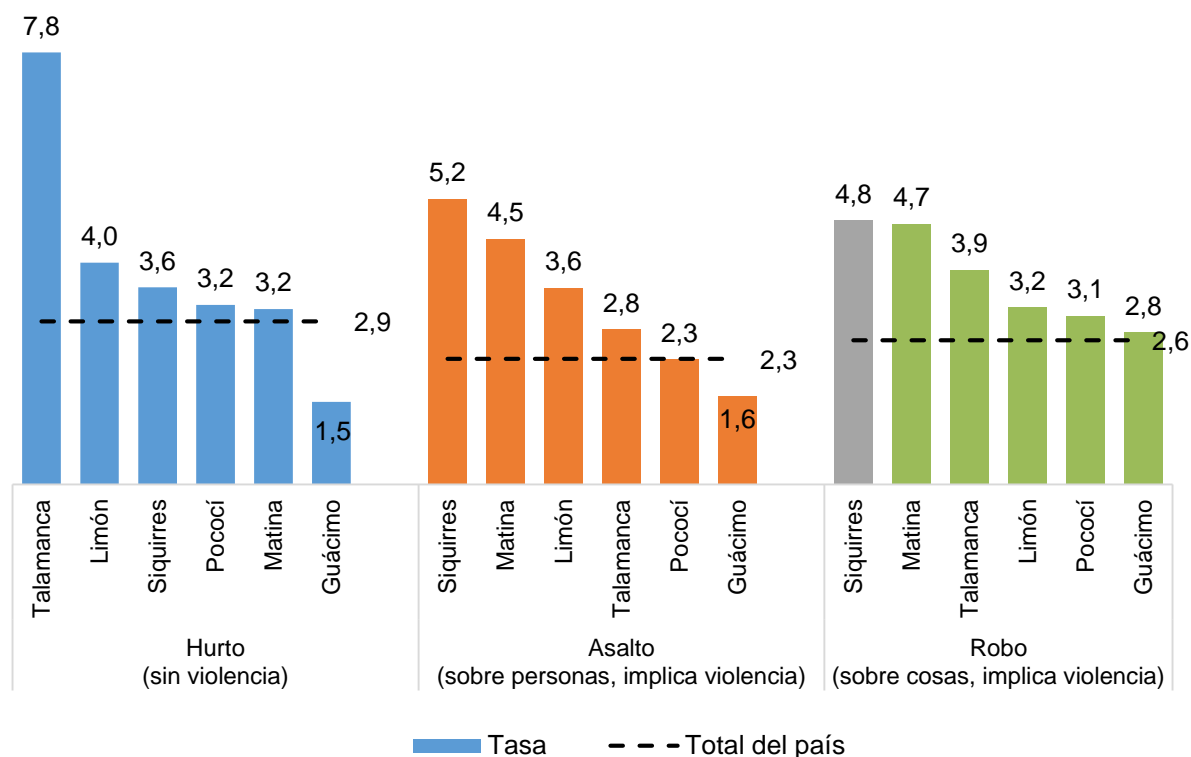
Otro importante déficit de infraestructura está en el abastecimiento de agua para consumo humano y para procesos productivos. El AyA no otorga permisos de disponibilidad de agua para nuevos proyectos, lo que hace inviable el visado de los planos de esas construcciones. Aunque la institución aduce falta de caudal para efectuar las inversiones necesarias, Limón posee 12 de las 34 cuencas hidrográficas del país, por lo que el problema parece explicarse por déficits de infraestructura instalada. La reciente aprobación del proyecto de ley para facilitar el uso de fuentes de agua en áreas protegidas (expediente 20447) abre una posibilidad para superar las limitaciones. Según esta iniciativa, el Minae queda autorizado para permitir el aprovechamiento de fuentes superficiales y la construcción, operación, mantenimiento y realización de mejoras de sistemas de abastecimiento que pertenezcan a entes prestadores de servicios públicos, siempre que se realicen estudios técnicos para garantizar que tales obras generarán el menor impacto ambiental posible y el Poder Ejecutivo emita una declaratoria de interés público. Sin embargo, la aprobación del proyecto en la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa no estuvo exenta de polémica, lo que era de esperar dado que se trata de permitir actividades extractivas en áreas protegidas.

En general, la cobertura de los servicios públicos en la provincia fue calificada como insuficiente por las personas entrevistadas para este estudio. Un ejemplo es el acceso y uso de internet, con la cifra más baja del país (53% de la población). Este tema es estratégico en una región donde las actividades de servicios crecen y tienen el potencial de aumentar significativamente, por el manejo de la logística de cargas portuarias y servicios conexos.

El 39% de la superficie de la región Huetar Caribe está sometido a alguna modalidad de protección. En muchos casos se trata de zonas costeras o fronterizas con Nicaragua y Panamá, lo cual ofrece al tráfico de drogas un vasto territorio sin vigilancia, debido a la poca capacidad que tiene el Estado para resguardar adecuadamente esas áreas. La tasa de homicidios en el cantón central de Limón es cinco veces superior a la considerada como epidemia por la OMS: en el caso de Matina es casi cuatro veces, pero los otros cantones también exceden el promedio nacional, con desmejoras en la última década. Además, en el estudio reseñado en la sección anterior de este capítulo se constató la existencia de un *cluster* de decomisos de narcóticos.

El gráfico 5 muestra altas tasas de delitos en casi todos los cantones. Solo Guácimo está por debajo del promedio nacional en asaltos y hurtos, y los cinco cantones restantes sufren mayor incidencia de delitos violentos. Las peores situaciones se registran en Siquirres y Matina, seguidos por Limón y Talamanca. La inseguridad en las barras del Parismina y Tortuguero y el Refugio de Vida Silvestre Manzanillo fue mencionada por informantes clave como un factor de vulnerabilidad.

Gráfico 5. Limón: tasas de asaltos, hurtos y robos, por cantón. 2017
(tasas por 1.000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia, con datos del OIJ.

Limón cuenta con la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva), institución que durante muchos años

fue la que más inversiones de capital realizó en la provincia. Sin embargo, no ha tenido la capacidad de resolver los problemas estructurales y en la actualidad acumula cinco años consecutivos de resultados financieros adversos (con déficit presupuestario). Según los informes que Japdeva entrega a la Contraloría General de la República, el gasto más relevante se asocia con los sueldos, beneficios laborales y cargas sociales de sus 1.400 empleados, quienes consumieron el 70% del presupuesto en 2017.

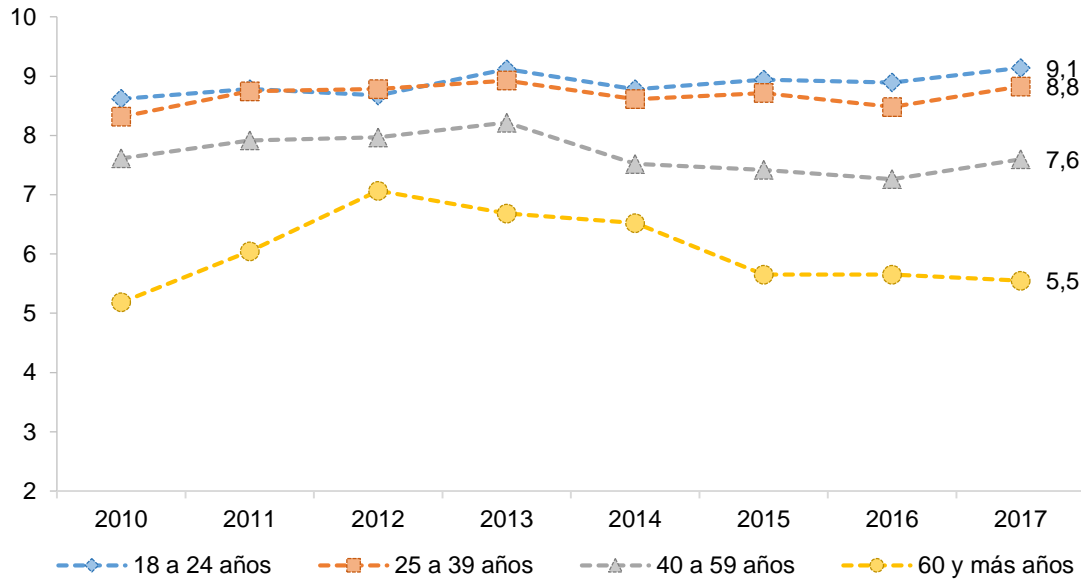
Por otra parte, a inicios del presente siglo se anunció un proyecto para el desarrollo regional, denominado “Limón Ciudad Puerto” (2003-2015). La iniciativa no logró consolidarse y el país desaprovechó un cuantioso préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que forma parte del Banco Mundial, destinado a financiar las obras previstas (72,5 millones de dólares). En noviembre de 2014 el Gobierno inició el proceso de cierre técnico del proyecto, tras sesenta meses en los que solo se invirtió un 11% de los recursos entre casi una veintena de unidades ejecutoras que habían sido creadas (31% de avance en las obras).

En 2015 se anunció la iniciativa “Costa Rica desde el Caribe”, que incluía un conjunto de proyectos asociados a metas específicas del *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018*, y algunos adicionales del banco de proyectos de inversión pública. Mediante el decreto 38828-MP-PLAN, Mideplan asignó la coordinación al Consejo Regional para el Desarrollo de la Provincia de Limón (Coredes-Proli) y estableció que los órganos y empresas públicas responsables deben propiciar, crear, fomentar y fortalecer las medidas de coordinación interinstitucional que sean necesarias para garantizar la ejecución efectiva del programa. En los informes de cumplimiento del PND hay listados de actividades ejecutadas, pero ninguna evaluación global de esta iniciativa.

Baja escolaridad dificulta aprovechamiento de nuevas oportunidades de empleo

La escolaridad promedio en la región Huetar Caribe es de 7,7 años, la segunda menor del país, y es baja aun entre los jóvenes, con apenas 9,3 años en el segmento de 18 a 24 años (gráfico 6). Además, el 88% de las personas de 5 a 17 años asiste a la educación, cifra similar a las de otras regiones. Solo el 35% de la población de 25 a 39 años completó la secundaria, y al ampliar el grupo hasta los 65 años el indicador cae a 27% (en la región Central, por ejemplo, es de 45%). La combinación de estos indicadores muestra severos problemas de permanencia y logro educativo.

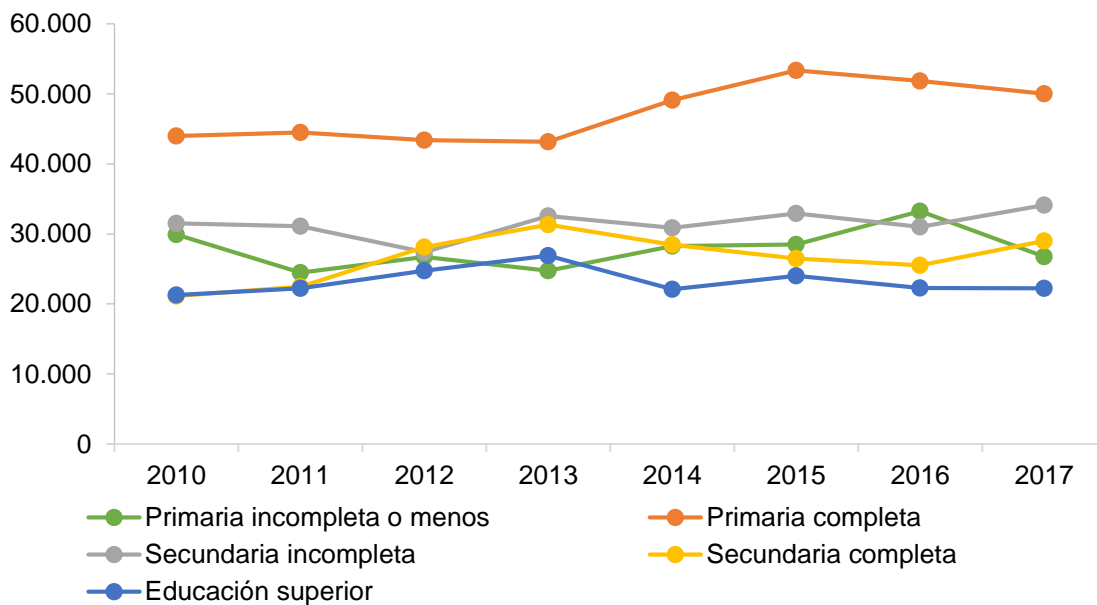
Gráfico 6. Región Huetar Caribe: años de escolaridad promedio, según grupos de edad



Fuente: Elaboración propia, con datos de las Enaho, del INEC.

En 2017 el 68,4% de las personas ocupadas tenía secundaria incompleta o menos, un 17,9% había completado ese nivel y solo un 13,7% tenía educación superior. Este bajo perfil educativo ha variado poco en la presente década (gráfico 3).

Gráfico 7. Región Huetar Caribe: personas ocupadas, por nivel educativo

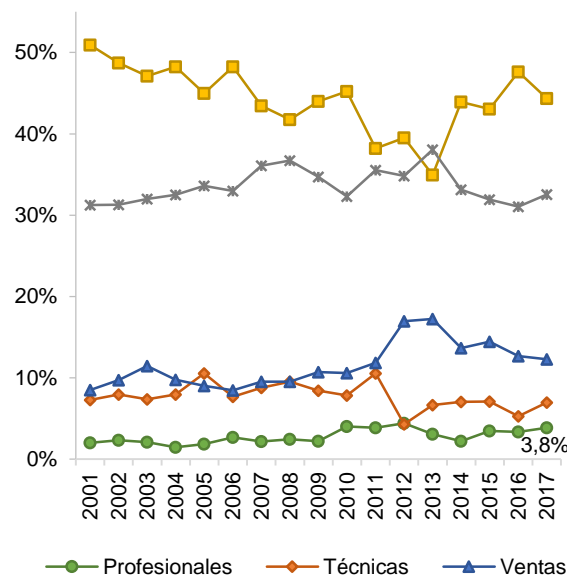


Fuente: Elaboración propia, con datos de las Enaho, del INEC.

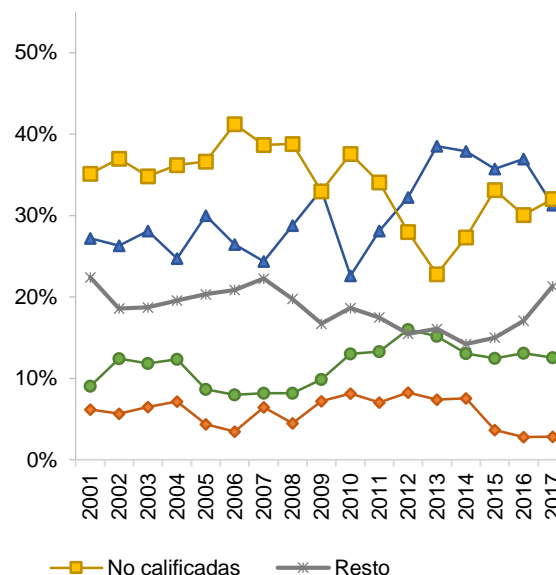
La principal consecuencia de esta situación es que las ocupaciones no calificadas son las más importantes en la provincia, con un 44,4% del empleo masculino y un 32% del femenino (gráficos 8). En el otro extremo, solo un 3,8% de los ocupados desempeña actividades profesionales (la tasa más baja del país), proporción que se eleva a 12,6% entre las mujeres.

Gráficos 8. Región Huetar Caribe: distribución de las personas ocupadas, por ocupaciones, según sexo

a) Hombres



b) Mujeres



Fuente: Elaboración propia, con datos de las Enaho, del INEC.

Un estudio reciente de la Asociación Horizonte Positivo confirma estas tendencias y muestra que, en términos de oportunidades de trabajo, el sector agropecuario es la fuente de empleo predominante, mientras que en los servicios las perspectivas de contratación son modestas. Los empresarios reportan deficiencias en el perfil técnico de los oferentes, así como en su experiencia laboral (recuadro 1).

Recuadro 1. Prospección laboral de puestos no especializados en Limón

En julio de 2017, la Asociación Horizonte Positivo llevó a cabo una encuesta de prospección de empleo, con el objetivo de identificar las necesidades de contratación actuales y futuras en puestos no especializados. El estudio formó parte del proyecto “Combate a la pobreza vía empleo y desarrollo de capacidades”, una iniciativa conjunta impulsada en la administración 2014-2018 por la Segunda Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la cooperación técnica entre Horizonte Positivo y el BID.

La encuesta constó de 3 partes y 28 preguntas. Fue respondida por representantes de 83 empresas que operan y realizan algún tipo de contratación de puestos no especializados (bajo nivel de calificación) en la provincia de Limón. Las pymes (menos de 50 empleados) tuvieron la mayor participación en la muestra, con un 47,1%, seguidas por

las medianas (de 50 a 249 trabajadores), con 27,6%, y las más grandes (más de 500 colaboradores) con 18,4%. El porcentaje restante corresponde a empresas que emplean entre 250 y 499 personas.

Según el número de plazas requeridas anualmente, el sector que más demanda este tipo de mano de obra es el agropecuario (3.000 empleos para peones agrícolas). No obstante, cabe destacar también al sector servicios, debido a su creciente importancia relativa en la economía regional y a las expectativas de aumentar contrataciones que tienen las empresas encuestadas (el 45% afirmó que espera expandir operaciones en los próximos tres años). Las ocupaciones con mayor demanda en ese sector son: operador portuario, ejecutivo de servicio al cliente, operador de montacargas, soldador y ayudante de bodega. Estas actividades tienen en común los requisitos de secundaria completa y formaciones técnicas específicas. Ninguna de ellas genera más de 200 puestos anuales.

En lo que respecta al empleo femenino, las empresas turísticas son las que contratan más mujeres: 52%. Les siguen el comercio, con 38%, el transporte con 25% y la industria con 23%. El 69,1% de los puestos vacantes requiere título de secundaria o menos y el 86,7% solicita entre uno y tres años de experiencia.

Fuente: Asociación Horizonte Positivo, 2017.

La oferta de educación superior no es escasa, pero luce insuficiente para generar un cambio en las capacidades regionales, que permitan aprovechar las oportunidades productivas que la provincia ofrece actualmente y las que acarrearán las nuevas inversiones. Hay presencia de cuatro universidades públicas¹, siete privadas, una internacional (Earth) y un colegio universitario (CUN Limón). La reciente apertura de la nueva sede del TEC en el cantón de Limón, con una inversión cercana a los seis millones de dólares, es vista con optimismo por los participantes en el taller de consulta, no solo por la introducción de carreras en Ingeniería, sino por la potencial vinculación con las empresas y la comunidad.

Las universidades públicas tienen diecinueve sedes, recintos y centros académicos, que imparten 37 carreras², a las que se suma la oferta completa de la UNED en su modalidad a distancia. De esas carreras, 18 las ofrece la UCR, 16 la UNA y 3 el TEC. Solo 3 corresponden al área de Ingenierías (Química, Marina Civil, Náutica y Transporte Marítimo y Producción Industrial), 2 a Agronomía y 4 a Turismo. También hay 5 carreras en Computación y 4 en Ciencias Económicas. No existe oferta pública en áreas de Ciencias Básicas, Artes y Letras, Derecho, Ciencias Sociales y Ciencias de la Salud.

La carrera de Ingeniería en Marina Civil de la UCR, la principal apuesta para facilitar el aprovechamiento de las nuevas oportunidades laborales en la provincia, suspendió en 2018 la inscripción de nuevos ingresos y no ha logrado graduar a ningún alumno, por problemas en la emisión de tarjetas de navegación, que está

¹ Incluye el campus Sarapiquí de la UNA, pero no la sede de Turrialba de la UCR.

² De esas carreras, 18 las ofrece la UCR, 16 la UNA y 3 el TEC. Solo 3 corresponden al área de Ingenierías (Química, Marina Civil, Náutica y Transporte Marítimo y Producción Industrial), 2 a Agronomía y 4 a Turismo. También hay 5 carreras en Computación y 4 en Ciencias Económicas.

sujeta a convenios internacionales. Sin ellas los estudiantes no están autorizados para realizar prácticas en buques de gran calado (500 toneladas). La situación de este grupo es muy lamentable, y aunque la universidad anunció que está resolviendo las dificultades, lo cierto es que hay personas que tienen más de dos años de haber concluido el programa, sin posibilidad de hacer las prácticas ni recibir una certificación de sus competencias que los habilite para el mundo del trabajo.

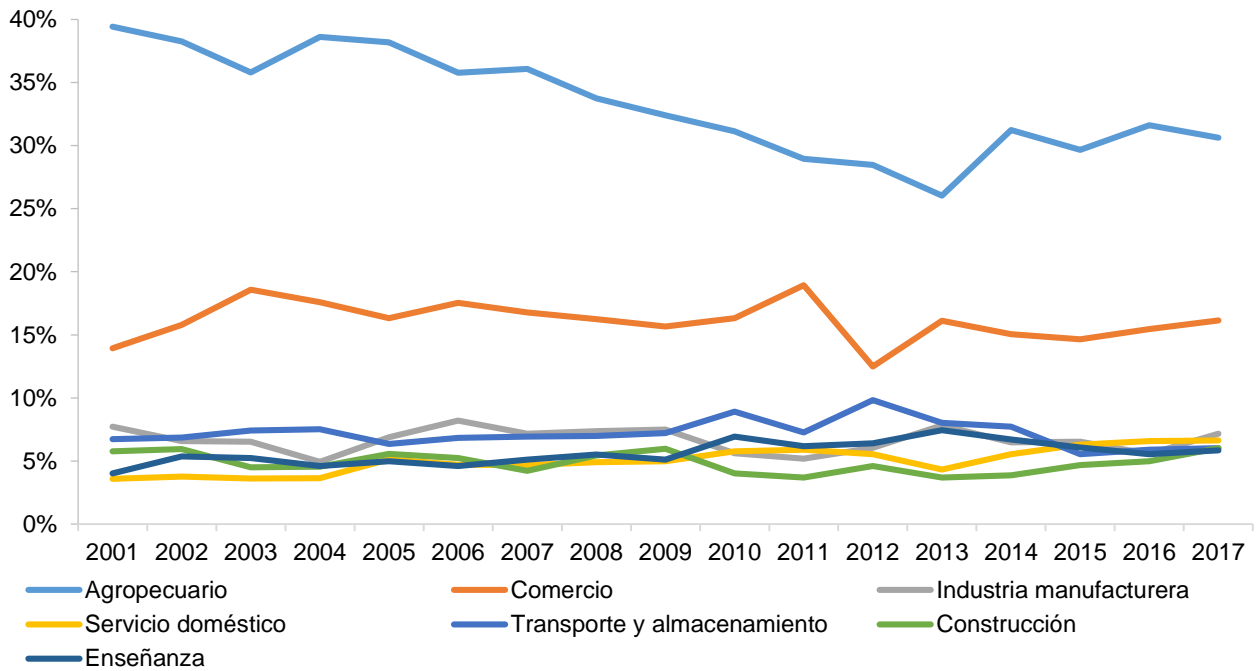
El CUN-Limón tiene sedes en todos los cantones de la provincia y ofrece diez diplomados. Esta institución ofrece programas tradicionales en Administración de Empresas, Computación y Contabilidad y Finanzas, así como en Enseñanza del Inglés. Las carreras en las áreas de turismo y servicios portuarios son las que más se ajustan a las actividades productivas de la región. Solo en Limón se imparten las carreras de Operaciones Logísticas Portuarias, Gestión Operativa de Terminales Portuarias, Gestión de la Producción y Servicios y Redes. También hay diez colegios técnicos profesionales, tres de ellos en el cantón de Limón. Por su parte, las universidades privadas, además de las carreras de Educación y Administración, han incursionado en Derecho y Ciencias de la Salud (Terapia Física y Enfermería).

La estructura productiva de la región varió poco en el período 2001-2017. La distribución del empleo por sectores muestra que el agropecuario se mantiene como el más importante; en 2017 generó el 31% del empleo, seguido de lejos por el comercio, con 16%. En los últimos años, aunque el agro perdió peso relativo y crecieron levemente el comercio, el servicio doméstico, la enseñanza y los otros servicios, no ha surgido otra actividad que despunte (gráfico 9).

Vista en perspectiva, la tradición agrícola de la región evolucionó lentamente en los últimos setenta años. La provincia pasó de su histórica condición de enclave bananero en la primera mitad del siglo XX, a dos monocultivos, al agregar la piña en los años noventa. Además, ha habido cambios importantes en la organización de la producción y las formas de contratación.

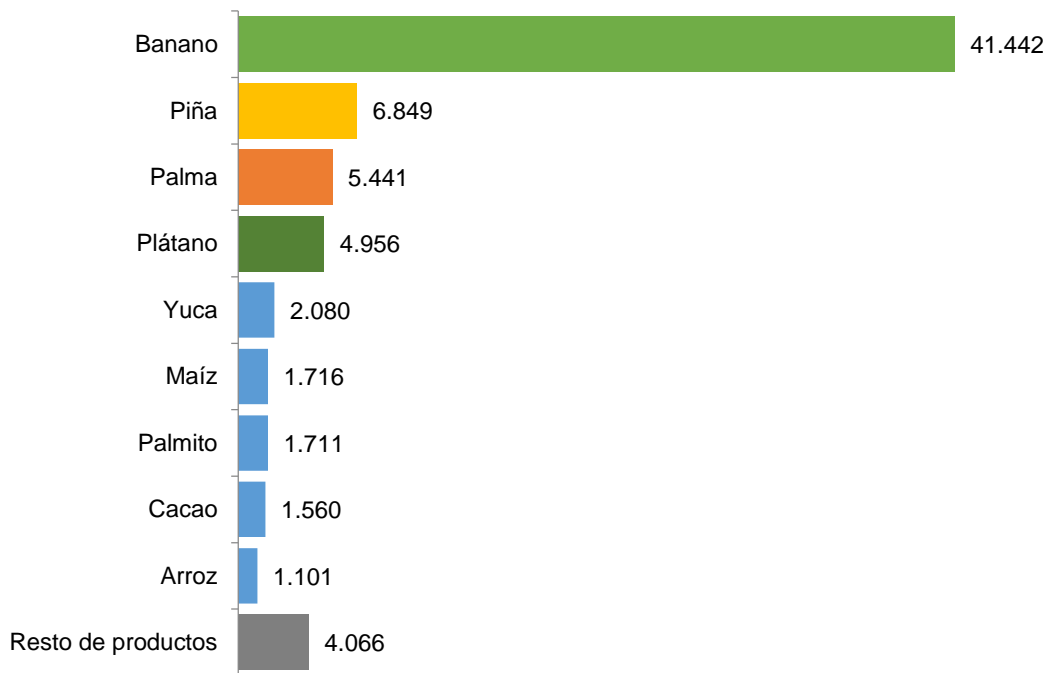
Con respecto a los dos mencionados, otros productos tienen participaciones muy inferiores en términos de volumen y área. Según el Censo Nacional Agropecuario 2014, en Limón hay 85.099 hectáreas cultivadas, lo que representa el 11% de las tierras agrícolas del país (figura 2). Casi la mitad se dedica al banano, con el 85% de la producción nacional; se siembra en toda la región y está en manos de grandes empresas. Le sigue la piña, para la cual el Censo solo reportó 7.014 hectáreas, pero fuentes alternativas mencionan 14.400 (Cosar, 2015). La palma y el plátano ocupan las posiciones tercera y cuarta.

Gráfico 9. Región Huetar Caribe: distribución de personas ocupadas, según rama de actividad



Fuente: Elaboración propia, con datos de las Enaho, del INEC.

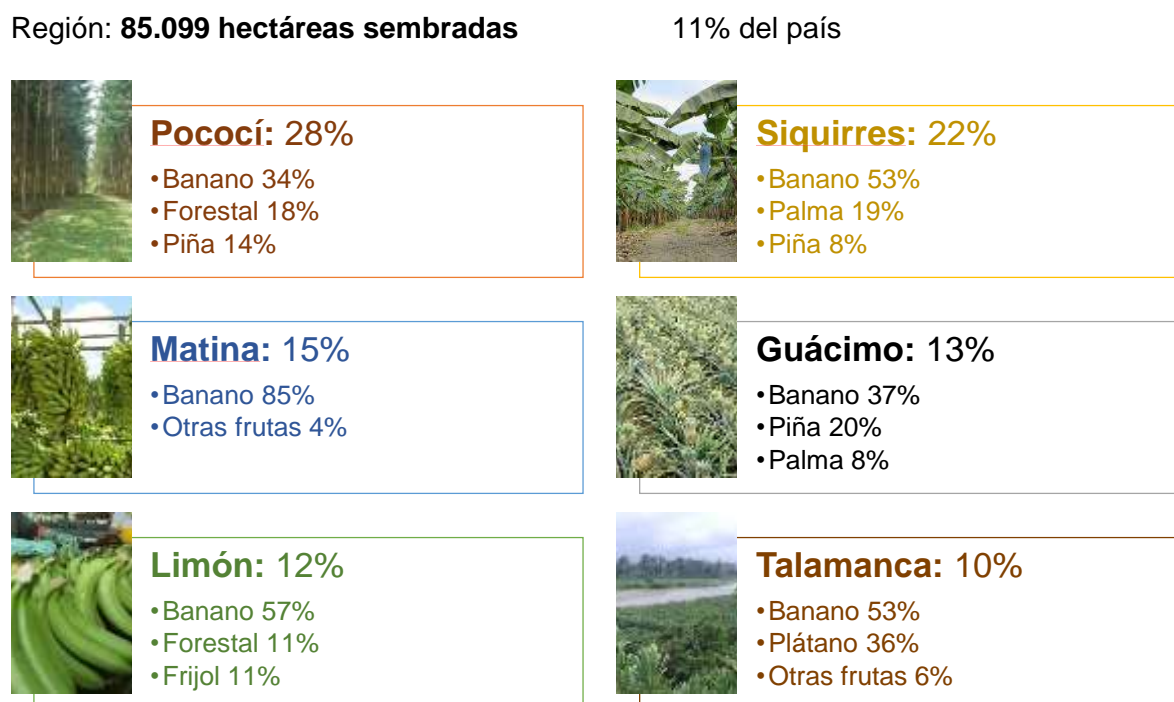
Gráfico 10. Región Huetar Caribe: principales cultivos en área cultivada. 2014 (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional Agropecuario 2014, del INEC.

La producción de palma y plátano ocupan las tercera y cuarta posición en área sembrada (5.441 y 4.956 hectáreas, respectivamente). La palma se siembra en Pococí, Guácimo, Siquirres (Palmatica) y Matina (Cala y Blanco), mientras que el plátano se cultiva principalmente en Talamanca (70%) y es una actividad muy importante para la población indígena. Los productos no tradicionales de exportación como la yuca y el palmito están principalmente en manos de pequeños y medianos productores y es relativamente poca el área en granos básicos (maíz y arroz).

Figura 2. Provincia de Limón: principales productos agropecuarios, por cantón. 2014.



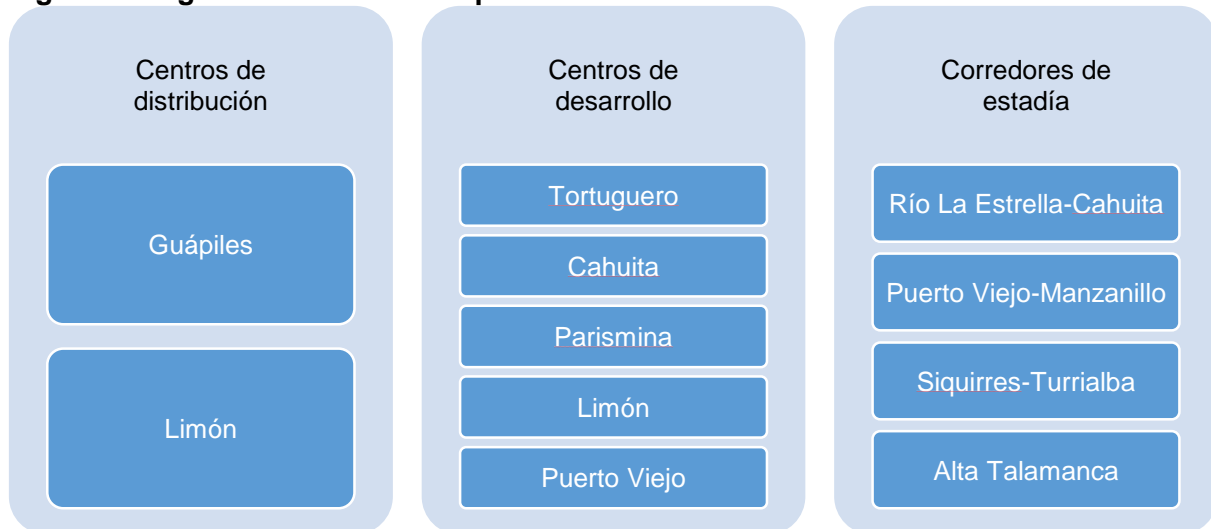
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional Agropecuario 2014, del INEC.

En cuanto al turismo, según el ICT la unidad de planeamiento turístico Caribe posee dos centros de distribución (Guápiles y Limón) y cuatro corredores de estadía: río La Estrella-Cahuita, Puerto Viejo-Manzanillo, Siquirres-Turrialba y Alta Talamanca (figura 3). La provincia recibe poco más de 400.000 personas al año y es la única que no tiene un hotel de cinco estrellas. El turismo está relacionado con las áreas silvestres protegidas (ASP), además de las actividades de “sol y playa” en la modalidad de turismo de naturaleza. Las tres áreas protegidas, Tortuguero, Cahuita e Hitoy Cerere, en conjunto, tuvieron 244.802 visitantes en 2016, principalmente no residentes (70%). El Parque Nacional Tortuguero está entre las seis áreas de mayor visitación en el país.

En la última temporada (2016-2017) arribaron 137 cruceros con casi 180.000 vacacionistas. La llegada de cruceros creció entre las temporadas 2012-2013 y la

más reciente, aunque sin alcanzar los niveles previos (2009-2010 cuando arribaron 147 cruceros con 250.000 vacacionistas).

Figura 3. Región Huetar Caribe: tipos de centros de desarrollo turístico



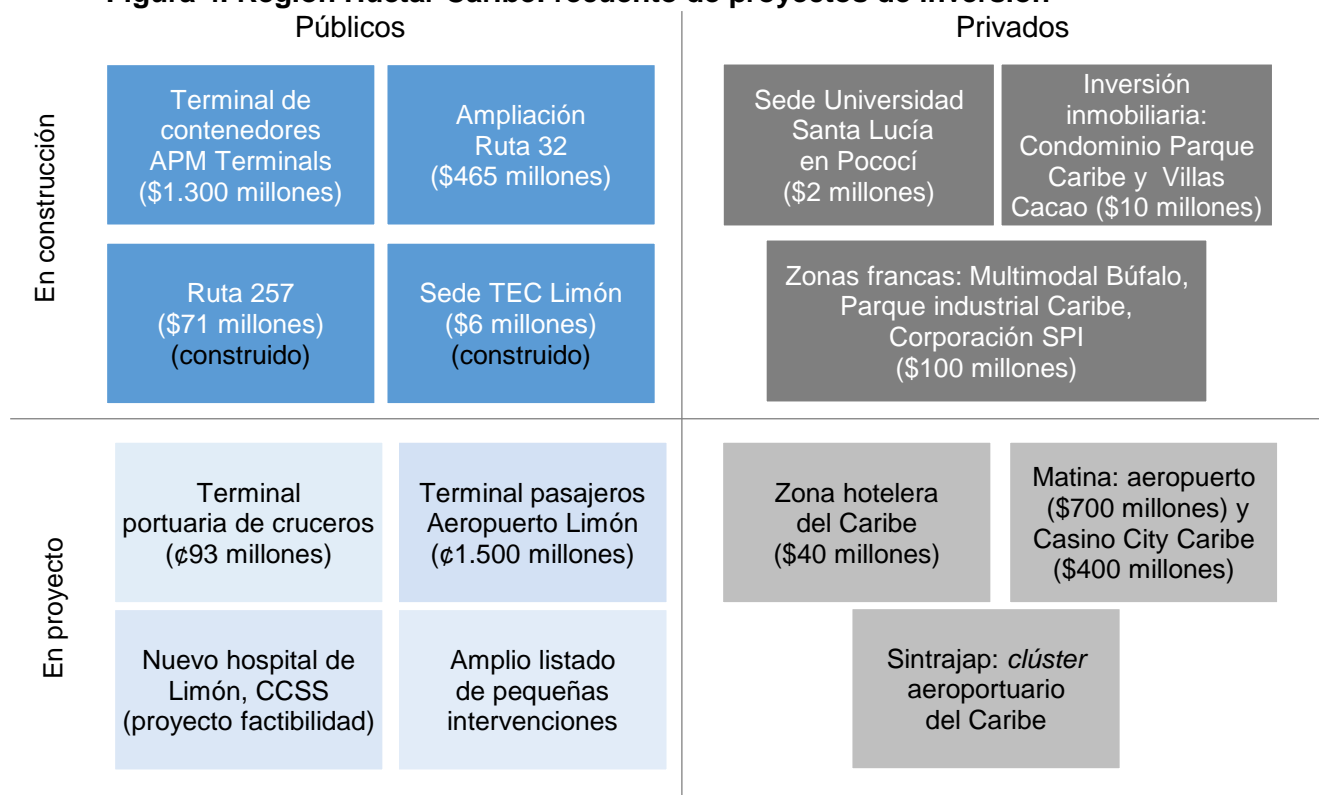
Fuente: Elaboración propia, con base en ICT, 2018.

Aspectos culturales e históricos inciden en la visión de los habitantes sobre el futuro de Limón

Con el objetivo de identificar proyectos de inversión pública y privada en la región Huetar Caribe, se efectuó una revisión de medios de comunicación escrita y sitios web de entes estatales. Los conjuntos de propuestas podrían representar inversiones por montos globales de entre 3.000 y 6.000 millones de dólares en las próximas tres décadas. Este amplio rango de recursos obedece a criterios asociados a la factibilidad de los proyectos, tanto en el ámbito público como en el privado. La cifra más baja da por un hecho la inversión pública planeada, y la superior asume que se concretará la mayoría de las iniciativas privadas.

La figura 4 sintetiza el recuento, que incluye proyectos ejecutados (como la sede del TEC en Limón) o con gran porcentaje de avance (TCM), otras propuestas públicas que se concretarán en el mediano plazo (como el nuevo hospital de Limón), o que al menos forman parte del banco de proyectos de inversión pública (como el muelle de cruceros y la ampliación de la terminal de pasajeros del aeropuerto de Limón), algunos del sector privado ya iniciados (inversiones inmobiliarias) o que están a la espera de permisos (como los parques industriales en zona franca) y otras iniciativas privadas que a la fecha de publicación de este Informe solo constituían esfuerzos en marcha (en turismo, por ejemplo).

Figura 4. Región Huetar Caribe: recuento de proyectos de inversión



La trayectoria productiva y las experiencias con grandes inversiones públicas dividen a la población caribeña en sus expectativas para el futuro. Sin que sea posible precisar el tamaño de cada segmento, el resultado del proceso de consulta permitió identificar dos percepciones muy distantes entre sí: la de los “pesimistas crónicos” y la de los “optimistas cautos”.

El primer grupo conoce las iniciativas de inversión, pero considera que los proyectos no se ejecutarán y que, si se concretan, no brindarán oportunidades a la población local. Achacan los problemas, sobre todo, al abandono desde el Gobierno Central. Aunque se identificaron “pesimistas crónicos” en varios cantones, su peso es relativamente mayor en el cantón central de Limón. La principal demanda de estas personas es que el Gobierno invierta en infraestructura y traiga empresas que generen empleo.

Los “optimistas cautos” tienen la esperanza de que muchos de los proyectos se concretarán, pero también son escépticos sobre el impacto que tendrán en la calidad de vida de la población. Atribuyen su moderado optimismo a las dificultades del Gobierno para invertir en la infraestructura y los servicios públicos necesarios, así como al bajo nivel educativo. De nuevo, este pensamiento está presente en diversos lugares de la región, aunque se detectó un peso relativamente mayor entre los residentes de Pococí. Este grupo demanda apoyo para aumentar la capacidad de innovación y destrabar procesos para el desarrollo de nuevos emprendimientos.

El proyecto de mayor envergadura, la nueva terminal de contenedores de Moín (TCM), que construye la firma holandesa APM Terminals, genera expectativas bajas en materia de empleo y moderadas en cuanto a encadenamientos productivos. En empleo, las dudas se basan en el saldo neto de la propia operación portuaria, pues se perciben como negativos los despidos que ocurrirán una vez que se reduzca la participación de Japdeva. Las oportunidades de trabajo indirecto están relacionadas con los nuevos servicios de apoyo a esa actividad, tanto en la provincia como en el Valle Central, lo cual depende de que las condiciones necesarias para el desarrollo de los negocios se establezcan en Limón, es decir, si se resuelven los déficits de infraestructura, se invierte en educación y se agilizan los trámites en manos de los gobiernos locales. Un tema crítico para aprovechar el potencial de la TCM es que se concrete la ampliación de la ruta 32, cuyas obras tienen un gran atraso, en detrimento de la competitividad regional.

Como señala Robles (2016), “la concesión de la TCM tiene efectos directos sobre el cantón central de Limón y efectos indirectos sobre el resto. Estos últimos son potenciales, pues dependen de otras mejoras como en infraestructura vial, gestión municipal y mejor perfil educativo”. En el proceso de consulta, a menudo los participantes mencionaron la experiencia de la empresa constructora en el desarrollo portuario en varios países del mundo y las actividades que de ahí se derivan para toda la población.

Para potenciar el efecto del proyecto hay que desarrollar los servicios públicos y resolver asuntos de seguridad jurídica en zonas especiales. También es necesario elaborar y aprobar los planes reguladores cantonales (PRC). La situación en esta materia es crítica. Solo Limón tiene un PRC (1993) y Pococí, uno parcial (1999, urbano) y están totalmente desactualizados. También existen planes reguladores costeros para dos pequeñas porciones de costa, playa Cocles y la boca del río Estrella

La nueva TCM no solo tendrá impacto en el crecimiento económico del país, sino que generará nuevos ingresos para impulsar el progreso de la región. De conformidad con la Ley General de Concesión de Obra Pública (nº 7762) y el respectivo contrato, la empresa concesionaria, APM Terminals, deberá pagar un canon de un 7,5% sobre sus ingresos brutos, excluyendo los costos de la energía eléctrica de los contenedores refrigerados. Este porcentaje se depositará en un fideicomiso, cuyo fiduciario debe girar a Japdeva los recursos diez días hábiles después de su pago, para que sean utilizados en proyectos de desarrollo regional.

Las proyecciones prevén que el canon sea de alrededor de 12,5 millones de dólares en el primer año de operación (2019), cifra que aumentaría a 22,9 millones en 2025, según el incremento esperado en la cantidad de contenedores que pasarían por la nueva terminal. Durante los primeros treinta años de la concesión, se estima que los ingresos para Japdeva superarán los 1.100 millones de dólares (Robles, 2016).

La Municipalidad de Limón también percibirá nuevos recursos. APM Terminals deberá pagarle un 0,45% de sus ingresos brutos (siempre excluyendo el costo de la electricidad de los contenedores refrigerados), un 5% de los ingresos por patente municipal como impuestos de playas y zonas verdes y un 2% por impuestos de mantenimiento. Se espera que este canon ascienda a alrededor de 800.000 dólares en el primer año (2019), cifra que aumentaría a 1,5 millones en 2025 y sumaría más de 75 millones de dólares en los primeros treinta años de la concesión (Robles, 2016).

En otro orden de ideas, dentro del listado general de proyectos documentados al inicio de esta sección existen dos iniciativas del sector turismo, una más avanzada en su negociación con las autoridades (la zona hotelera del Caribe, promovida por la Cámara de Turismo de Limón) y otra apenas anunciada (Casino City Caribe). En ambas llama la atención el giro en el tipo de destino y de producto turístico en relación con el modelo actual. Se trata de propuestas que promueven un turismo masivo. Sobre este tema no se profundizó en la investigación, aunque es preciso señalar que el cambio de enfoque podría traer patrones agresivos de utilización de los recursos naturales.

Para tener el potencial de generar más y mejores ingresos para la población local, el perfil de empleo regional debe transformarse. En este sentido, cabe destacar que casi tres de cada cuatro personas ocupadas son asalariadas, y solo un 17% trabaja por cuenta propia, el porcentaje más bajo de todas las regiones. Aunque es un dato insuficiente para arribar a mayores conclusiones, en los talleres de consulta se recogió la percepción de escasa capacidad e interés de la población para el emprendimiento productivo, opinión que, aunque generalizada, fue especialmente notoria en los cantones costeros.

Desafíos para la política productiva y los programas sociales

El potencial de Limón para el crecimiento económico y la mejora en indicadores de desarrollo humano es grande, pero no se hará realidad sin una clara estrategia de promoción del desarrollo regional, que aproveche los valiosos recursos disponibles, salde déficits acumulados en infraestructura productiva (ampliación de la Ruta 32 y de la capacidad del sistema de distribución de agua), escolaridad y servicios públicos, y reduzca significativamente la incidencia de fenómenos delictivos y violentos.

La región podría explotar mejor las ventajas que le ofrecen su cultura y su biodiversidad. Por ejemplo, la producción de cacao y plátano, herencias indígenas, podrían aprovecharse para desarrollar productos comerciales. Tampoco se ha prestado suficiente atención al turismo enfocado en la riqueza natural y cultural. La provincia está tentada por la trampa del desarrollo basado en servicios turísticos masivos. Aunque es indiscutible la importancia de esta actividad para la generación de empleo, las expectativas sobre el potencial para reducir la pobreza parecen excesivas.

Otro desafío importante es la apuesta por el valor agregado de la producción agropecuaria. Como ya se mencionó, esta actividad sigue siendo muy relevante en la generación de empleo, pero no propicia la movilidad social, objetivo que no ha sido prioridad en la política pública de impulso al sector agroindustrial. Algunas iniciativas de universidades públicas y de la Earth en esta materia no llegan a toda la población que lo requiere y la experiencia muestra que los programas tienen resultados mientras el apoyo técnico y financiero está presente, pero la mayoría pierde fuerza cuando los negocios deben seguir de manera independiente.

La debilidad institucional es un rasgo que la región Huetar Caribe comparte con el resto del país, caracterizada por una oferta estándar que no se adapta a las particularidades de cada territorio. Además, la institución creada especialmente para impulsar el desarrollo de Limón –Japdeva– tampoco ha cumplido su objetivo, como lo demuestran los porcentajes de hogares en pobreza y las bajas posiciones relativas que exhiben casi todos los cantones y distritos en los índices de desarrollo social.

En materia educativa Limón enfrenta múltiples retos: mejorar la cobertura y rendimiento en secundaria, diversificar las opciones de educación técnica y hacerlas más pertinentes para las necesidades regionales, e innovar la oferta universitaria. Dado que la apertura de carreras en áreas de Ingeniería ya inició, es necesario consolidarlas y ampliar con nuevas alternativas, lo que en el caso de las universidades públicas requiere la creación de carreras propias en las sedes.

En la administración Solís Rivera, con el apoyo de la Segunda Vicepresidencia de la República, surgió una nueva iniciativa de colaboración institucional y articulación con sectores productivos, coordinada por el TEC, llamada Zona Económica Especial Huetar Caribe (ZEE-RHC). Su objetivo es dinamizar la economía de la región a través de actividades productivas con alto potencial de generación de empleo de calidad en el mediano y largo plazos.

Mediante la ZEE-RHC se pretende crear y promover ecosistemas productivos, a partir de la priorización de sectores estratégicos y el desarrollo de cadenas de valor en cada una de las actividades. Los sectores “impulsores” definidos para Limón son: turismo, agroindustria, logística y alimentos procesados (Foro Iniciativas de Desarrollo para Limón, 2017). La iniciativa, inspirada en las ZEE de la región Huetar Norte y de Cartago, de momento ha avanzado con la organización de encuentros regionales y la preparación de guías de trabajo para la conformación e implementación de los núcleos de desarrollo productivo y cadenas de alto valor en los cuatro segmentos identificados. También destaca la preparación de una guía para promover inversiones, elaborada con apoyo de Cinde. Habrá que esperar para saber si esta estrategia se consolida en los próximos años y si logra ampliar sus áreas de acción no vinculadas a las exportaciones. Por el momento parece tener buen ambiente entre los actores locales, excepto por el rol protagónico que el mecanismo de gestión le otorga a Japdeva.

Bibliografía

- Asociación Horizonte Positivo. 2017. *Proyecto “Combate a la Pobreza vía Empleo y Desarrollo de capacidades”: Resultados de encuesta de prospección en Limón*. San José: Horizonte Positivo.
- Cosar, 2015. *Plan Regional de Desarrollo Agropecuario y Rural 2015-2018*. San José: Comité Sectorial Agropecuario Regional.
- Foro Iniciativas de Desarrollo para Limón. 2017. *Informe Foro Iniciativas de Desarrollo para Limón*. San José: Foro Iniciativas de Desarrollo para Limón.
- Programa Estado de la Nación. 1998. *Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2017. *Informe Estado de la Nación 2017 en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Robles, E. 2016. “Nueva terminal de Moín: Efectos y oportunidades en la provincia de Limón”, en *Análisis 10*.