

San José, viernes 19 de abril de 2024
OFICIO N° 04027-2024-DHR

Para: Tonatíuh Solano Herrera
Asesor Parlamentario
Área de Investigación y Gestión Documental
Departamento de Servicios Técnicos
Asamblea Legislativa
tonatíuh.solano@asamblea.go.cr

De: **Licda. Angie Cruickshank Lambert**
Defensora de los Habitantes

Asunto: Criterio al Plan Piloto para la evaluación y control ex post de la Ley N° 10.234

Estimado señor:

En atención a su oficio N° AL-DEST-AIGD-PPEP-044-2024, de fecha 11 de marzo de 2024, se procede a remitir el presente estudio, el cual tiene por objetivo: analizar qué aspectos relacionados a materia presupuestaria, técnica o logística, así como dificultades para la interpretación de la Ley de fortalecimiento de la competitividad territorial para promover la atracción de inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana o cualquier otro elemento técnico que en esta etapa inicial la ley se dirige a generar los resultados previstos o, si por el contrario, inicia enfrentando algún tipo de dificultad que pueda ser alertada a tiempo, para ser sometida a consideración de la Asamblea Legislativa.

Un ejercicio similar en el Informe Estado de la Nación 2022¹ (capítulo 7) abordó las rutas de ejecución para la resolución de las dificultades de generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM. Para ello, invitaron a un conjunto de personas vinculadas con el tema de desarrollo productivo, provenientes de los ámbitos académicos, de gestión de políticas públicas y empresarial para proponer posibles soluciones a la falta de oportunidades laborales en el país.

La principal conclusión de dicho *focus group* es que a pesar de una gran cantidad de propuestas puntuales, no existe un abordaje integral sobre el foco de la política, que oriente las estrategias. Se señalaron problemas de la coordinación interinstitucional, falta de trabajo armonizado entre entidades, inestabilidad de iniciativas con los cambios de gobierno y prevalencia de políticas de gobierno y no de Políticas de Estado. Se señalaron además problemáticas como:

- a. Dispersión de múltiples órganos que coordinan a nivel regional, no ha obtenido los resultados esperados en materia de empleo fuera del Valle Central y las zonas francas.

¹ Capítulo 07: debates para el desarrollo: rutas de ejecución para la resolución de las dificultades de generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM [2022].
https://estadonacion.or.cr/capitulo/?doc=IEN2022_cap7

- b. Falta de capacidad de gestión en la administración de proyectos y de la obra pública.
- c. Problemas en la prestación de agua, electricidad y conectividad.
- d. Brechas educativas en la población.
- e. Los recursos en las entidades bancarias no se canalizan de la mejor forma a lo que se suman dificultades en materia de tiempo y costo para acceder a los recursos bancarios

Siendo que el objetivo que da origen a este estudio es el análisis de la Ley N° 10.234, toma con especial interés ésta Defensoría las manifestaciones de la señora Margarita Umaña, directora de Programas Corporativos y Asuntos Gubernamentales de CINDE, quien en un artículo periodístico de fecha 10 de marzo del 2023, elaborado por la periodista Silvia Castillo², señaló:

"Costa Rica tiene un marco normativo de primerísimo orden" en el cual incluso el comité de regionalización de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se ha interesado porque quieren entender cómo va a funcionar el caso costarricense. La seguridad jurídica con la que cuenta el régimen de zonas francas, destacó, es un foco de atracción para la inversión extranjera directa. Sin embargo, la legislación es insuficiente ya que para que se logren los objetivos propuestos también se requiere, en primer lugar, el talento humano especializado que necesitan las inversiones extranjeras y que es muy escaso, así como mejoras en carreteras y puertos, suministro de agua y en la conectividad a Internet.

En este sentido, sí partimos de la existencia de un marco normativo que la propia Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) califica de adecuado en la regulación del Régimen de Zonas Francas, la consulta que surge es, ¿qué condiciones adicionales son requeridas para atraer a los inversionistas a invertir fuera de la GAM?

A modo de ejemplo, la empresa **CR Green Valley³ promueve entre los inversionistas, bajo el modelo de zona franca, un proyecto** en el que señala entre las ventajas competitivas del cantón de Grecia (excluido de la Ley N° 10234) como un lugar con un índice de desarrollo humano superior al promedio mundial, reconocido por el talento de su gente, sus atractivos naturales y su clima privilegiado, disponibilidad de talento preparado y comprometido, con habilidades competitivas y amplias competencias para el sector de manufactura y servicios. Amplia red de rutas directas entre y dentro de las ciudades cercanas, que permite el traslado dinámico de colaboradores, así como de materias primas y productos terminados a sus destinos de exportación, con vínculos entre el gobierno, la academia y el sector privado, que asegura la posibilidad de establecer sus operaciones de manera rápida y exitosa en el país. La Empresa resume su propuesta bajo los siguientes puntos:

- Ubicación y fácil acceso.
- Clima.
- Mano de obra calificada.
- Disponibilidad de Electricidad (3 fuentes)
- Disponibilidad Internet (2 fuentes)
- Disponibilidad de Agua (3 fuentes)
- Gobierno Local 100% involucrado.
- Transporte Público disponible.
- Compañías de manufactura exitosas en la zona.
- Diversidad de opciones residenciales en la zona.

² Costa Rica tiene legislación, pero urge invertir en talento humano e infraestructura para combatir pobreza en zonas rurales y costeras. Artículo de periódico. <https://politikasonlinea.com/costa-rica-tiene-legislacion-pero-urge-invertir-en-talento-humano-e-infraestructura-para-combatir-pobreza-en-zonas-rurales-y-costeras/>

³³ <https://www.cinde.org/es/zonas-francas/costa-rica-green-valley>

Por su parte en una entrevista en el 2018⁴, Jorge Sequeira, director general de CINDE, señalaba a la pregunta ¿Cuáles otras ventajas ofrece Cartago a inversionistas? ¿Es la mano de obra calificada y con un alto nivel educativo el principal atractivo?, respondió: *"Definitivamente, el talento humano altamente calificado y multilingüe, disponible en la zona, es la principal razón que atrae a los inversionistas a establecer sus operaciones en Cartago. Bien lo demuestran las estadísticas: Cartago es la provincia con la tasa más alta de alfabetización: 97,7%, y 45% de su población tiene un grado académico universitario o técnico. Otras razones también son: las tarifas de los servicios públicos y la ubicación estratégica de la zona para el transporte de importaciones y exportaciones globales. Aunado a esto, la existencia de la Zona Económica Especial de Cartago ha permitido otro punto a favor: agilizar la tramitología gracias a la participación de la Cámara de Comercio de la provincia, el TEC, la Municipalidad, PROCOMER y el aporte de JASEC"*.

II. Una mirada rápida a la realidad fuera de la GAM

En el mes de junio del 2023, en una publicación del periódico la República, Jairo Mena, director ejecutivo de AZOFRAS recordaba que en *"los años 90s iniciaron con 70 empresas operando dentro del régimen, las cuales generaban 7 mil empleos y que alcanzaron exportaciones de \$94 millones"*

Un archivo excel en la página de PROCOMER señala la existencia, al momento de la publicación, de 497 empresas, de las cuales se detalla 417 se ubican dentro del GAM y 80 fuera de este. En un cuadro propio, elaborado a partir de la información, se identifican los distritos y cantones en los que se ubican empresas bajo el RZF:

CANTÓN	DISTRITO	Nº Empresas	CANTÓN	DISTRITO	Nº Empresas
Aguirre (B)	Dos Bocas	1	Orotina (B)	Coyolar	1
Aguirre (B)	Quepos	1	Orotina (B)	La Ceiba	4
Bagaces (D)	Bagaces	2	Parrita (C)	Parrita	1
Cañas (C)	Bebedero	1	Pérez Zeledón (A)	San Isidro De General	1
Cañas (C)	Cañas	4	Pococí (B)	Jiménez	1
Carrillo (A)	Filadelfia	4	Puntarenas (A)	Barranca	5
Carrillo (A)	Palmira	1	Puntarenas (A)	El Roble	1
Corredores (B)	Caracol De La Vaca	1	Puntarenas (A)	Puntarenas	1
Dota (D)	Copey	1	San Carlos (A)	Aguas Zarcas	2
Esparza (B)	Juanilama	1	San Carlos (A)	La Fortuna	1
Golfito (C)	Corredores	1	San Carlos (A)	La Palmera	4
Golfito (C)	Golfito	1	San Carlos (A)	Pital	2
Grecia (A)	Puente De Piedra	3	San Carlos (A)	Venecia	1
Grecia (A)	San Roque	1	Sarapiquí (D)	El Tigre Sur	1

⁴ Umaña Venegas, [Johan](#). Hoy en el TEC, 4 de Junio 2018 ^aCartago ha demostrado ser una de las zonas enfocadas en el crecimiento" <https://www.tec.ac.cr/hoyeneltec/2018/06/04/director-cinde-cartago-ha-demonstrado-ser-zonas-enfocadas-crecimiento>

Guácimo (C)	Duacaré	1	Sarapiquí (D)	Horquetas	1
Guácimo (C)	Guácimo	1	Sarapiquí (D)	Horquetas	2
Heredia (A)	Barreal (San José)	1	Sarapiquí (D)	Puerto Viejo	1
La Cruz (D)	Santa Cecilia	1	Siquirres (C)	Alegría	1
Liberia (B)	Liberia	2	Siquirres (C)	Cairo	1
Limon (A)	Limon	4	Siquirres (C)	El Cairo	2
Limon (A)	Liverpool	2	Siquirres (C)	Germania	1
Limon (A)	Moin	1	Siquirres (C)	Pacuarito	1
Limon (A)	Rio Blanco	3	Siquirres (C)	Siquirres	1
Matina (B)	Carrandí	1	Turrialba (B)	Pavones	1
Nandayure (D)	San Pablo	1	Turrialba (B)	Turrialba	1



Fuente: Mapa elaborado por el programa de Amelia Rueda 05 Julio 2023⁵

La primera consulta que surge es si la atracción de inversiones de Zona Franca, está reservada sólo para algunos cantones, especialmente los de la GAM o si no es una utopía considerar que puede ser una aspiración para todos.

⁵https://ameliarueda.com/noticia/atraccion-zonas-francas-fuera-gam-debe-triplicarse-plan-gobierno-noticias-costarica#google_vignette

Para dar respuesta a esta consulta se analizaron instrumentos como el Índice de Gestión de Servicios Municipales (CGR, 2023), el Índice de Competitividad Cantonal 2021 (UCR, 2021), el III Informe para la Competitividad *Fortalecer la Competitividad de forma sostenible* y el Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (DHR, 2021).

a. Índice Gestión de Servicios Municipales 2023, de la Contraloría General de la República

Cuando se hace referencia a cantones fuera de la GAM, es necesario determinar las condiciones en que estos pueden ser comparados. De este modo, la Contraloría General de la República en su Índice de Gestión de Servicios Municipales (IGSM) del año 2023⁶ realizó un ejercicio de agrupación de los gobiernos locales de acuerdo con condiciones similares que presentaban, esto permite tomar en consideración para el análisis, sobre cuales cantones pueden compararse independientemente en relación a su pertenencia o no a la GAM.

La CGR procedió a clasificar a las Municipalidades en 4 grupos, los cuales se denominaron A, B, C y D considerando la ponderación de las siguientes variables: monto del presupuesto, Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHc), la cantidad de kilómetros cuadrados de territorio y las unidades habitacionales.

Es importante, aclara la CGR que la composición de los grupos varía en comparación con el IGSM 2021, ya que está sujeta a los cambios en el tiempo de las variables mencionadas anteriormente.

Agrupación de municipalidades según grupos comparativos A, B, C y D

Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D
• Alajuela • Belén • Carrillo • Cartago • Curridabat • Desamparados • Escazú • Goicoechea • Grecia • Heredia • La Unión • Limón • Montes de Oca • Perez Zeledón • Puntarenas • San Carlos • San José • San Ramón • Santa Ana • Santa Cruz • Santo Domingo	• Barva • Corredores • Esparza • Garabito • Liberia • Matina • Mora • Moravia • Naranjo • Nicoya • Orotina • Paraíso • Pococí • Quepos • San Pablo • San Rafael • Santa Bárbara • Tibas • Turrialba • Coronado	• Abangares • Alajuelita • Alvarado • Aserri • Cañas • El Guarco • Flores • Golfito • Guácimo • Montes de Oro • Oreamuno • Osa • Palmares • Parrita • Poás • San Isidro • Siquirres • Talamanca • Tilarán • Upala	• Acosta • Atenas • Bagaces • Buenos Aires • Coto Brus • Dota • Guatupo • Hojancha • Jiménez • La Cruz • León Cortés • Los Chiles • Nandayure • Puriscal • Río Cuarto • San Mateo • Sarapiquí • Sarchí • Tarrazú • Turrubares • Zarcero

⁶ Recordemos es un instrumento constituye un marco de referencia que permite conocer el estado de situación en la gestión de los servicios municipales, permite, además, es un mecanismo de generación de valor público, para la toma de decisiones y el accionar de un gobierno local, que promueva la satisfacción constante de las necesidades y el desarrollo de la comunidad, conforme lo dicta el ordenamiento jurídico.

A partir de esta clasificación podemos agrupar la existencia de Empresas de Zona Franca fuera de la GAM, de acuerdo a la clasificación planteada por la Contraloría teniendo como resultado:

Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D
Carrillo	Aguirre	Cañas	Bagaces
Limon	Corredores	Golfito	Dota
Pérez Zeledón	Esparza	Guácimo	La cruz
Puntarenas	Orotina	Parrita	Nandayure
San Carlos	Liberia	Siquirres	Sarapiquí
	Matina		
	Pococí		
	Turrialba		

Elaboración propia

Como se puede observar, en el marco de la comparación de las Municipalidades que actualmente cuentan con Zonas Francas, se puede concluir que la distribución es muy similar entre las que están fuera de la GAM y las que están dentro y las excluidas por la Ley N°10234, por lo que las variables por monto del presupuesto, Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHc), la cantidad de kilómetros cuadrados de territorio y las unidades habitacionales, no brindan criterios que nos permitan explicar el objeto de estudio.

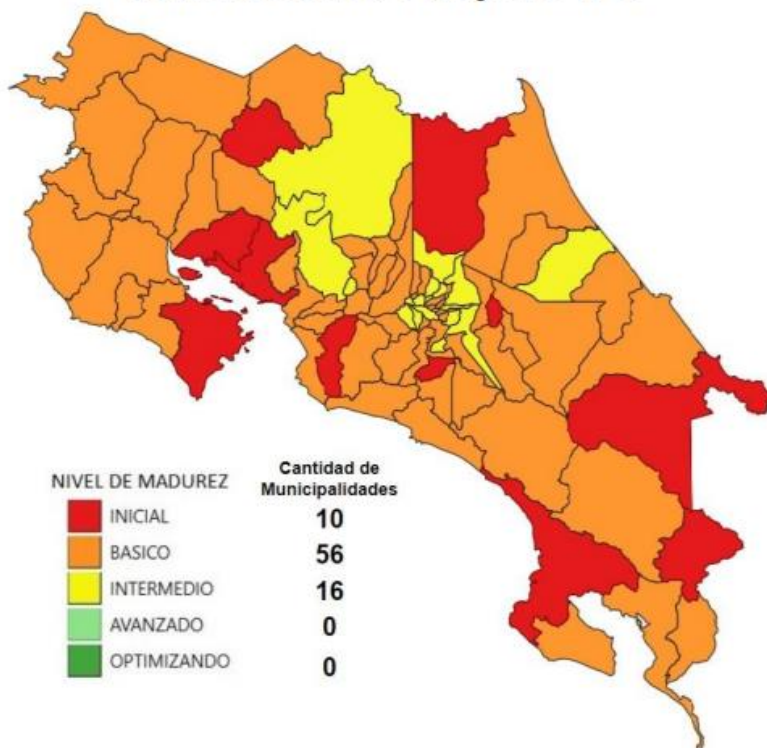
Para la elaboración de su Índice de Gestión de Servicios Municipales 2023, la CGR elabora una individualización de los indicadores y prácticas, que están distribuidos en dos grandes agrupaciones: Servicios Públicos Municipales Básicos y Servicios Públicos Municipales Diversificados. Estos a su vez se dividen en tres ejes: Salubridad Pública, Desarrollo Urbano y Servicios Sociales, tal y como se muestra en la siguiente imagen



Para determinar la ubicación del nivel de madurez dentro del índice elaborado por parte de la CGR, primero se debe tomar en cuenta el resultado de la ponderación resultante de los indicadores evaluados en la gestión de los servicios básicos, más la ponderación de los ítems evaluados en la gestión de los servicios diversificados si el gobierno local los brinda, una vez que se obtengan las ponderaciones se sumaría para obtener un total por cada municipalidad, la cual se asocia a una calificación cualitativa en el nivel de madurez que corresponda, no obstante si la municipalidad no brinda servicios diversificados la ponderación total se basará solamente en los servicios básicos.

Acosta	Básico	GAM	Básico	Abangares	Inicial
Alajuela	Básico	Montes De Oro	Básico	Alvarado	Inicial
GAM	Básico	GAM	Básico	Coto Brus	Inicial
GAM	Básico	GAM	Básico	Guatuso	Inicial
Atenas	Básico	Nandayure	Básico	León Cortes	Inicial
Bagaces	Básico	Naranjo	Básico	Osa	Inicial
GAM	Básico	Nicoya	Básico	Puntarenas	Inicial
Buenos Aires	Básico	Oreamuno	Básico	Sarapiquí	Inicial
Cañas	Básico	Orotina	Básico	Talamanca	Inicial
Carrillo	Básico	Paraíso	Básico	Turrubares	Inicial
Corredores	Básico	Parrita	Básico	GAM	Intermedio
GAM	Básico	Perez Zeledón	Básico	GAM	Intermedio
GAM	Básico	GAM	Básico	GAM	Intermedio
Dota	Básico	Pococi	Básico	GAM	Intermedio
El Guarco	Básico	Puriscal	Básico	GAM	Intermedio
Esparza	Básico	Quepos	Básico	GAM	Intermedio
GAM	Básico	Rio Cuarto	Básico	Palmares	Intermedio
Garabito	Básico	San Mateo	Básico	San Carlos	Intermedio
Golfito	Básico	GAM	Básico	GAM	Intermedio
Ley N° 10234	Básico	Santa Cruz	Básico	GAM	Intermedio
Guacimo	Básico	GAM	Básico	GAM	Intermedio
Hojancha	Básico	Ley N° 10234	Básico	GAM	Intermedio
Jimenez	Básico	Tarrazú	Básico	Ley N° 10234	Intermedio
La Cruz	Básico	GAM	Básico	GAM	Intermedio
Liberia	Básico	Tilarán	Básico	Siquirres	Intermedio
Limón	Básico	Turrialba	Básico	GAM	Intermedio
Los Chiles	Básico	Upala	Básico		Avanzado
Matina	Básico	Zarcero	Básico		Optimizado

Distribución geográfica por cantón según el nivel de madurez del IGSM Fecha de corte: 7 de julio 2023



Fuente: Elaborado por la CGR a partir de información suministrada por las municipalidades.

b. Índice de Competitividad Cantonal, Escuela de Economía Universidad de Costa Rica

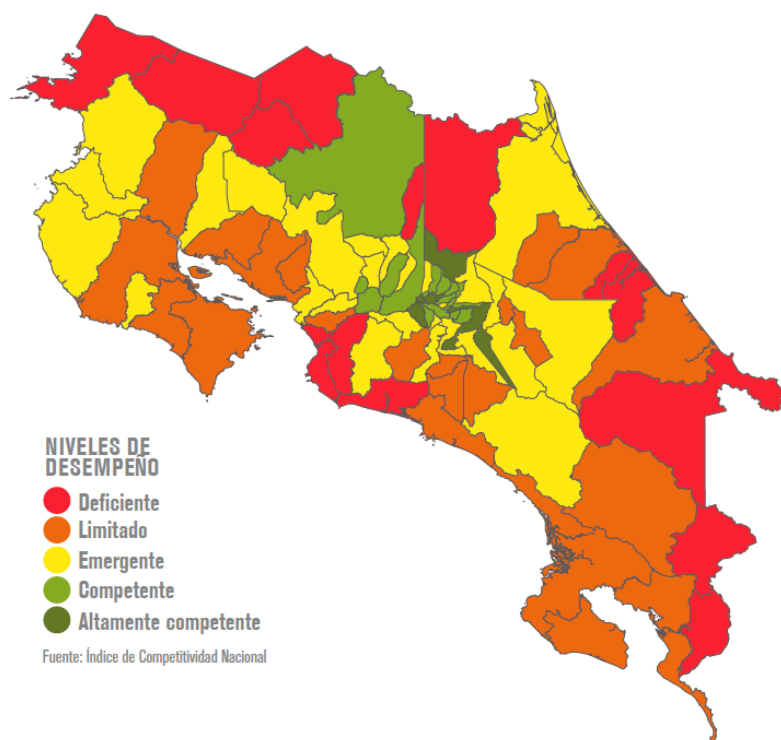
Este índice busca medir el resultado cantonal de las decisiones empresariales, familiares, de instituciones y de los gobiernos. Se compone del promedio de siete pilares que: económico, empresarial, laboral, infraestructura, innovación, gobierno y calidad de vida.

Este último involucra las dimensiones ambientales, seguridad ciudadana y salud pública; por lo tanto, incluye elementos como la tasa de muertes por homicidio en el cantón o la disponibilidad de centros de atención de la salud conocidos como EBAIS.

[illegible]

CATEGORÍA	PILAR	DIMENSIÓN	INDICADORES
Ambiente apto o habitante	PILAR 1 INSTITUCIONES	Seguridad	6
		Capital Social	4
		Transformación Digital	3
		Trámites ágiles	5
		Transparencia Municipal	5
		Administración presupuestaria	3
		Compromiso con la sostenibilidad	6
	Total indicadores Pilar 1: Instituciones		32
	PILAR 2 INFRAESTRUCTURA	Infraestructura de transporte	4
		Conectividad vial	7
		Acceso a servicios públicos	5
		Servicios públicos municipales	4
Total indicadores Pilar 2: Infraestructura		20	
PILAR 3 ADOPCIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	Redes de datos móviles (Internet)	6	
	Redes de voz móvil (telefonía)	8	
	Redes de datos fijas (Internet)	3	
	Acceso a las TIC en los hogares	3	
	Acceso a las TIC en el sistema educativo	4	
Total indicadores Pilar 3: Adopción de las TIC's		24	
Capital Humano	PILAR 4 SALUD	Salud	3
	Total indicadores Pilar 4: Salud		3
	PILAR 5 HABILIDADES Y COMPETENCIAS	Escolaridad media la fuerza laboral actual	2
		Habilidades técnicas de la fuerza laboral actual	5
		Habilidades en ciencia y tecnología de la fuerza laboral actual	5
		Cobertura educativa	4
		Curriculo completo	5
		Competencias básicas	5
	Total indicadores Pilar 5: Habilidades y competencias		26
	Mercados y dinámica de negocios	PILAR 6 ECONÓMICO Y DE MERCADOS	Encadenamientos productivos
Producción			3
Exportación de bienes			4
Sector constructivo			5
Sector eléctrico			5
Sector laboral			6
Total indicadores Pilar 6: Dinamismo de mercados		27	
Total indicadores en el índice de Competitividad Nacional			132

GAM	Altamente Competente	San Mateo	Competente	Pococí	Emergente	Dota	Limitado	
GAM		GAM		Tilarán		Acosta		
GAM		GAM		Carrillo		Quepos		
GAM		GAM		Gam		Parrita		
GAM		Competente	El Guarco	Emergente	Turrialba	Limitado	Sarapiquí	Deficiente
GAM	GAM		Nicoya		Turrubares			
GAM	Esparza		Tarrazú		La Cruz			
GAM	Paraíso		Bagaces		Upala			
GAM	Hojancha		Siquirres		Río Cuarto			
GAM	Ley N°10234		León Cortés		Corredores			
GAM	Ley N° 10234		Orotina		Coto Brus			
GAM	Ley N° 10234		Guácimo		Guatuso			
GAM	GAM		Montes De Oro		Garabito			
GAM	Pérez Zeledón		Osa		Los Chiles			
GAM	Oreamuno		Puntarenas		Matina			
GAM	Liberia		Jiménez		Talamanca			
Atenas	Puriscal		Nandayure					
Ley N°10234	GAM		Abangares					
GAM	Santa Cruz		Golfito					
GAM	Zarcero		Buenos Aires					
Ley N°10234	GAM		Limón					
San Carlos	Cañas				Dota			



d. Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense 2021⁷

Instrumento de evaluación de la Defensoría de los Habitantes de la República, elaborado en coordinación con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica y el Gobierno Digital, desarrollado científicamente y basado en mejores prácticas internacionales para medir el estado de situación, en un momento dado, de la transparencia que ofrecen los sitios web de las instituciones públicas costarricenses. Las dimensiones que se someten a evaluación en el ITSP, identificadas bajo un conjunto de mejores prácticas internacionales, son:

⁷ <https://www.dhr.go.cr/index.php/transparencia/transparencia-en-el-sector-publico/indice-de-transparencia-en-el-sector-publico>

Índice de Transparencia del Sector Público

Acceso a la información	Rendición de cuentas	Participación ciudadana	Datos abiertos de gobierno
Información institucional Información institucional básica Organización y funciones Activos inmuebles de la institución	Finanzas públicas Presupuesto Ejecución del presupuesto Reporte anual financiero	Invitación a la participación Invitaciones Contraloría de Servicios Audiencias públicas	Presupuesto público Apertura técnica Apertura legal Ejecución del presupuesto Apertura técnica Apertura legal
Información del personal institucional Información de jerarcas Información de puestos públicos Asesorías externas Dietas de juntas directivas o concejales Directorio electrónico	Planes y cumplimiento Planes institucionales Cumplimiento de planes institucionales Informes institucionales y de personal Informes institucionales Informes de personal institucional	Mecanismos de participación Mecanismos de participación en sitio web Redes sociales Calidad de los mecanismos de participación Atención a solicitudes Uso de las participaciones	Contratación administrativa Apertura técnica Apertura legal Estadísticas o registros del sector Apertura técnica Apertura legal
Procesos de contratación Contratación administrativa Contratación de personal institucional	Toma de decisiones Temas y acuerdos		
Servicios y procesos institucionales Información de servicios Medios informativos			
Herramientas y condiciones Herramientas para acceso a la info. Accesibilidad web Apartado de transparencia			

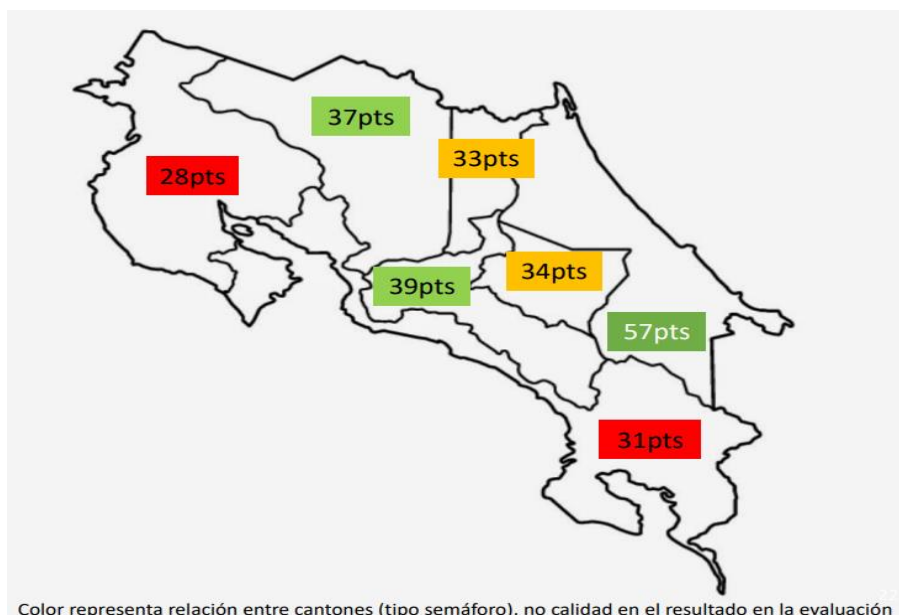
Un dato que destaca el informe, es que Las instituciones del sector municipal fueron el único grupo de instituciones, según naturaleza jurídica, que mejoró su promedio en el Índice respecto al año anterior.

Esto claramente señala un elemento positivo, en materia de nuestro estudio, pues claramente se observa que existe un interés de avanzar.

Nombre de la institución	ITSP	Acceso a la información	Rendición de cuentas	Participación ciudadana	Datos abiertos de gobierno
Pococí	87.95	92.14	88.32	77.46	96.40
Talamanca	82.24	91.79	81.47	63.17	96.40
Los Chiles	76.45	94.17	44.87	79.45	96.40
GAM	75.45	83.37	60.87	77.49	84.08
GAM	73.52	97.09	60.80	48.16	92.79
GAM	73.37	85.89	71.36	49.74	91.60
Siquirres	73.19	92.55	78.83	54.11	54.71
GAM	70.38	96.47	70.97	26.58	89.79
Carrillo	69.11	96.22	65.30	24.51	96.40

GAM	60.09	84.29	48.12	30.31	84.08
Tarrazú	56.76	82.63	36.09	26.76	94.64
Paraíso	56.03	80.33	46.14	30.31	68.91
Guatuso	55.78	88.96	42.98	23.00	68.02
Golfito	52.71	95.27	48.86	3.50	56.06
GAM	51.09	73.44	30.77	37.93	67.02
GAM	48.09	60.48	52.90	18.35	63.66
Ley N°10234	48.09	80.40	22.04	25.07	71.38
GAM	46.20	79.23	42.87	15.94	35.97
Jiménez	46.11	50.17	41.40	24.25	84.08
GAM	46.10	63.85	27.95	46.79	43.75
Limón	43.38	73.04	17.59	30.31	54.71
GAM	42.99	56.58	33.40	25.97	62.60
Ley N° 10234	42.26	66.12	28.70	30.31	39.80
San Carlos	42.01	67.88	44.85	15.26	28.58
Bagaces	41.74	66.67	39.00	15.38	40.41
Orotina	41.47	70.12	42.24	18.35	20.16
Buenos Aires	41.06	59.93	33.35	27.22	40.70
Osa	39.63	55.18	23.44	27.34	60.01
Esparza	38.50	66.98	18.77	43.82	9.27
GAM	37.70	60.58	37.46	16.63	26.77
San Isidro	34.79	56.58	24.19	15.26	43.75
Garabito	34.29	46.78	37.89	15.26	33.84
GAM	34.12	63.10	22.44	22.87	16.29
GAM	33.64	67.88	15.55	27.22	9.27
Poás	33.61	59.12	31.98	15.26	15.37
San Mateo	33.18	46.16	31.35	15.26	40.41
GAM	33.07	65.81	24.12	11.96	18.92
Sarapiquí	32.58	56.90	23.41	27.34	9.27
GAM	32.58	64.82	21.36	18.55	11.86
Ley N° 10234	32.20	62.70	16.05	27.22	9.27
Alvarado	32.13	70.03	9.50	19.91	18.92
Abangares	31.97	32.51	34.26	27.22	34.48
Puriscal	31.72	60.73	13.00	27.34	15.87
GAM	31.51	60.06	14.91	27.22	12.32
Pérez Zeledón	31.43	57.11	24.12	15.26	20.23
GAM	31.07	50.76	29.44	27.34	0.00
Zarcero	30.90	58.87	12.94	30.31	9.27
GAM	30.81	71.73	4.07	19.91	17.11
Guácimo	30.72	39.19	18.77	46.79	9.27

Oreamuno	30.33	53.39	0.00	23.00	54.40
Santa Cruz	30.27	37.39	29.40	27.22	22.47
Ley N° 10234	30.16	59.36	12.55	27.22	9.27
GAM	29.89	51.09	22.97	24.25	9.27
Hojancha	29.02	43.50	8.37	46.79	9.27
Turrialba	28.60	56.17	13.16	24.25	9.27
Acosta	28.54	53.60	15.23	24.25	10.11
Liberia	28.38	58.72	19.04	15.38	6.10
Parrita	27.27	42.96	19.96	27.22	9.27
Atenas	26.18	40.56	14.99	31.53	9.27
Ley N° 10234	25.45	56.16	11.59	7.95	18.92
Coto Brus	25.41	49.78	2.61	31.53	9.27
Tilarán	24.30	50.52	16.10	11.96	7.21
GAM	24.17	40.75	16.39	27.22	0.00
Matina	23.85	41.32	3.18	27.22	22.47
Cañas	22.67	56.21	2.61	18.35	0.00
La Cruz	22.40	32.74	18.77	27.22	0.00
Montes Oro	22.17	39.43	21.32	15.26	0.00
GAM	21.90	41.97	12.94	15.26	9.27
Upala	21.10	51.10	9.82	0.00	17.11
Quepos	20.71	30.71	12.94	24.25	9.27
Puntarenas	20.03	55.23	5.77	0.00	9.27
Nicoya	19.94	52.41	8.66	3.09	3.60
Corredores	19.12	17.04	12.51	38.71	3.05
Turrubares	18.42	35.30	8.72	19.91	0.00
GAM	16.72	29.51	12.94	15.38	0.00
León Cortés	15.47	33.14	0.00	15.45	9.27
El Guarco	15.11	34.19	3.63	14.04	0.00
GAM	13.48	36.83	0.00	3.09	9.27
Dota	12.38	27.58	0.00	15.45	0.00
Nandayure	9.43	25.55	5.43	0.00	0.00
GAM	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00



Conclusiones

En gran parte, los instrumentos descritos en acápite anteriores, realizan una valoración del desarrollo de las competencias tradicionales de los Gobiernos Locales como son salud pública, seguridad, educación, vivienda, movilidad, gestión de residuos, acceso al agua, alumbrado, instalaciones culturales y recreativas, cuidado infantil y otros bienes y servicios públicos que son esenciales para la calidad de vida en el territorio, como son transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Sin embargo, hoy día los habitantes están solicitando a sus gobiernos locales reivindicaciones más complejas⁸ en temas como generación de empleos, protección del medio ambiente, acciones contra la desigualdad, etc. Esto presenta un enorme desafío, de capacidad para sus representantes, los que requieren ajustar su labor de gobernanza a un nuevo rol para lo cual, dichas administraciones requieren unidades creadas para darles soporte técnico y administrativo con el personal competente para enfrentar los nuevos requerimientos o demandas, como son los temas de atracción de inversión extranjera y zonas francas a sus territorios, todo ello claro está, desde un enfoque de derechos humanos y cumplimiento de los ODS, bajo el lema "sin dejar a nadie atrás"

En relación con los resultados de los diversos instrumentos, la primera conclusión es que, las variables por monto del presupuesto, Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHc), la cantidad de kilómetros cuadrados de territorio y las unidades habitacionales, no brindan criterios determinantes y excluyentes que permitan explicar el objeto de estudio.

⁸ Documento de Política de CGLU. El Rol de los gobiernos Locales en el Desarrollo Económico territorial.
https://www.uclg.org/sites/default/files/el_rol_de_los_gobiernos_locales_en_el_desarrollo_economico_territorial.pdf

Cuando se analizan los resultados de los cuatro instrumentos aquí incorporados, llama la atención lo que sucede en el Índice de Competitividad Nacional, del Consejo para la Promoción de la Competitividad, el Índice de Competitividad Cantonal, Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica y el Índice de Gestión de Servicios Municipales 2023, de la Contraloría General de la República, en los que, aún los cantones dentro de la GAM no alcanzan las calificaciones más altas de la valoración de dichos instrumentos. Esta observación sin lugar a dudas genera una gran preocupación, pues en principio podemos concluir de los resultados alcanzados, que las municipalidades, con costos llega a garantizar las condiciones de su población, quedando muy por debajo de los requerimientos y necesidades propias de empresas amparadas al Régimen de Zona Franca y en general de Inversión Extranjera.

Aun así, es importante destacar, que cuando se observa la ubicación de las empresas de Zona Franca fuera de la GAM no necesariamente, los cantones que han logrado atraer estas empresas o inversión extranjera, se ubican entre las municipalidades mejor calificadas por los indicadores señalados, ubicándose en promedio medio a bajo de los mismos.

	Instrumento 1	Instrumento 2	Instrumento 3	Instrumento 4
Aguirre	Básico	Medio	Limitado	20,17
Bagaces	Básico	Medio	Limitado	41,71
Cañas	Básico	Medio	Emergente	22,67
Carrillo	Básico	Medio	Emergente	69,11
Corredores	Básico	Bajo	Deficiente	19,12
Dota	Básico	Medio	Limitado	12,38
Esparza	Básico	Medio	Emergente	38,50
Golfito	Básico	Bajo	Limitado	52,71
Guácimo	Básico	Medio	Limitado	30,72
La cruz	Básico	Bajo	Deficiente	30,27
Liberia	Básico	Medio	Emergente	28,38
Limon	Básico	Bajo	Limitado	43,38
Matina	Básico	Bajo	Deficiente	23,85
Nandayure	Básico	Medio	Limitado	9,43
Orotina	Básico	Medio	Limitado	41,47
Parrita	Básico	Bajo	Deficiente	27,27
Pérez Zeledón	Básico	Medio	Emergente	31,43
Pococí	Básico	Medio	Emergente	87,95
Puntarenas	Inicial	Medio	Limitado	20,03
San Carlos	Intermedio	Medio	Competente	42,01
Sarapiquí	Inical	Bajo	Deficiente	32,58
Siquirres	Intermedio	Medio	Limitado	73,19
Turrialba	Básico	Medio	Emergente	28,60
Instrumento 1. Índice de Gestión de Servicios Municipales 2023, de la CGR.				
Instrumento 2. Índice de Competitividad Cantonal, Escuela de Economía de la UCR.				
Instrumento 3. Índice de Competitividad Nacional, Consejo para la Promoción de la Competitividad				
Instrumento 4. Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense 2021 DHR/UCR				

Es por tanto oportuno señalar, que es necesario ahondar en el tema, más allá del objetivo planteado en el presente instrumento, esto dado que al igual que lo expresó Margarita Umaña, representante de CINDE y Andrés Mora Elizondo, en su trabajo de graduación, Costa Rica cuenta con una Política de Inversión Externa caracterizada por el respeto de la legalidad, la transparencia y la efectividad para atraer nuevas inversiones, por lo tanto, si bien, como cualquier ley, la Ley N° 10234 puede ser objeto de reformas que vengan a mejorar aspectos puntuales, lo cierto es que hay múltiples espacios, fuera del legislativo, para poder alcanzar el objetivo de la misma.

Esto nos lleva, tal y como lo planteo el Sr. Mora Elizondo, en su proyecto de graduación, a analizar qué otros elementos o condicionamientos, fuera de la Ley, deben estar presentes al momento de promover los modelos de atracción de inversión a cantones fuera de la GAM

El Sr. Mora Elizondo analizó la promoción de Pérez Zeledón como destino de la IED, como caso de éxito. En su trabajo evidenció como siete entidades realizan actividades de divulgación sobre el clima de inversión del cantón y las oportunidades existentes para la inversión, esto demuestra el interés de los actores locales en el tema. En este sentido, destacó los esfuerzos incipientes para mejorar el clima de inversión por parte de la Municipalidad de Pérez Zeledón y las sedes regionales del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER) y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), con esfuerzos para la digitalización de trámites, lo que generará mejoras en el clima de inversión de la localidad. Igualmente destacó el trabajo con universidades de la localidad y analizó el clima que genera la diáspora de habitantes de la zona a regiones de Estados Unidos.

Es por tanto necesario, determinar cuáles han sido los criterios de éxito, tanto de aquellas Municipalidades dentro de la GAM, como fuera de ella, que deberían estar presentes al momento de desarrollar políticas de atracción de inversión y quizás lo más importante, como deberían y a través de quienes podrían potenciarlos entre los distintos gobiernos locales

Igualmente se deben retomar las conclusiones del Focus Group desarrollado por el Estado de la Nación, de *que a pesar de que existen una gran cantidad de propuestas de acciones puntuales en temas específicos, no existe un abordaje integral sobre el foco de la política que oriente las estrategias*. Es en este sentido, que la Defensoría viene haciendo un enérgico llamado de atención tanto a MIDEPLAN, como a los Ministerios Rectores, en la elaboración y aplicación de estos instrumentos, que debe contar con una adecuada participación para su éxito.

En relación con la consulta planteada en torno al tema, y comprendiendo que existe una relación directa entre competitividad-producción de un país, la Defensoría destaca que aspectos como el desarrollo de la infraestructura se convierte en un pilar fundamental para hablar de acciones país tendientes a impactar de manera progresiva en los derechos humanos; ya que, cuando un país desarrolla infraestructura oportuna y de calidad (lo que requiere igualmente del derecho humano a una buena gobernanza) conlleva mayores bienes y servicios públicos disponibles y por consecuente mayor oportunidades de un bienestar económico que debe tener un alcance nacional.

En igual sentido, la Defensoría ha hecho un llamado a contar con una Política Pública en Educación, que permita la integración, a través de cadenas de producción, de un mayor número de personas al modelo de producción propuesto por el Gobierno, sustentado en inversión extranjera.

En virtud de lo anterior, para la Defensoría es fundamental contar políticas públicas de Estado que contengan las dimensiones de estrategia, estructura, liderazgo, cultura, procesos, información, competencias y equipos permite consolidar los esfuerzos coordinación interinstitucional, pero sobre todo a romper con visiones cortoplacistas, enfocadas, como lo señalan las conclusiones del *focus group* del Estado de la Nación, en superar el seguir confundiendo políticas de gobierno, sujetas al ciclo electoral, con políticas de Estado⁹

En este sentido, no es posible desvincular los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) del derecho a la infraestructura, la Educación y al buen gobierno, por lo que no es de extrañar que estos derechos se mencionen entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluyen un conjunto de prioridades acordadas globalmente y de importancia vital para todos los países.

Reafirma la Defensoría de los Habitantes que es a través de las políticas públicas que se genera una mejor comprensión de la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en funcionamiento del sector público, ya que es importante diferenciar entre los derechos humanos, entendidos como resultado-fin, es decir, como aspiración (objetiva) y exigencia (subjettiva) a lograr u obtener el bien jurídicamente reconocido, y el enfoque de los derechos humanos, entendido como proceso-medio, como "forma de ver" y "manera de hacer" para lograr la concreción de esos derechos ¹⁰, identificados en los Derechos Humanos, económicos, sociales, culturales y ambientes.

⁹ El Índice de Capacidad de Gestión (ICG) de la Contraloría General de la República es un instrumento aplicable a todo el sector público costarricense, centrado en la medición del nivel de preparación que tienen las instituciones, entes y órganos públicos para cumplir sus funciones, lograr sus objetivos y resultados en procura de generar valor público. Ese nivel de preparación se vincula con los recursos disponibles, y con la forma en que éstos se organizan, articulan y preparan para lograr una gestión adecuada.

El ICG nace producto de una integración de normas, modelos y estándares normativos y técnicos, que contemplan elementos básicos relacionados con la Gestión para Resultados, Gestión de Calidad, Gestión de Riesgos y Control Interno. Estos modelos convergen de forma integral y se convierten en impulsores de la mejora continua en la capacidad de gestión pública.

Esas bases teóricas permitieron identificar una serie de factores clave asociados tanto a elementos tangibles como intangibles, que se encuentran presentes en cualquier tipo de organización y que son necesarios de fortalecer, tales como la estrategia, la estructura organizacional, los procesos institucionales, la información, el liderazgo, la cultura, las competencias y los equipos. Son precisamente esos elementos las dimensiones que se someten a medición en el ICG, bajo un conjunto de prácticas y acciones que permiten obtener una imagen clara del estado de situación de la capacidad de gestión del Sector Público y a partir de allí generar acciones que fortalezcan las capacidades y la generación de aprendizajes organizacionales. <https://sites.google.com/cgr.go.cr/icg/capacitaci%C3%B3n>

¹⁰ Jiménez Benítez William Guillermo. El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. Escuela Superior de Administración Pública. Revistas Universidad Sergio Arboleda. Fecha de aprobación del artículo: 15 de junio de 2007. El artículo es resultado del Proyecto de Investigación: "Políticas Públicas y Gobernabilidad. Transformaciones de la Acción Pública". Financiado y avalado por la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-, programas de Maestría en Administración Pública y Especialización en Derechos Humanos. **Profesor Asociado Escuela Superior de Administración Pública. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela, Especialista en Planificación del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes, Administrador Público de la ESAP, estudios en Derecho Universidad Católica de Colombia. <https://revistas.usergioarboleda.edu.co > article>

Bajo esta nueva lógica de gobernanza en derechos humanos, se constituye un cambio de paradigma por parte de las organizaciones responsables (gobierno central y gobiernos locales) de su efectividad; *surge el concepto de derecho fundamental a la buena administración, el cual está estrechamente relacionado con los derechos humanos, ya que busca garantizar a través de ejercicio adecuado de la gobernanza de las instituciones, los derechos de las personas en el contexto de la administración pública; y en ese sentido,* futuro de la aplicación de la Ley N° 10234, está directamente vinculado a la incorporación de los gobiernos locales al modelo de desarrollo, amarrado a través de políticas públicas nacionales y regionales en la modernización de la prestación de servicios de agua, electricidad y conectividad, así como la eliminación de brechas educativas en la población.

Finalmente esta Defensoría, como Institución Nacional de Derechos Humanos, recuerda que si bien en materia de Derechos Humanos, son los Estados, a título individual, los principales sujetos de las obligaciones conforme a las normas internacionales en la materia, están también las empresas llamadas a contribuir a su desarrollo, lo que implica que, para que puedan contribuir con su papel, no se debe olvidar que son un actor integral del ciclo de las políticas públicas (diseño, implementación, ejecución, seguimiento, evaluación, reformulación, continuación o no continuación).

El presente informe fue elaborado por Fabricio Chavarría Bolaños, Abogado Investigador de la Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo, bajo la supervisión de su Director Geovanny Barboza Ramírez.

Agradecida por la deferencia consultiva,

ANGIE
CRUICKSHANK
LAMBERT (FIRMA)

Firmado digitalmente por
ANGIE CRUICKSHANK
LAMBERT (FIRMA)
Fecha: 2024.04.19
17:38:10 -06'00'

Angie Cruickshank Lambert
Defensora de los Habitantes de la República

c. archivo