



Criterio de la UCR en torno al Proyecto de Ley Desarrollo Regional de Costa Rica.
Expediente N.° 22.363

(Acuerdo firme de la sesión N.° 6499, artículo 09)

El Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. De conformidad con el artículo 88¹ de la *Constitución Política*, la Asamblea Legislativa, por medio de sus comisiones permanentes y especiales, solicitó a la Universidad de Costa Rica su criterio con respecto a diversos proyectos de ley.
2. El *Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica*, en el artículo 30, inciso u), dispone que al Consejo Universitario le corresponde (...) *emitir el criterio institucional sobre los proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa, de conformidad con lo estipulado en el artículo 88 de la Constitución Política.*
3. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud de la Comisión Permanente Especial de la Mujer (oficio AL-CPEM-0030-2021, del 16 de febrero de 2021), emite criterio con respecto al texto sustitutivo *del proyecto de ley titulado: Ley contra el acoso y/o violencia política contra las mujeres*, Expediente N.° 20.308.
4. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos (oficio AL-CPOECO-797-2021, con fecha del 9 de febrero de 2021), emite criterio con respecto al proyecto de ley titulado: *Reforma del artículo 22 de la Ley N.° 9691, Ley marco del contrato de factoreo, del 3 de junio de 2019*, Expediente N.° 22.340.
5. El Consejo Universitario, en atención a la solicitud Comisión Especial N.° 20.935 (Provincia de Limón) (oficio AL-22363-OFI-0128-2021), emite criterio con respecto al proyecto de ley titulado: *Desarrollo Regional de Costa Rica*, Expediente N.° 22.363.

1 .**ARTÍCULO 88.-** *Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas.*



ACUERDA

Comunicar a la Asamblea Legislativa el criterio institucional de la Universidad de Costa Rica sobre los siguientes asuntos relativos a distintos proyectos de ley:

3	Asunto:	Desarrollo Regional de Costa Rica. Expediente N.º 22.363.
	Órgano Legislativo que consulta:	Comisión Especial N.º 20.935 (Provincia de Limón), oficio AL-22363-OFI-0128-2021.
	Proponente:	Yorleni León Marchena.
	Objeto:	El proyecto de ley propuesto tiene por objetivo: Impulsar el desarrollo regional de Costa Rica mediante una política que <i>contribuya al aumento de la producción y el crecimiento económico del país, que posibilite un desarrollo humano sostenible e inclusivo, con equidad territorial y pertinencia cultural, y así generar una mejor distribución del ingreso y de los servicios.</i>
	Roza con la Autonomía Universitaria:	Sí
	Criterios:	Oficina Jurídica Dictamen OJ-185-2021, del 3 de marzo de 2021 Con esta propuesta, se pretende crear espacios de encuentro y negociación entre autoridades nacionales e interlocutores regionales, como una alternativa de gestión pública y de gobernanza más eficaz para atender las inequidades en materia de desarrollo social, económico, cultural y ambiental ² en las diversas regiones del país. Además, se busca potenciar sinergias a partir de la concertación de actores e iniciativas para la adecuada gestión de planes de desarrollo regionales - construidos y ajustados a las realidades y necesidades específicas de cada comunidad-, conciliados a su vez con una agenda nacional integral y estratégica ³ . Por otra parte, se propone contribuir al fortalecimiento de la democracia y el buen gobierno al potenciar que la población participe de manera efectiva en las decisiones y en los beneficios del desarrollo nacional ⁴ .

2 Así se indica en la justificación de la presente propuesta.

3 Ibídem.

4 Ibídem.



Para efectos del presente proyecto de ley, se define como desarrollo regional el proceso de transformación social, económica, ambiental, cultural, institucional y política, construido, consensuado y gestionado fundamentalmente desde las regiones, orientado a articular el crecimiento económico, la mejora sociocultural, la sustentabilidad, la equidad de género, la calidad y el equilibrio espacial, en un entorno de profundización de la democracia participativa y concertación de diferentes actores de las regiones, con el objeto de elevar la calidad de vida de todos sus habitantes sin exclusión alguna⁵.

Para lograr este cometido, entre otras acciones, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán) coordinará la elaboración de la política de desarrollo regional orientadas a reducir las desigualdades económicas, ambientales, sociales y culturales entre las distintas regiones que incorporen el componente de ordenamiento territorial⁶.

Asimismo, en el artículo 32, se propone un aporte público solidario para el desarrollo regional, el cual estará cubierto por:

- i. Las sumas que se asignen en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, con independencia de los recursos comprometidos en las Mesas de Acuerdo para el Desarrollo Regional.
- ii. Todas las instituciones descentralizadas y las empresas públicas: un aporte solidario proveniente del superávit libre efectivo acumulado anual, libre y total, que cada una de ellas liquide. Este porcentaje será establecido por el presidente de la República, mediante decreto ejecutivo, que emitirá a más tardar en el mes de marzo de cada año y que regirá para el presupuesto ordinario del año siguiente. Quedan excluidas de esta obligación las municipalidades, la Caja Costarricense de Seguro Social y las empresas públicas que estén en competencia. Se autoriza a la Contraloría General de la República a improbar el presupuesto ordinario presentado por las instituciones que no transfieran los recursos que corresponden.

En general, esta Asesoría no encuentra ningún inconveniente de índole constitucional en la propuesta remitida, incluso su efectiva implementación traería importantes beneficios a nivel nacional.

5 Artículo 5.

6 Artículo 13.



Pese a lo anterior, conviene advertir que en el artículo 32, si bien no se incluye a las instituciones de educación superior universitarias como obligadas a contribuir al aporte público solidario, tampoco se excluyen de forma expresa, tal cual se hace con respecto a las municipalidades y a la Caja Costarricense de Seguro Social.

En este sentido y al amparo de lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la *Constitución Política*, recomendamos incorporar en el artículo 32 de la propuesta que el aporte público solidario no aplica para las instituciones universitarias estatales; de esta forma, se podría evitar futuras interpretaciones equívocas, las cuales podrían poner en riesgo el patrimonio universitario.

Por otra parte, es importante resaltar que la Universidad de Costa Rica, como parte de su modelo de regionalización, podrá presentar proyectos ante el Fondo Nacional para el Desarrollo Regional -el cual tendrá a su cargo la asignación de recursos complementarios para favorecer el desarrollo regional y la reducción de las asimetrías socioeconómicas interregionales e intrarregionales-, posibilidad otorgada en el artículo 37, siempre y cuando se logre la consecución de los objetivos y las finalidades previstas en esta propuesta de ley.

Finalmente, el artículo 37 es la única norma que hace referencia, de forma expresa, a las instituciones estatales de educación superior; por lo consiguiente, los alcances de las demás disposiciones no afectarían, de modo alguno, a las instituciones universitarias estatales -con la salvedad, de la recomendación dada con respecto al artículo 32 de la presente propuesta de ley.

Escuela de Ciencias Políticas, oficios ECP-530-2021, del 18 de mayo de 2021 y ECP-556-2021, del 24 de mayo 2021.

El Desarrollo Humano y su calidad es una meta que toda nación debe buscar para toda la población. El Desarrollo Humano se debe expresar de múltiples maneras en la integralidad y unidad del territorio de una nación. La planificación para alcanzar esa meta es una herramienta obvia, pues que todo Estado que se precie constituido debe velar por que en todo su territorio se manifieste ese desarrollo. El territorio está integrado por una diversidad producto de la interacción de la acción humana con la naturaleza. Existe una



complejidad de circunstancias diversas y características específicas que conviven en la unidad territorial. Un territorio se define por la apropiación social producto de las relaciones que interactúan con la tierra y la naturaleza. Eso hace que en una misma nación coexistan porciones de tierra cuyas dinámicas sociales le dan a esa interacción características particulares. La creación de regiones en muchos de nuestros países latinoamericanos obedece a esa apropiación ancestral y contemporánea. Reconocer la existencia de una región es reconocer características particulares y heterogéneas dentro de la homogeneidad de la Nación. Región, particularidades y relaciones sociales específicas dan contenido a la idea de que en una porción del territorio nacional hay una dinámica autónoma y diferenciada con respecto a las demás. Tratar de definir la planificación regional es determinar la existencia de esas particularidades y sus dinámicas propias y autónomas. No obstante, el carácter Unitario de nuestro Estado y la poca extensión del territorio en nuestro país se concentra cerca del 30% de la biodiversidad del planeta y muy recientemente se tuvo que reformar el primer artículo constitucional para reconocer su diversidad cultural y étnica. Se sabe, además, que desde el punto de vista del desarrollo humano hay una concentración de la riqueza relativa en el centro del país y enormes contrastes en la periferia del Valle Central, con énfasis en la pobreza costera y de fronteras. La Planificación Regional es un instrumento válido para tratar de revertir las asimetrías territoriales. La reciente reforma a la *Ley de Desarrollo Rural Integrado* creó los territorios rurales que preciso van en la línea de reconocer esa diversidad, aunque pudo profundizar más en los mecanismos necesario de autogobierno y autogestión. Tampoco se pueden desconocer los dos subniveles de gobierno de nuestro Régimen Presidencial: Municipalidades, Concejos Municipales de Distrito y Concejos de Distrito.

A partir de estas reflexiones se anotan las siguientes consideraciones con respecto al Expediente Legislativo 22.363:

En términos generales, se puede afirmar que la intención y los objetivos del proyecto son loables, porque buscan el desarrollo sostenible y equitativo de las regiones del país; sin embargo, es un proyecto que tal y como está presentado no logra el aporte necesario porque propone un tipo de estructura sin considerar la ya existente, en razón de que, tanto la estructura de la regionalización que se propone como las funciones –que no son del todo claras en la propuesta– no se explicita la manera en que se insertará en la gobernanza actual del modelo que lidera Mideplán, ya que le da atribuciones al Mideplán sobre la administración del territorio que pueden estar rozando leyes y códigos



en materias como régimen municipal, leyes ambientales, instituciones autónomas, etc. El Mideplán debe ser un ente facilitador de la planificación, NO controlador del territorio a través de la planificación (planes, programas y proyectos).

En Costa Rica, a pesar de contar con instrumentos y marco normativo que regula el desarrollo regional (Decreto 16068-PLAN de 15 de febrero de 1985 y Decreto Ejecutivo 39453-MP-PLAN de 14 de octubre de 2015 por ejemplo), en el modelo de desarrollo existente ha prevalecido una concentración de recursos en la GAM.

El proyecto pretende mejorar el problema de las condiciones particulares que tiene cada región para “articular la regionalización de una manera integral”. Se plantea una nueva perspectiva para abordar los problemas que hasta el día de hoy, sobre todo producto de la pandemia por COVID-19, se presentan en las diferentes regiones del país a través de una política de regionalización con mandato legal.

Este proyecto ha sido convocado de manera reiterada en el más reciente periodo de sesiones extraordinarias por parte del Poder Ejecutivo, vía decreto ejecutivo. Además, es tramitado en la Comisión Especial de la provincia de Limón, encargada de analizar, investigar, estudiar, dictaminar y valorar las recomendaciones pertinentes en relación con la problemática social, económica, empresarial, agrícola, turística, laboral y cultural de dicha provincia y cuenta con antecedentes de otros expedientes que han visto frustrado su trámite, según a continuación se exponen: 1) Expediente N.º 15.389 “Creación de la promotora para el desarrollo regional”, 2) Expediente N.º 19.959 “Desarrollo regional de Costa Rica”, tramitado en Comisión Especial Mixta N.º 19.845 Comisión Especial Mixta para que se investigue, estudie, analice, proponga y dictamine proyectos de ley o proponga recomendaciones al tema del desarrollo regional de Costa Rica.

Profundiza la centralización que caracteriza al régimen presidencial y que mantiene estancados y empodrecidos diversos territorios del país.

Genera duplicidades sobreestructurales territoriales puestas en marcha con las AREDES. No se especifica cómo se vinculan con los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional, COVIRENAS, Consejos de Desarrollo Humano Local, Consejos de Territorios Rurales, Japdeva, JUDESUR, ESPH, entre otros. No hay



una propuesta de homologación de la autogestión del territorio considerado una región.

Desconoce la división regional institucional de muchos ministerios e instituciones autónomas. La división territorial resultante de los estudios del profesor Helmut Nuhn, de la década de los años setenta.

Crea un fondo, denominado Fondo Nacional para el Desarrollo Regional, con recursos de presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, aportes solidarios de las instituciones descentralizadas y empresas públicas que cuenten con “superávit libre efectivo”, con un porcentaje que será definido por el presidente de la República a través de la publicación de un Decreto Ejecutivo cada año; sin embargo, el financiamiento (FONADER) de esta iniciativa no asegura su sostenibilidad y más bien traslada a la voluntad de las autoridades de “turno” la disposición de los mismos. Es un Fondo Nacionalizado y no regionalizado.

El fondo que se crea para proyectos regionales ya existe en nuestro país. Tampoco queda claro su funcionamiento ni su financiamiento. Habría que consultar con las instituciones involucradas la capacidad financiera en la que se encuentran, sobre todo después de las consecuencias producto de la pandemia y, particularmente, realizar un estudio técnico que sustente el grado de afectación que las instituciones tendrán en caso de aprobarse el proyecto. Por ejemplo, según se desprende de la lectura sobre el financiamiento del Fondo (artículo 32) es necesario solicitar el criterio del INDER, institución que por ley está llamada a atender el desarrollo de los territorios rurales del país. Esta institución destina importantes recursos para la gestión en los territorios y en las condiciones de crisis económica no se justifica que se obligue, tanto a esta institución como a otras, un financiamiento adicional a un Fondo que no parece ser necesario.

No propone fortalecer las características específicas de los territorios, sino controlar la participación de las instituciones públicas (intersectorialidad) en ese territorio sin un criterio de desconcentración, descentralización, autogestión y autonomía.

La planificación regional, más que un subsector de la planificación nacional, debería fortalecer las capacidades territoriales mediante la entrega de atributos y responsabilidades de gestión de esos territorios a los actores locales con el apoyo de las institucionales nacionales o subnacionales.



Algunos elementos que merecen la atención del proyecto se resumen a continuación:

1. Establece la figura de las Agencias Regionales de Desarrollo (AREDES) como “órganos de encuentro de múltiples actores para fijar rumbos de desarrollo...”.
2. Crea, en cada región, la Mesa de Acuerdos y se propone que los acuerdos salidos de ahí sean de carácter obligatorio.
3. Establece una serie de principios para el Desarrollo Regional: sostenibilidad, inclusión y derechos humanos, equidad de género, no discriminación, autodeterminación de los pueblos, gobernanza multinivel, concertación, multidimensionalidad, transparencia, rendición de cuentas, entre otros.

Criterio y observaciones sobre el Proyecto:

Existe en el aparato estatal costarricense una serie de espacios como los Consejos de Desarrollo Rural Territorial, Consejos Territoriales, Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) y Comités Intersectoriales Regional (CIR), que bajo la guía del INDER o de Mideplán actualmente forman espacios de diálogo y decisión en los diferentes territorios. La propuesta no evalúa cómo articular esta estructura ya normada por la legislación; es más, este proyecto podría debilitar el trabajo de los consejos territoriales, porque predomina un punto de vista más administrativo y no un modelo de regionalización para las personas y la relación con su territorio.

En el mismo sentido, crear las AREDES, podría reñir con un modelo que funciona actualmente con otras agencias de desarrollo económicas que existen en los territorios y son de carácter privado. Con la propuesta de esta figura no queda claro el papel de los COREDES. Para que tenga más sentido el proyecto, debería utilizarse para fortalecer la planificación de largo plazo territorial y fortalecer el rol de los COREDES en el desarrollo.

Otro ejemplo relevante lo constituyen las fuentes de financiamiento que giran en torno al impuesto a la madera y al impuesto de bienes inmuebles, este último lo recauda cada gobierno local; no queda claro el vínculo entre el hecho generador de ambos impuestos, su naturaleza y los sujetos pasivos sobre los que



recae con los objetivos del desarrollo regional.

Unido a lo anterior, el pasado mes de marzo, desde el Ministerio de Planificación, se lanzó la Estrategia Económica Territorial de Costa Rica (2020-2050) regional, cuyo objetivo es “presentar la visión al 2050 para desarrollar un nuevo modelo económico territorial con miras a evolucionar hacia una economía digitalizada, descentralizada y descarbonizada...”.

La estrategia se propone superar algunos retos estructurales a los que también hace referencia el texto del Proyecto N. 22.363. Algunos de ellos: las brechas de desarrollo, calidad en los empleos, hiperconcentración del espacio productivo en la GAM, desequilibrio en sectores costeros e interior del país, entre otros.

Ante la estrategia anunciada por Mideplán como órgano rector de la planificación del desarrollo, es importante mencionar que la propuesta contenida en el Proyecto debe trabajarse en conjunto con ese ministerio y valorar su conveniencia o no en el marco de esa ruta. Será necesario encontrar una conexión entre los objetivos del proyecto y el camino en la estrategia propuesta.

Consideramos que esta propuesta necesita ser consensuada y trabajada con el Poder Ejecutivo y las instituciones involucradas (INDER, Municipalidades, etcétera) para que su aprobación no genere duplicidades ni distorsiones en el modelo de gestión regional que se implementa en el país; particularmente, además, por la competencia reglamentaria amplia que se le indica a Mideplán y las capacidades institucionales con que cuenta para efectos de asumir nuevas y muy especializadas funciones.

Aunado a lo anterior, recomendamos que se valore como insumo al menos el más reciente expediente legislativo (19.959) que se tramitó en una Comisión Especial dedicada a analizar en profundidad el tema. Planteamos la preocupación sobre las limitaciones de que el foro legislativo que discute el proyecto de ley en su trámite de Comisión actualmente no tenga herramientas amplias de consulta y disertación en aras de lograr los acuerdos necesarios para armonizar la legislación propuesta con la situación y las estrategias actuales.

Una consideración adicional de relevancia la constituye la posible riña con la autonomía municipal, dado que el proyecto, de acuerdo con el artículo 3, indica “las municipalidades participarán efectivamente en el desarrollo regional, sin perjuicio del principio de autonomía municipal”; sin embargo, el artículo 10, inciso d), incluye a las municipalidades entre los órganos y entes que forman el



subsistema de planificación, y los artículos 11 y 12 establecen sus funciones y obligaciones.

A ello se suma que la propuesta actual no aclara cómo la planificación local desarrollada desde los Concejos Municipales de Distrito y Municipalidades de todo el país se vincularía eventualmente con la planificación del desarrollo regional. Pese a que sí se hace un esfuerzo por vincular la planificación regional con la nacional, la planificación local no se considera en la iniciativa como un punto de partida relevante para sumar a la planificación regional y conectarla con la nacional, por lo que resulta un insumo por tomar en cuenta.

Las argumentaciones anteriores se suman a la preocupación en torno a la afectación que el proyecto de ley pueda suscitar sobre la gobernanza de los asuntos e intereses locales que son parte de un marco jurídico complejo y amplio, que debería ser considerado a la luz del planteamiento de la existencia de un nivel regional de planificación.

A nivel conceptual, es importante destacar la creación de principios en el proyecto de ley, tanto para el Fondo como para el Desarrollo Regional, los cuales deben revisarse minuciosamente en al menos los siguientes criterios: 1) la existencia de estos principios en otras leyes, tratados internacionales u otras normas que ya en práctica vengan a dar sustento a dichos conceptos; 2) la bibliografía más reciente sobre el desarrollo conceptual de cada una de las definiciones contenidas en el proyecto de ley.

En este mismo orden de ideas, se definen ejes del desarrollo regional en el proyecto de ley cuya utilidad práctica o su aplicación a lo largo del proyecto no queda clara para quiénes suscriben. Dichos ejes se plantean como mínimos, es decir, el proyecto parece indicar que se pueden adicionar nuevos, pese a que no se indica la vía para hacerlo. Se crean siete ejes que por la complejidad que plantean cada uno, además, no consideramos conveniente se dividan de manera tajante, dadas las interrelaciones que existen entre ellos. Por ejemplo, la clara relación entre el desarrollo económico y el desarrollo social y la inclusión.

Observaciones al articulado desarrollado por el Consejo de Áreas de Sedes Regionales, oficio CASR-32-2021, del 31 de mayo de 2021.

3. Ámbito de aplicación.



Cuando indica: "Será vinculante para todo el sector público, central y descentralizado, incluyendo las empresas públicas, a excepción de aquellas que operan bajo régimen de competencia, a las cuales la presente ley faculta para coadyuvar en el cumplimiento de sus objetivos", debe revisarse.

Al establecer que es de aplicación vinculante para todo el sector público se presenta una potencial inconstitucionalidad, ya que atenta contra la autonomía universitaria.

Título II

Capítulo II

SUBSISTEMA DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Establecer a Mideplán como ente rector del subsistema podría representar una intervención inadecuada por parte del Poder Ejecutivo, ya que las universidades públicas son parte de este. Al igual que en el punto anterior, esto podría implicar una violación a la autonomía universitaria.

10. Órganos y entes del Subsistema

En el inciso c), agregar al final:

Las instancias de participación ciudadana y de coordinación interinstitucional vinculadas al desarrollo regional, así como las instituciones que no poseen oficina a nivel regional, pero que sí tienen incidencia en este nivel y que por ello realizan acciones y cuentan con personal destacado en la región.

14. Planes regionales de desarrollo

Se considera pertinente desarrollar más este apartado, debido a que no se explica cuál sería el proceso de construcción de los planes, ni los actores que participarían.

Además, al establecer que dichos planes para el desarrollo regional son vinculantes para el sector público, roza con la autonomía universitaria, nuevamente.

28. Contratos de gestión

Se crean los Contratos de Gestión como instrumentos de articulación de los



	<p>recursos y acciones relacionadas con proyectos o programas de inversión regional, en los cuales se formalizan los acuerdos derivados de las Mesas de Acuerdo para el Desarrollo Regional.</p> <p>Se considera importante desarrollar esta figura con más detalle, debido a que no se establecen los alcances, limitaciones ni el seguimiento que se les daría.</p> <p>32 Dotación al FONADER</p> <p>a.2 “De todas las instituciones descentralizadas y las empresas públicas por girar al Fonader, un aporte solidario proveniente del superávit libre efectivo acumulado anual, libre y total, que cada una de ellas liquide. Este porcentaje será establecido por el presidente de la República, mediante decreto ejecutivo, que emitirá a más tardar en el mes de marzo de cada año y que regirá para el presupuesto ordinario del año siguiente. Quedan excluidas de esta obligación las municipalidades, la Caja Costarricense de Seguro Social y las empresas públicas que estén en competencia. Se autoriza a la Contraloría General de la República a improbar el presupuesto ordinario presentado por las instituciones que no transfiera los recursos que corresponda”.</p> <p>Es necesario determinar la incidencia en el presupuesto universitario. Nuevamente se roza con la autonomía universitaria.</p> <p>Además, se le otorga potestad al Poder Ejecutivo de definir el máximo porcentaje de superávit libre, ya que la ley no lo establece previamente.</p>
<p>Acuerdo:</p>	<p>Comunicar a la Comisión Especial N.º 20.935, provincia de Limón de la Asamblea Legislativa, que la Universidad de Costa Rica recomienda no aprobar el Proyecto de Ley denominado: “Desarrollo Regional de Costa Rica”. Expediente N.º 22.363, hasta tanto se tomen en consideración las observaciones ofrecidas por la Oficina Jurídica, la Escuela de Ciencias Políticas y el Consejo de Áreas de Sedes Regionales.</p>

ACUERDO FIRME.