DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IEC-293-2017

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

LEY DE TERRITORIOS COSTEROS COMUNITARIOS

EXPEDIENTE Nº 19.667

INFORME ECONÓMICO

ELABORADO POR:

MARCO NÚÑEZ GONZÁLEZ
ASESORES PARLAMENTARIO

SUPERVISADO POR:

MAURICIO PORRAS LEÓN
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

25 DE SETIEMBRE DE 2017

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO……. 3
II.- SOBRE LAS COMUNIDADES OBJETO DEL PROYECTO DE LEY…….. 4
III.- ACCESO A GARANTÍAS CREDITICIAS Y BONOS DE VIVIENDA POR PARTE DE LOS CONCESIONARIOS…….. 8
IV.- RECURSOS A FAVOR DE LOS TERRITORIOS COSTEROS COMUNITARIOS E IMPLICACIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL ICT Y MIDEPLAN……. 12
V.- CONSIDERACIONES FINALES……. 16

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IEC-293-2017

INFORME ECONÓMICO[1]

"LEY DE TERRITORIOS COSTEROS COMUNITARIOS"

EXPEDIENTE Nº 19.667

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley pretende la creación de un modelo de desarrollo local en aquellas comunidades costeras (incluida la zona marítimo terrestre) que por territorio, cultura, poblaciones, familias y modo de producción se puedan categorizar como una comunidad homogénea e histórica, tal y como se expresa en el apartado expositivo de la iniciativa legal.

> *"Para estos efectos mediante la presente iniciativa se propone la creación de los territorios costeros comunitarios como una forma de vida, basada en su cultura, en su entorno, como un modelo de desarrollo local. Esta categoría especial se encontrará destinada a la preservación de la cultura, las costumbres y las tradiciones de las comunidades locales que habitan en nuestras costas e islas y al mejoramiento de su calidad de vida, en plena armonía con la protección del ambiente y los ecosistemas naturales".*

Una parte importante de los habitantes de estas comunidades se encuentran en zonas de dominio público, por lo que los proponentes del proyecto de ley pretenden establecer un régimen especial de concesiones, tal y como se observa a continuación:

> *"El proyecto de ley de territorios costeros comunitarios propone la creación de un régimen especial de concesiones conforme con los principios constitucionales de tutela de los bienes de dominio público, que a su vez permita la conservación y consolidación de las comunidades locales costeras, pesqueras e isleñas que los habitan y que sea accesible para estas comunidades y acorde con su realidad social, cultural y ambiental…el proyecto contempla un régimen especial de concesiones que permita a las y los pobladores de estas comunidades conservar sus viviendas y la*

[1] *Elaborado por Marco Antonio Núñez González Asesor Parlamentaria. Supervisado por Mauricio Porras León, Jefe del Área Económica. revisión final y autorización por Natasha Morales Badilla, Subdirectora del Departamento de Servicios Técnicos.*

infraestructura existente, así como contar con espacios adecuados para sus embarcaciones en el caso de pescadores artesanales".

II.- SOBRE LAS COMUNIDADES OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley define 60 comunidades como objeto de los beneficios de la iniciativa legal una vez aprobada. Partiendo del hecho de que estas comunidades son parte de distritos y cantones, el presente informe pretende analizar, con base en el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Desarrollo Social, la pertenencia y desarrollo relativo de las comunidades costeras definidas.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el fin de determinar el nivel de desarrollo que tienen los países del mundo. Fue ideado con el objetivo de conocer, no sólo los ingresos económicos de las personas en un país, sino también para evaluar si el país aporta a sus ciudadanos un ambiente donde puedan desarrollar mejor o peor su proyecto y condiciones de vida. Para esto, el IDH tiene en cuenta tres variables:

1) Esperanza de vida al nacer. Analiza el promedio de edad de las personas fallecidas en un año.

2) Educación. Recoge el nivel de alfabetización adulta y el nivel de estudios alcanzado (primaria, secundaria, estudios superiores)

3) PIB per Cápita (a paridad de poder adquisitivo). Considera el producto interno bruto per cápita y evalúa el acceso a los recursos económicos necesarios para que las personas puedan tener un nivel de vida decente.

El índice IDH aporta valores entre 0 y 1, siendo 0 la calificación más baja y 1 la más alta.[2] Por su parte el Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHc) incluido en el Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica[3] recoge los índices de la familia de desarrollo humano con los que PNUD ha trabajado internacionalmente y los aplica a la realidad costarricense desagregándolos al ámbito cantonal, este índice es preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en conjunto con la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica (EE-UCR). Este índice en Costa Rica oscila entre 0,61 y 0,94,

---

[2] http://economy.blogs.ie.edu/archives/2009/10/¿que-es-el-indice-de-desarrollo-humano-idh.php

[3] http://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/recursos/docmeto2016.pdf

En cuanto al Índice de Desarrollo Social, tanto cantonal como distrital, es una construcción propia de Costa Rica basado en cuatro dimensiones[4], a saber: económica, participación social, salud y educación. Este índice muestra valores entre 0 y 100, siendo que un puntaje de 100 muestra las mejores condiciones

A continuación se presentan para las comunidades objeto de estudio, el índice de desarrollo humano y social de las mismas con base a su pertenencia distrital o cantonal. El IDHc se publicó en el 2016 con base en datos del 2014 y el corresponde al del año 2013, último disponible.

Cuadro N°1
Posicionamiento de las comunidades en el IDHc, IDSc e IDSd

Comunidad	Cantón	Distrito	IDHc	IDS Cantonal	IDS Distrital
1) Puerto Soley	La Cruz	La Cruz	0,65	27,2	60,3
2) Cuajiniquil	Santa Cruz	Cuajiniquil	0,78	53	47,8
3) Brasilito	Santa Cruz	Cabo Velas	0,78	53	58,4
4) Colorado	Abangares	Colorado	0,77	36	64,8
5) San Juanillo	Santa Cruz	Cuajiniquil	0,78	53	47,8
6) Lagarto	Santa Cruz	Cuajiniquil	0,78	53	47,8
7) Matapalo de Playa Sámara	Nicoya	Sámara	0,79	39,1	46,2
8) Puerto Jesús	Nicoya	Mansión	0,79	39,1	57,2
9) Puerto Humo	Nicoya	San Antonio	0,79	39,1	44,7
10) Puerto Moreno	Nicoya	Nicoya	0,79	39,1	56,7
11) San Pablo	Nandayure	San Pablo	0,73	47	51,2
12) Puerto Thiel	Nandayure	San Pablo	0,73	47	51,2
13) Playa Garza Sur	Nicoya	Nosara	0,79	39,1	56
14) Playa Pochote	La Cruz	La Cruz	0,65	27,2	60,3

[4] https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ab677d6c-fafd-4128-86df-a6aa04ab70ef/IDS%202013%20resumen.pdf?guest=true

15) Islita	Nandayure	Bejuco	0,73	47	47
16) Lepanto	Puntarenas	Lepanto	0,73	39,2	51,8
17) Cabo Blanco	Puntarenas	Lepanto	0,73	39,2	51,8
18) Leona	Puntarenas	Paquera	0,73	39,2	47,6
19) Playa Bonita	Puntarenas	Paquera	0,73	39,2	47,6
20) Playa Blanca	Puntarenas	Paquera	0,73	39,2	47,6
21) Gigante	Puntarenas	Paquera	0,73	39,2	47,6
22) Punta del Río	Puntarenas	Paquera	0,73	39,2	47,6
23) Mangos	Puntarenas	Cóbano	0,73	39,2	52,5
24) Playa Margarita	Puntarenas	Paquera	0,73	39,2	47,6
25) Playa Palomo	Puntarenas	Paquera	0,73	39,2	47,6
26) Playa Panamá de Río Grande	Garabito	Tárcoles	0,74	46,1	54,4
27) Playa Cuchillo	Puntarenas	Paquera	0,73	39,2	47,6
28) Montezuma	Puntarenas	Cóbano	0,73	39,2	52,5
29) Muelle de Tambor	Puntarenas	Cóbano	0,73	39,2	52,5
30) Playa Tambor	Puntarenas	Cóbano	0,73	39,2	52,5
31) Playa Cabuya	Puntarenas	Cóbano	0,73	39,2	52,5
32) Punta Morales	Puntarenas	Chomes	0,73	39,2	39,5
33) Costa de Pájaros	Puntarenas	Manzanillo	0,73	39,2	50,2
34) Manzanillo	Puntarenas	Manzanillo	0,73	39,2	50,2
35) Abangaritos	Puntarenas	Manzanillo	0,73	39,2	50,2
36) Chomes	Puntarenas	Chomes	0,73	39,2	39,5
37) Playa Las Cocorocas	Puntarenas	Chomes	0,73	39,2	39,5
38) Tárcoles	Garabito	Tárcoles	0,74	46,1	54,4
39) El Cocal	Aguirre	Quepos	0,76	38,7	60,7
40) Playa Dominical	Osa	Bahía Ballena	0,8	29,2	50,8
41) Dominicalito	Osa	Bahía Ballena	0,8	29,2	50,8
42) Playa Rocas Amancio	Osa	Bahía Ballena	0,8	29,2	50,8

43) Drake	Osa	Bahía Drake	0,8	29,2	44,5
44) Sierpe	Osa	Sierpe	0,8	29,2	32,9
45) Playa Blanca	Golfito	Puerto Jiménez	0,75	21,4	45,5
46) Cocal Amarillo	Golfito	Pavón	0,75	21,4	26,4
47) Playa Matapalo	Golfito	Puerto Jiménez	0,75	21,4	45,5
48) Río Claro de Pavón	Golfito	Pavón	0,75	21,4	26,4
49) Manzanillo	Golfito	Pavón	0,75	21,4	26,4
50) Zancudo	Golfito	Pavón	0,75	21,4	26,4
51) Portete	Golfito	Pavón	0,75	21,4	26,4
52) Piuta	Limón	Limón	0,72	27,3	50,5
53) Tortuguero	Limón	Limón	0,72	27,3	50,5
54) Boca de Parismina	Pococí	Colorado	0,72	36,1	24,8
55) Boca Pacuare	Siquirres	Siquirres	0,75	33,1	55,5
56) Playa Punta Mala de Osa	Osa	Puerto Cortés	0,8	29,2	56,4
57) Playa Punta Banco de cantón Golfito	Golfito	Pavón	0,75	21,4	26,4
58) Cangrejal de playa Sámara de Nicoya	Nicoya	Sámara	0,79	39,1	46,2
59) Playa Garza Nicoya	Nicoya	Nosara	0,79	39,1	56
60) Finca Los Alfaro	Aguirre	Quepos	0,76	38,7	60,7

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la División Territorial Electoral, Decreto n 15-2015 del T.S.E en sesión 47-2015 del 2-6-2015, así como del Atlas Cantonal de desarrollo humano: http://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/index.php/mapa-cantonal y en informe sobre el Indice de Desarrollo Social Cantonal y distrital publicado por Mideplan: https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/8919cc42-afa2-4283-ab37-837547406763/IDS%202013.pdf?guest=true

En el cuadro anterior se tomaron las comunidades definidas en el proyecto de ley, se identificó el cantón y distrito correspondiente a las mismas y se le asignó la calificación del Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHc) y el Índice de Desarrollo Social (IDS) tanto cantonal como distrital, esto con el objeto de ubicar con base en estos índices la realidad socio-económica de las comunidades que el proyecto de ley busca beneficiar.

Tal y como se indicó, el IDHc en Costa Rica oscila entre 0,61 y 0,94, y los cantones supra indicados tienen como promedio 0,74, valor equivalente para aquellos cantones que se encuentran en la posición 57 de 81 cantones, es decir están por debajo de la mitad del ranking, por lo que se pueden considerar como cantones de bajo desarrollo humano. De estos cantones, el de mayor índice es Osa con un 0,8 en la posición 21, y el de menor índice es La Cruz con un 0,65, ocupando la posición 77.

Por su parte, el promedio del IDS cantonal donde se cobijan las comunidades costeras objeto de la iniciativa legal es de 36,4 y el promedio del IDS distrital es de 49,4, lo que hace que dichas comunidades se encuentren en una posición de desarrollo relativo bajo y muy bajo.

Con base en el IDHc y el IDS se puede establecer que la situación del comunidades costeras planteadas en el artículo 8 del proyecto de ley por los señores legisladores, son de bajo desarrollo económico y social, por lo que efectivamente requieren de atención por parte del Estado costarricense, que eventualmente les permita alcanzar niveles de desarrollo económico y social más altos.

Adicionalmente, la iniciativa legal en el artículo 9 incluye cuatro islas para ser también objeto de a declaratoria de territorio comunitario, en este caso insular, y recibir el eventual otorgamiento de la concesión especial. Estas islas son parte de cantones y por lo tanto todo trámite administrativo contenido en el proyecto pasa por la Municipalidad correspondiente, e incluso están dentro del desarrollo relativo del cantón al que pertenecen.

Las cuatro islas definidas en dicho artículo 9 pertenecen al cantón central de Puntarenas, por lo que el IDHc es equivalente a un 0,73 y un IDS cantonal de 39,2. Isla Chira es distrito, con un IDS equivalente a 42,7, Isla Caballo pertenece al distrito central de Puntarenas por lo que su IDS es de 62,4 y las islas de Venado y Cedros pertenecen al distrito de Lepanto con un IDS de 51,8.

Al igual que los territorios costeros definidos en el artículo 8 del proyecto de ley, estos territorios insulares son de bajo desarrollo relativo, por lo que requieren mejoras en las diferentes dimensiones para mejorar su situación socio-económica.

III.- ACCESO A GARANTÍAS CREDITICIAS Y BONOS DE VIVIENDA POR PARTE DE LOS CONCESIONARIOS

A continuación se analizará el tema relacionado con el otorgamiento de avales a través del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) y el Fodemipyme y el

acceso a los bonos para la vivienda, aspectos contenidos en los artículos 22 y 26 del proyecto de ley.

En el artículo 22 del proyecto de ley se plantea la posibilidad de los concesionarios de acceder a los recursos de los fondos de avales y garantías del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade) regulado en los artículos 16, inciso c), y 19 de la Ley N.º 8634, Sistema de Banca para el Desarrollo, de 23 de abril de 2008 y del Fondo Especial para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (Fodemipyme) regulado en el inciso a) del artículo 8 de la Ley N.º 8262, Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, de 2 de mayo de 2002, y sus reformas

En relación a los recursos del FINADE primero que todo hay que señalar que de acuerdo con la anotación que hace el Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI) sobre la Ley 8634, ésta fue reformada parcialmente y reproducido su texto de forma íntegra mediante Ley N° 9274 del 12 de noviembre del 2014, corriéndose la numeración de algunos de sus artículos, por lo que las referencia que hace el proyecto de Ley no responden en su contenido a la numeración vigente.

Así por ejemplo, la propuesta legal se equivoca al plantear la reforma sobre la base del artículo 16 inciso c), puesto que dicho artículo de la Ley 8634 vigente no posee incisos, sin embargo, el tema propuesto se regula en el artículo 15 inciso b) que establece los fines de los recursos del FINADE y en concreto el inciso reza sobre el uso de los recursos como capital para el otorgamiento de avales que respalden créditos que otorguen los participantes e integrantes del SBD, esta disposición estaba regulada efectivamente en al artículo 16 inciso c) si se considera la versión de la Ley anterior a la reforma. En cuanto al artículo 19, actualmente se refiere al desarrollo de avales con contragarantías y avales de carteras, siendo que la temática propia del otorgamiento de avales y garantías se regula hoy día en el artículo 18, que efectivamente correspondía al 19 en la versión anterior; al respecto el artículo establece:

> *“ARTÍCULO 18.- Otorgamiento de avales y garantías. Para el otorgamiento de avales y garantías se podrán garantizar operaciones de crédito en todos los integrantes financieros del SBD, siempre y cuando estas respondan a los objetivos de la presente ley. El monto máximo por garantizar en cada operación será hasta por el setenta y cinco por ciento (75%) de esta. En caso de que se presenten desastres naturales, siempre y cuando se acompañen con la declaratoria de emergencia del gobierno, por una única vez, el monto máximo a garantizar por operación será hasta el noventa por ciento (90%) para las nuevas operaciones de crédito productivo que tramiten los afectados. Los términos y las condiciones de operación del fondo se establecerán por medio de reglamento, con el propósito de cumplir lo dispuesto en esta ley y mantener su valor real.*

Para el otorgamiento de avales y garantías se podrán garantizar operaciones de crédito en todos los integrantes financieros del SBD, siempre y cuando los beneficiarios por insuficiencia de garantía no puedan ser sujetos de financiamiento, en condiciones y proporciones favorables al adecuado desarrollo de sus actividades y estas operaciones de crédito respondan a los objetivos de la presente ley."

Esta normativa se liga con el artículo 8 de la Ley 8262, que en concreto permite el conceder avales a las pymes con base en los lineamientos del Consejo Rector del SBD. Específicamente en dicho artículo se establece que los recursos del Fodemipyme se destinarán entre otros, a lo siguiente:

"a) Conceder avales o garantías a las micro, pequeñas y medianas empresas cuando estas, por insuficiencia de garantía, no puedan ser sujetas de financiamiento, en condiciones y proporciones favorables al adecuado desarrollo de sus actividades, por parte de las entidades financieras reguladas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef). La garantía brindada por el Fodemipyme podrá concretarse mediante el otorgamiento de garantía individual a cada proyecto o mediante el sistema de garantía de cartera, previo convenio firmado entre el Fodemipyme y la entidad financiera que da el financiamiento. El Fodemipyme también podrá brindar la garantía de participación y cumplimiento requerida en el Programa de Compras del Estado, creado en el artículo 20 de esta ley. Adicionalmente, podrá conceder avales o garantías a las emisiones de títulos valores de las micro, pequeñas y medianas empresas, que se emitan conforme a los criterios y las disposiciones de la Superintendencia General de Valores (Sugeval)."

A criterio del Licenciado Ronald Ramírez Garita[5] lo planteado en este proyecto de ley no tiene implicación relevante para el SBD, por cuanto al tratarse de un banco de segundo piso con un marco normativo preciso, los concesionarios deben acercarse a bancos de primer piso, cualquiera de ellos, pero en especial, por lo indicado en relación con la ley 8262, al Banco Popular, y cumplir con todas las condiciones que se piden en la actualidad para tener acceso a los recursos disponibles en el SBD. Es decir, que en la práctica lo común es que mediante organizaciones empresariales o de economía social se organicen, se presenten al banco de su elección y presenten los estudios y planes de desarrollo empresarial, con garantías o sin ellas, y el banco correspondiente determinará la viabilidad del

[5] Asesor Jurídico del Sistema de Banca para el Desarrollo en entrevista del día 26-07-2016

otorgamiento del crédito, a este respecto la norma propuesta no establece condiciones excepcionales a favor de los beneficiarios de esta Ley.

En el artículo 26 del proyecto de Ley, se autoriza al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) para que otorgue bonos de vivienda a los concesionarios de áreas para uso habitacional en las zonas costeras concesionables, siempre que cumplan con los requisitos dispuestos en la Ley N.º 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi, de 13 de noviembre de 1986, y sus reformas, el Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, y demás normativa que le resulte aplicable.

Tal y como se observa, en cuanto al acceso a bonos de vivienda, los proponentes dan una autorización al Banhvi para que otorgue bonos a los concesionarios de los territorios costeros, conforme los requisitos legales vigentes, es decir, al igual que en lo referente al acceso a los fondos de garantía no se establece un trato excepcional.

En ese sentido, conforme el Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, en artículo 10, los concesionarios de derechos en las zonas no públicas de la zona marítimo terrestre pueden acceder al bono de la vivienda, tal y como se detalla a continuación:

> *"Artículo 10.—Ocupación sin derecho de propiedad. En casos especiales en que la ocupación del terreno o vivienda no sea a título de dueño, el Banco podrá autorizar el otorgamiento de los beneficios del FOSUVI a que se refieren los incisos c) y d) del artículo anterior, siempre que se den todas las siguientes condiciones:*
>
> *a) Que la familia posea el inmueble de buena fe, en forma pública y pacífica.*
> *b) Que no exista posibilidad razonable de obtener el título de propiedad a corto o mediano plazo, conforme con los procedimientos legales establecidos.*
> *c) Que el inmueble no aparezca inscrito a nombre de otra persona, o bien que el propietario otorgue su consentimiento debido a que no se puede realizar la segregación. En este caso deberá traspasar el derecho correspondiente. Se incluyen los casos en que el ocupante tenga un derecho de uso reconocido, como ocurre en las zonas fronterizas y el área restringida no pública de la zona marítimo-terrestre.*
> *d) Que el inmueble no se encuentre amparado por regímenes legales que prohíben la ocupación, como en el caso de caminos públicos, parques nacionales, reservas forestales o la zona pública marítimo-Terrestre.*
> *La Entidad Autorizada debe verificar el cumplimiento de todos los requisitos anteriores y solicitar otros requisitos cuando fuere necesario. La operación deberá formalizarse en escritura pública según los lineamientos generales del Sistema. En los casos en que proceda la inscripción, se presentará la misma al Registro Público para lo*

correspondiente. Caso contrario la conservará la Entidad Autorizada por el plazo de las limitaciones de ley, y se remitirá copia a la Tributación Directa y a la Municipalidad local."[6]

En ese sentido, lo planteado por los señores legisladores en el artículo 26 del proyecto de ley, no tiene desde una perspectiva socio-económica implicación por estar normado el tema, sí se hace la advertencia de que la posibilidad de otorgar el bono se restringe únicamente al área no pública de la zona marítimo-terrestre siendo que se mantiene la restricción en cuanto a la zona pública.

IV.- RECURSOS A FAVOR DE LOS TERRITORIOS COSTEROS COMUNITARIOS E IMPLICACIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL ICT Y MIDEPLAN

En los transitorios III y IV, la iniciativa de ley propone el destino de recursos presupuestarios del Instituto Costarricense de Turismo (I.C.T) y del Fondo de Preinversión del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). La propuesta indica que el monto será equivalente al 5% del presupuesto por un período de 15 años.

El destino de estos recursos será de un 60% para los planes reguladores costeros comunitarios y la demarcación geográfica en el caso del I.C.T. El otro 40% será para obras de infraestructura y saneamiento.

En el caso del Fondo de preinversión del MIDEPLAN se invierten los porcentajes de asignación, es decir un 2% (40%) para los planes reguladores costeros y demarcación geográfica y un 3% (60%) para las obras de infraestructura y saneamiento.

El presupuesto del I.C.T. para el año 2016 fue de 39.223.57 millones de colones[7], con una ejecución del mismo equivalente a 23,455.56 millones de colones, es decir sub-ejecutaron en dicho período alrededor de 15.768.01 millones de colones, un 40% del presupuesto.

De dicha sub-ejecución el rubro más importante fue el de construcción, adiciones y mejoras, el cual tenía presupuestado 11,370.33 millones de colones y sólo se ejecutaron 135.53 millones de colones, es decir más de 11 mil millones de sub-ejecución, poco más del 72% del total sub-ejecutado. Los otros rubros de sub-ejecución importante fueron el de remuneraciones (alrededor de 1.6 mil millones de colones) y el de servicios (alrededor de 2.33 mil millones de colones), es decir que entre los tres rubros representaron alrededor del 95% de la sub-ejecución total de dicho presupuesto.

---

[6] http://www.banhvi.fi.cr/quienes_somos/leyes_reglamentos/Reglaoperaciones_marzo_14.pdf

[7] Contraloría General de la República. Sistema de información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) http://cgrw01.cgr.go.cr/apex/f?p=102:6:0::NO:RP,6:P6_ANO,P6_INST:2016,4000042141

De aprobarse la iniciativa de Ley, el I.C.T. tendría que destinar un 5% de su presupuesto a atender los planes reguladores costeros y obras de infraestructura y saneamiento de los territorios costeros objeto del proyecto de ley. Es decir, durante quince años destinaría para dichos efectos la suma aproximada de 1.961 millones de colones anuales, tomando como base el presupuesto 2016 por 39.223.57 millones de colones, o en su defecto, la suma aproximada de 1.172 millones de colones, tomando como base la ejecución presupuestaria del mismo año por 23.455,56 millones de colones.

En relación con lo anterior, es importante indicar que de acuerdo con la liquidación del presupuesto para el año 2016, el ICT registró en la partida de ingresos ¢60,484.11 millones y en la partida de gastos ¢23,455.56 millones, obteniendo para ese año un superávit de ¢37,028.55 millones. No obstante en dicha partida de ingresos se registraron recursos de vigencias anteriores por ¢31,861.37, de los cuales corresponden a Superávit Específico la suma de ¢11,022.64 millones y a Superávit Libre ¢20,838.73 millones. Al respecto se debe señalar que el Instituto ha venido acumulando recursos con el propósito de invertir en el proyecto de construcción del Centro Nacional Congresos y Convenciones (CNCC), cuyo valor se estima en $35 millones (aproximadamente 20 mil millones de colones) y comprende un edificio principal con área de 15,600 metros cuadrados, ubicado en un terreno de 10 hectáreas, con una capacidad máxima para 4,600 personas en plenaria[8]. Con la propuesta se estaría considerando como parte de la base para calcular el porcentaje propuesto, los recursos correspondientes al proyecto citado.

En cuanto al Fondo de preinversión, es importante señalar que el mismo es “un instrumento financiero adscrito al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, se creó con el propósito de facilitar recursos a las instituciones de los sectores público y privado para la elaboración de estudios de proyectos denominados de preinversión, y promover el logro de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, mediante la realización de diferentes tipos de estudios, de programas y proyectos de desarrollo económico, social y ambiental considerados como prioritarios.”[9]

Este fondo se crea mediante contrato préstamo con el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) con un capital semilla equivalente a $6.000.000[10]. Como instrumento financiero, otorga préstamos, los cuales si son a través del MIDEPLAN como mínimo deben ser de $10 mil y siempre sujetos a disponibilidad

[8] ICT. http://www.ict.go.cr/es/component/content/archive/2017/2.html

[9] http://www.mideplan.go.cr/index.php?option=com_content&view=category&id=128

[10] Ley 7376 http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=17917&nValor3=19122&strTipM=TC

de recursos. Pueden destinarse a entes públicos o privados. Las modalidades de los préstamos son:

a) Préstamos directos
b) Transferencias no reembolsables.
c) Combinación de las modalidades de Transferencia no reembolsable y
d) Préstamos directos; y
Líneas de crédito para otorgar subpréstamos.[11]

El período máximo de los préstamos es de 12 años con un período de gracia de 3 años y la tasa de interés es equivalente a la tasa básica pasiva anual fijada por el Banco Central de Costa Rica[12]. Asimismo se cobra una comisión equivalente al 1%.

El Fondo financia básicamente dos tipos de estudio a saber:

a) Específicos:

- De prefactibilidad y factibilidad, técnica y económica, de programas o proyectos específicos.

- De ingeniería, incluyendo planos, especificaciones y diseño final previos a la etapa de ejecución de proyectos cuya factibilidad técnica y económica haya sido demostrada.

- Estudios específicos complementarios para mejorar la formulación o complementar requisitos para la obtención de financiamiento externo o interno de proyectos.

b) Generales

- Estudios básicos de carácter regional, sectorial o subsectorial, incluyendo estudios de cuencas, de recursos naturales y humanos, investigaciones aerofotogramétricas, y otros, que tengan por finalidad la identificación o el establecimiento de bases para la identificación de posibles proyectos y programas específicos o la cuantificación de requerimientos de inversión de una región, sector o subsector económico.

- Estudios preliminares destinados a analizar alternativas desde el punto de vista técnico y económico, para adoptar una decisión respecto de la

[11] Idem

[12] Al 28-07-2016 es de 5,20% http://www.bccr.fi.cr/estabilidad_financiera/

conveniencia y oportunidad de realizar un programa, proyecto o grupo de proyectos en forma más amplia o detallada.

- Estudios orientados a la investigación sobre procesos tecnológicos específicos o la adaptación de los mismos al país, dentro del marco de una política nacional de transferencia y adaptación de tecnología.

- Estudios que contribuyan a mejorar la capacidad institucional de entidades que puedan ser beneficiarias.[13]

Como se observa, el Fondo financia estudios, como son los planes reguladores, sin embargo en la parte de los programas de infraestructura y saneamiento básico, solamente podría valorarse en aquella etapa de los estudios de estos programas, es decir en la etapa de preinversión.

En ese sentido, resulta conflictivo el destino de recursos de este Fondo, tal y como se dispone en el transitorio IV del proyecto de ley. El conflicto proviene de la naturaleza del Fondo, que es un instrumento financiero, que otorga financiamiento para estudios y planes de preinversión, tal y como se observó con anterioridad. Además, el indicar que los recursos se darán por un período de 15 años contradice el plazo máximo del financiamiento que otorga el Fondo a los sujetos del mismo, sea financiamiento reembolsable o no. Asimismo, parece un plazo excesivo de destinar recursos para estudios o planes reguladores y programas (etapa preinversión) de infraestructura y saneamiento básico. El Fondo no posee un presupuesto con las características de las instituciones del sector público, ya que no recibe aportes programados de fuente específica, pues sus recursos se circunscriben a la recuperación de los fondos prestados conforme a la normativa derivada de la Ley 7376, tal y como se apuntó con anterioridad. A julio del 2016 los recursos del Fondo alcanzaban los 8.412 millones de colones[14], de los cuales existía una programación de desembolsos comprometidos para alrededor de 50 estudios.

Lo planteado por el transitorio IV del proyecto de ley podrían reñir con los alcances legales del tratado que da origen al Fondo de Preinversión,[15] además ya este fondo tiene participación en la elaboración de planes reguladores[16] y en instancias derivadas de la coordinación MIDEPLAN-IFAM-AyA por lo que está presente en el desarrollo de proyectos de acueductos y alcantarillados.

---

[13] Idem

[14] Información proporcionada por el señor Mario Carvajal Chaves, director del Fondo de preinversión, MIDEPLAN, mediante correo electrónico del 27 de julio del 2016.

[15] Idem

[16] Ver Decreto N° 39150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR Reglamento de la transición para la revisión y aprobación de Planes Reguladores de fecha 11/08/2015

Hechas las anteriores salvedades, parece poco práctico estimar el porcentaje planteado en dicho transitorio, sin embargo en la perspectiva de dimensionar los recursos que pretende el legislador, se tendría que el 5% del Fondo alcanzaría la suma de 420 millones de colones aproximadamente por cada año.

Con base en dichos montos (I.C.T. y Fondo de preinversión de MIDEPLAN), se tendría que durante 15 años se destinarían alrededor de 2.381 millones de colones anuales como máximo para lo establecido en los transitorios III y IV del proyecto de ley.

V.- CONSIDERACIONES FINALES

La iniciativa de ley parte de un interés por mejorar la situación socio-económica de los habitantes de territorios costeros de bajo desarrollo relativo. Esta asesoría mediante los índices de IDH cantonal e IDS cantonal y distrital, pudo determinar que las comunidades definidas en el proyecto de ley presentan efectivamente un bajo desarrollo económico y social relativo.

Ante la eventual aprobación del proyecto de ley, se haría necesario que dichas comunidades sean mayormente precisadas, puesto que algunos de sus nombres pueden generar dudas del interés real del legislador en función de una comunidad determinada.

El acceso al financiamiento del SBD de dichas comunidades no se garantiza con lo establecido en la iniciativa legal e igualmente lo referente al beneficio de bonos de vivienda para los pobladores de dichas comunidades no varía la realidad normativa y práctica ya existente en el país en relación con dichos otorgamientos.

En relación con los recursos tomados del presupuesto del I.C.T. y del Fondo de preinversión del MIDEPLAN, parece difícil que los mismos puedan destinarse a los fines establecidos, por un lado porque en el caso del ICT, si bien presenta un importante superávit acumulado, una parte significativa se encuentra comprometida en la construcción del nuevo Centro Nacional de Convenciones, además que la asignación de recursos es rígida en sus principales rubros (remuneraciones, alquileres, etc.) y en el caso del Fondo de preinversión del MIDEPLAN, este no posee un presupuesto como lo estipula el Transitorio IV, además es un instrumento financiero creado por Tratado Internacional con fines específicos en los que el traslado de sus recursos tal y como se plantea en dicho transitorio podría ser contradictorio con los objetivos del mismo.

Elaborado por: MNG

/*LSCH// 25-9-2017
C. Archivo