

INFORME TÉCNICO

Evaluación del Reglamento a la Ley 6758 del 4 de junio de 1982 “Ley Reguladora de la Ejecución de Proyecto Turístico Papagayo” y sus reformas



Instituto Costarricense de Turismo

Abril 2021

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	7
1. Descripción de los problemas.....	7
2. Vigencia de la situación que se pretendía regular	8
3. Avance en su atención: perfil de los regulados, obstáculos.....	10
4. Conclusiones	13
5. Referencias	13
CAPÍTULO II. IDENTIFICACION DE LOS OBJETIVOS.....	15
1. Identificación de los objetivos	15
2. Consistencia de cada uno de los objetivos.....	16
Objetivo 1: Concesionar 1.658 hectáreas en bahía Culebra para el desarrollo de un Polo Turístico, de acuerdo con las indicaciones establecidas en el Plan Maestro que contiene los requisitos urbanísticos y arquitectónicos generales para cada una de las concesiones otorgadas.	17
Objetivo 2: Promover el desarrollo de las distintas inversiones de los concesionarios, tanto desde el ámbito fiscalizador, como de generación de las condiciones de infraestructura y de servicios públicos.....	19
Objetivo 3: Generar oportunidades de empleo para las personas de la zona de Guanacaste y para las personas relacionadas con el sector turismo.	22
Objetivo 4: Crear encadenamientos con otros sectores económicos, con el fin de aumentar el alcance del proyecto a todo el país y toda la economía.....	23
Objetivo 5: Desarrollar obras de infraestructura de servicios públicos dentro del área del proyecto a través de los recursos generados por el FONDETUR.	24
3. Vigencia y validez de los objetivos	26
4. Conclusiones	28
5. Referencias	30
CAPÍTULO III. IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS	32
1. Polo Turístico Golfo de Papagayo ¿una alianza público-privada?.....	32
2. Lista larga de opciones identificadas.....	33
Unificación o consolidación de la normativa vigente.....	34
Redefinición de procedimientos y plazos.....	35
Ordenar cambios de anteproyectos y cambios de uso del suelo.	38
Establecer en el Plan Maestro un banco de proyectos de inversión pública a financiar con los recursos de FONDETUR.	39

La redefinición del rol de la Administración como un ente rector y de los regulados como coadministradores del Polo Turístico	41
Eliminar la regulación y que el proyecto se rija por otras legislaciones como los planes reguladores.....	42
3. Escogencia de las opciones preferentes	42
Unificación de la normativa vigente	43
Redefinición de procedimientos y plazos.....	43
Ordenar cambios de anteproyectos y cambios de usos de suelo	44
Establecer en el Plan Maestro un banco de proyectos de inversión pública a través de los recursos de FONDETUR.....	46
La redefinición del rol de la Administración como un ente rector y de los regulados como coadministradores del Polo Turístico	47
Eliminar la regulación y que el proyecto se rija por otras legislaciones como los planes reguladores	48
4. Criterios para validar procedencia de opciones	49
5. Conclusiones	52
6. Referencias	53
CAPITULO IV. ANÁLISIS DE IMPACTO.....	55
I. Introducción.....	55
II. Análisis de cargas administrativas.....	56
1. Análisis de contexto	56
2. Perfil de los regulados	57
3. Anatomía de los impactos.....	58
4. Descripción de los beneficios	59
5. Cuantificación de costos	59
6. Conclusiones y recomendaciones.....	65
III. Análisis de riesgos	66
1. Introducción.....	66
2. Metodología de Análisis de riesgo.....	67
3. Análisis de Riesgos.....	70
4. Conclusiones	74
5. Referencias	75
ANEXO 1	77
1. Metodología para el cálculo de la carga administrativa del regulador.....	77

Cuadros

Cuadro No. I. 1 Estado de las concesiones a octubre 2018	9
Cuadro No. I. 2 Causas por las que los proyectos sin desarrollo no inician obras, a octubre 2018.....	11
Cuadro No. I. 3 Causas por las que los proyectos	12
Cuadro No. II.1. Polo Turístico Proyecto Golfo Papagayo Inversión en infraestructura 1988-2020	25
Cuadro No. IV.1. Trámites que requieren mayores horas efectivas para la Dirección Técnica	61
Cuadro No. IV.2. Costo del personal necesario para cumplir con la regulación en que incurre el Regulador.....	62
Cuadro No. IV.3. Carga Administrativa para el regulador por la aplicación de la regulación	63
Cuadro No. IV.4. Costos obtenidos de encuesta realizada a los concesionarios	64
Cuadro No. IV.5. Costos mínimos en que incurre el regulado para atender los distintos trámites que puede presentar la regulación	65

Tablas

Tabla No. II.1. Criterios SMART para formulación de objetivos.....	16
Tabla No. III.1. Inventario diversa normativa reglamentaria y administrativa aplicable al Polo Turístico.....	34
Tabla No. III.2. Principales gestiones relacionadas con la concesión y el estado de su regulación	37
Tabla No. III.3. Cumplimiento de los criterios de relevancia para las alternativas identificadas.....	49
Tabla No. III.4. Cumplimiento de los objetivos de la regulación para cada alternativa priorizada.....	50
Tabla No. IV.1. Perfil básico de los regulados del Polo Turístico Golfo de Papagayo ..	57
Tabla No. IV.2. Naturaleza de los riesgos	67
Tabla No. IV.2. Valoración de riesgos según la dimensión	68
Tabla No. IV.3. Análisis de riesgo para la regulación del Polo Turístico Golfo de Papagayo	71

INTRODUCCIÓN

Este informe se emite dentro del contexto del Proyecto de Mejora Regulatoria Costa Rica Fluye, que persigue básicamente dos grandes objetivos, uno metodológico, dirigido a consolidar una metodología de Análisis de Impacto Regulatorio *Ex post*, fundamentada en las mejores prácticas de los países de la OECD. Otro, de análisis en detalle de algunas regulaciones que gestiona el Instituto Costarricense de Turismo en el área de infraestructura.

El proceso de trabajo realizado inició con la ejecución de inventario de regulaciones en la institución, identificándose 7 regulaciones que contenían 28 trámites y a su vez estos trámites contenían en total 226 requisitos vinculados con los diferentes trámites. Dichas regulaciones fueron analizadas a partir de los criterios de priorización definidos, escogiéndose de las 7 regulaciones identificadas las dos más relevantes, según dichos criterios, definición que fue validada por la institución, a saber: Reglamento de Concesiones del Polo Turístico del Golfo Papagayo y el Reglamento a la ley de Marinas y Atracaderos Turísticos.

En este documento se recoge los resultados que el equipo asignado obtuvo del análisis de la regulación que tiene su fundamento legal en la Leyes No.6758, Ley Reguladora del Proyecto del Golfo Turístico Papagayo. Asociados a esta regulación se identificaron 10 trámites y 61 requisitos, así como una gran cantidad de normativa de diferente índole emitida a través del tiempo.

El equipo de trabajo durante 17 semanas realizó el proceso de revisión, depuración y formulación de propuestas de mejora, tareas ejecutadas de manera conjunta con un equipo asignado por el Instituto para tales efectos, a quienes se externa el agradecimiento por su colaboración y aportes a lo largo de las reuniones que se realizaron para obtener la información y realimentación respectiva. Asimismo, se contó con el acompañamiento del equipo técnico designado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Este informe técnico contiene 4 capítulos. El primero que identifica las necesidades o la problemática que se pretendía resolver al momento de emitirse la regulación. Para ello fue necesario realizar un análisis retrospectivo de la regulación, analizar su evolución y determinar los principales obstáculos que pudieron haber incidido en su eficiencia. El segundo capítulo aborda la determinación de los objetivos que se pretenden cumplir con dicha regulación, su consistencia y validez y vigencia. En el tercero, se hace una primera aproximación de cuáles pueden ser posibles acciones de mejora de la regulación en análisis. Finalmente, se hace un análisis de impacto, con dos componentes, uno de cargas administrativas, es decir, un esfuerzo de costeo de la aplicación de la regulación, tanto del lado de la Administración como del regulado; otro, de identificación, análisis y valoración de riesgos que pueden incidir en el cumplimiento de los objetivos.

Este informe pretende convertirse en el respaldo para la formulación de las propuestas de mejora que se han elaborado, y que constituyen un entregable aparte para el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y el Instituto Costarricense de Turismo.

CAPÍTULO I. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

1. Descripción de los problemas

La regulación que se estará evaluando en este informe es el Reglamento a la Ley 6758 del 4 de junio de 1982 “Ley Reguladora de la Ejecución del Proyecto Turístico Papagayo” y sus reformas. Corresponde al Decreto Ejecutivo No. 25439-MP-TUR del 27 de agosto de 1996, publicado en La Gaceta No. 173 del 11 de noviembre de 1996, norma que ha venido sufriendo cambios a través del tiempo.

Durante la década de los 1970 se vivió un auge en la industria turística nacional con la apertura de varios hoteles, sin embargo, la planificación no fue todo lo asertiva que se requería en el tanto que, se dieron problemas por la baja afluencia de turistas a las zonas donde se encontraban los desarrollos turísticos. A partir de esa experiencia, se encuentra oportuno avanzar hacia la conformación de polos turísticos que permitieran compartir ciertas instalaciones y servicios entre los distintos desarrolladores. Un ejemplo de esto es lo vivido en Puntarenas hacia 1975 cuando se empiezan a observar problemas por el desarrollo “desordenado que ha tenido (...), con diferentes proyectos en proceso y sin coordinación entre ellos. Se advierte de la necesidad de fundir todos los proyectos en un solo proyecto de desarrollo regional para una transformación beneficiosa para la población” (Chen, 2012, p.137).

En efecto, el Presidente Ejecutivo del ICT que tuvo a cargo la discusión del proyecto de la futura Ley 6758, en su participación ante la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, señaló que una de las principales razones por las que el proyecto es llamativo, radica en la conformación de un núcleo turístico en el cual los servicios sean comunes, permitiendo un desarrollo más ordenado, sostenible y con mayores beneficios para los usuarios del núcleo (Asamblea Legislativa, 1980, p. 26).

El Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (PTGP), en sus inicios, estuvo ligado al proceso de integración económica centroamericana, iniciado a partir de los años 50; asimismo, el auge turístico que se empezaba a observar en el país a hacia finales de la década de 1970 y dado el modelo económico adoptado para esos años, enfocado en la creación y fortalecimiento de la industria nacional, fueron algunos de los motivos por los cuales se determinó relevante llevar a cabo un proyecto como este (Salas, 2010, p. 5). En ese sentido, por iniciativa del Banco Centroamericano de Integración Económica (institución adscrita a ese sistema de integración), se realizó un estudio regional que buscaba potenciar el desarrollo turístico de ciertas zonas en los diferentes países, a partir de una ruta turística en todo Centroamérica con el desarrollo de polos turísticos. Para Costa Rica, se propuso el territorio ubicado en Bahía Culebra y Golfo de Papagayo; así por medio del contrato entre el Gobierno y esta institución financiera en 1979, se da inicio al proyecto. Para 1982 se promulga la ley 6758, Ley Reguladora de la Ejecución del Proyecto Turístico Papagayo, que brinda el marco jurídico para iniciar con los procesos de concesión de terrenos.

A partir de la década de 1990 se realizaron gran cantidad de concesiones en la zona y empezó el desarrollo de varias inversiones. En 1995 se publica el Reglamento al Plan Maestro General del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo, en 1996 se publica el Reglamento a la Ley 6758 y no fue sino hasta 1999 cuando se dio la apertura del primer hotel y el campo de golf, con un contexto histórico y social diferente, donde el turismo y la inversión extranjera directa ya tienen una importancia más representativa en la producción nacional.

Cuando la Ley y su Reglamento se emiten, el reto que se enfrentaba era encontrar inversionistas que creyeran en Papagayo y estuvieran dispuestos a desarrollar infraestructura y servicios que atrajeran turistas a esta zona. Consecuentemente, cuando se dictó la regulación, ello respondió a la necesidad de dar incentivos para que los inversionistas tuvieran acceso a las tierras donde se planeó el desarrollo del proyecto. Por esa razón el énfasis de las acciones emprendidas era concesionar la proporción concesionable de las 1658 hectáreas que abarcaba el proyecto, así como desarrollar la infraestructura básica que facilitara el acceso a estas tierras.

Por otro lado, también se enfrentaba una segunda necesidad que consistía en que los concesionarios desarrollaran los proyectos que se comprometían a emprender a partir de las tierras que recibían en concesión y de acuerdo con las condiciones que se establecían durante el proceso de concurso y negociación de cada concesión, dado que no es sino hasta 17 años después de emitida la ley que se levanta el primer proyecto, a las puertas del nuevo siglo.

Las dos situaciones planteadas, señalan el problema bajo el cual se enmarca esta regulación, es decir, la necesidad de crear las condiciones para el desarrollo de un proyecto turístico de alta envergadura, como el planteado PTGP, y la creación de mecanismos¹ y condiciones favorables para la atracción de inversionistas que puedan llevar a cabo los distintos proyectos que pongan en funcionamiento el polo turístico, y con esto, obtener los beneficios planteados por la política regional promovida por el BCIE y por la misma dinámica de este sector productivo.

2. Vigencia de la situación que se pretendía regular

Evidenciados los problemas —contar con condiciones e inversionistas para el desarrollo turístico y lograr que éstos desarrollen los proyectos—, se procede a analizar si a 39 años de la entrada en vigor de la ley 6758 y luego de la emisión de una diversidad de normas para facilitar su implementación, entre ellas el primer Reglamento emitido, todavía persiste esta situación.

Al 2018, el PTGP muestra la siguiente situación:

¹ Para esto se opta por la adquisición por parte del Gobierno, a través del Instituto Costarricense de Turismo, de los terrenos necesarios para el PTGP, y se elige la figura de concesión para el desarrollo de los distintos proyectos de inversión.

Cuadro No. I.1
Estado de las concesiones a octubre 2018

Estado de la concesión	Cantidad de Concesiones	Porcentaje	Total de Hectáreas	Porcentaje
Sin desarrollo	16	46%	529	39%
Construidas parcialmente	6	17%	694	51%
Construidas totalmente	8	23%	85	6%
En construcción	4	11%	42	3%
En abandono/proceso legal	1	3%	7	1%
Total	35	100%	1356	100%

FUENTE: Auditoría Interna del ICT, 2019.

Sin embargo, una reciente actualización del ICT indica que se encuentra concesionado en un 97% de las 1.658 hectáreas disponibles, lo que muestra que la necesidad de encontrar inversionistas que accedieran a las tierras prácticamente está resuelta. Sin embargo, solo una cuarta parte de los proyectos autorizados está totalmente concluida, quedando prácticamente la mitad si ninguna intervención, lo que representa el 40% de las tierras, evidenciándose que el segundo problema o reto al que respondió esta regulación sigue sin resolverse.

Queda claro que la situación que se pretendía regular, es decir, que a partir de un mecanismo de concesión se pudiera iniciar este proyecto turístico pasa a un segundo plano, pues la casi totalidad de los predios ya se ha concesionado. Esto mueve el foco de atención hacia la gestión del proyecto, es decir, cómo lograr que se concluyan los desarrollos que se aprobaron, ya que el nivel de avance de los proyectos de infraestructura y servicios turísticos no supera el 50%. La problemática se ha desplazado hacia la gestión o administración sobre lo concesionado, pues se supone que ya se tienen los inversores necesarios para dar pie a los distintos desarrollos, aunque como se nota en los datos, en muchas de estas concesiones no han arrancado los proyectos que se comprometieron a levantar, lo que permite deducir que la realidad que vive el PTGP, y por tanto el problema a regular, ha variado respecto a lo que inicialmente se tenía planificado.

Aunado a lo anterior, la concesión pura y simple enfrenta una serie de vicisitudes desde el momento en es otorgada, y entonces aparecen las solicitudes de autorización para arrendar la concesión; hacer la cesión a un tercero, completa o parcial; otorgarla como garantía real para obtener financiamiento de los proyectos; ampliar el plazo de la concesión, o bien, compensar el plazo inicial con más plazo, ya que los proyectos no se han podido desarrollar por causas ajenas al concesionario; cambiar la naturaleza del proyecto, lo que se llama el uso del suelo y otros elementos. Todo esto ha obligado a que junto con la regulación base que es el Decreto No. 25439-MP-TUR del 27 de agosto de 1996 y sus reformas, han venido a regular estos otros aspectos, todos vinculados con la concesión de tierras y que, si bien están previstas en dicho Reglamento General,

mediante acuerdos de la Junta Directiva del ICT se han establecido el procedimiento y requisitos a cumplir.

Además, de esas normativas específicas se han desarrollado otras relacionadas con aspectos administrativos, lo que ha generado cerca de 14 regulaciones todas vinculadas, pero dispersas, que parecieran hacer necesario una consolidación en un solo cuerpo normativo, con las adecuaciones y mejoras requeridas.

3. Avance en su atención: perfil de los regulados, obstáculos.

Este proyecto tenía como población meta inversores de la industria turística, nacionales o extranjeros, que estuvieran interesados en desarrollar en Costa Rica, para lo que se les concesionaba la tierra donde levantar los proyectos en condiciones muy favorables, lo que requería que, además, tuvieran la solvencia económica suficiente para obtener y colocar recursos en los proyectos autorizados.

Sin embargo, pareciera que una parte de los concesionarios, optaron por participar en el proyecto con fines “especulativos”, es decir, adquirir un terreno con vocación turística, a los que el ICT les dotaría de todas las condiciones físicas necesarias para su adecuado uso y disfrute, como carreteras, electricidad, aeropuertos, agua y otros servicios públicos, lo que ya de por sí implicaba un incremento en su plusvalía, por lo que se vio en esa ganancia de valor del activo una oportunidad para lucrar, y no necesariamente para ser parte del desarrollo de la infraestructura y servicios turísticos que se buscaban. En ese sentido afirma Salas (2010, p. 74) “aunque el concepto original era turístico, el PTGP ha evolucionado en un negocio de especulación inmobiliaria que -si bien califica como turismo residencial- en otras latitudes (España, México y El Caribe) se ha quedado rezagado en cuanto a los beneficios generados por el turismo convencional y más aún de los del ecoturismo, que dio a conocer a Costa Rica como destino internacional”

Otra situación que puede estarse dando es que, a pesar de que el artículo 4 del Reglamento establece que debe acreditarse que cuenta con suficiente solvencia o capacidad económica para asumir las responsabilidades pecuniarias que implica su condición como futuro concesionario, no se establece un mecanismo sólido de comprobación, sino solamente una declaración jurada, que no siempre podría ser real. Al respecto, indica Salas (2010) que “los múltiples cambios en las empresas concesionarias evidencian la carencia de un buen análisis de factibilidad cuando se presentan las propuestas para adquirir las concesiones. En diversos casos, las empresas que han obtenido concesiones no han demostrado tener la suficiente solvencia económica para desarrollar los proyectos ni la experiencia en la operación de empresas hoteleras; de ahí los cambios” (p. 83).

Esa realidad la ilustran los funcionarios de la Oficina Ejecutora con las constantes solicitudes de autorización para hacer el cambio de uso de suelo, que no es otra cosa que cambiar la naturaleza del proyecto, proceso que en algunos casos se ha vuelto una constante, como un mecanismo para dilatar el proceso de inversión que deben llevar a cabo los concesionarios.

Un problema que ha tenido esta regulación se relaciona con el marco legal que cobija todo el PTGP. Los múltiples vacíos legales se fueron identificando conforme fueron surgiendo, incluso muchas respuestas fueron casuísticas, por lo que la cantidad de legislación al respecto es amplia, especialmente en el ámbito reglamentario.

“La falta de experiencia del Estado y sus instituciones, particularmente del ICT, influyó en que el proyecto del PTGP no fuera asumido con la seriedad requerida por lo que, como resultado, no se previó el alcance de la legislación inicial, que resultó insuficiente para un proyecto tan complejo y tanta trascendencia. La promulgación de leyes y decretos se ha caracterizado por la improvisación, particularmente en los últimos, que en ocasiones han sido derogados para ser sustituidos por otros.” (Salas 2010, p.34).

Otro punto importante se refiere al lento avance del proyecto, pues, a pesar de que gran parte de los terrenos se encuentran concesionados, un 56% de los desarrollos que no se han completado atribuyen esa situación al problema de acceso al recurso hídrico. Al respecto se construyó el Acueducto Trancas para tratar de darle un paliativo a la situación, aunque no se asegura que el problema se solucione.

El aspecto ambiental también puede afectar el avance del PTGP, pues desde su inicio se planteó como un proyecto de desarrollo sostenible. Bajo esa perspectiva las distintas inversiones deben pasar por la aprobación en la parte ambiental, teniendo presente el delicado ecosistema de la región en la que se ubica el polo turístico. Pero también debido al legado arqueológico encontrado en la zona, que varios proyectos deben contar con aprobación del Museo Nacional para preservar este recurso.

Cuadro No. I.2.

Causas por las que los proyectos “sin desarrollo” no inician obras, a octubre 2018

Concesiones sin desarrollo	Cantidad	Porcentaje	Total Hectáreas	Porcentaje
a) Sin disponibilidad de agua	9	56%	157	30%
b) Replanteamiento del proyecto	1	6%	15	3%
c) Proceso legal	3	19%	326	62%
d) Procedimiento administrativo	2	13%	29	5%
e) Conflicto de linderos	1	6%	2	0%
Total	16	100%	529	100%

FUENTE: Auditoría Interna del ICT, 2019.

Cuadro No. I.3
Causas por las que los proyectos “construidos parcialmente” no inician obras,
a octubre 2018

Construidas parcialmente	Cantidad concesiones	Porcentaje	Total Hectáreas	Porcentaje
a) Sin disponibilidad de agua	3	50%	63	9%
b) Replanteamiento del proyecto	1	17%	9	1%
f) En plazo	1	17%	578	83%
g) No hay demanda o mercado	1	16%	44	7%
Total	6	100%	694	100%

FUENTE: Auditoría Interna del ICT, 2019.

Por otra parte, se ha identificado un obstáculo en el área administrativa del polo turístico, evidenciados tanto en el informe de la Contraloría General de la República (CGR) DFOE-ED-5-2008 como por parte de la Auditoría Interna mediante los informes AI-O-03-2016 y AI-AO-03-2019, especialmente en el manejo de la inversión en infraestructura pública, señalando problemas en la formulación y ejecución de los proyectos necesarios para que los desarrollos concesionados se lleven a cabo, además de deficiencias en la presupuestación de recursos y su ejecución. También se evidencia lentitud en los trámites, la falta de indicadores de gestión, y una inadecuada estructuración organizacional de la Oficina Ejecutora entre otros.

Finalmente, existe un aspecto político que ha dificultado el desarrollo del PTGP pues algunas administraciones han incidido en la promulgación de algunos reglamentos o directrices que no cuentan con la participación de la Oficina Ejecutora, tal y como sucedió con la declaratoria de conveniencia nacional para los desarrollos de la empresa Ecodesarrollo Papagayo, que no fue tramitada a solicitud del ICT, incluso sin otorgarse esta misma condición al resto del polo hasta años posteriores; pero además se encuentra que no siempre hay la coordinación para poder finalizar el polo turístico, al respecto Salas (2010, p. 83) señala que el proyecto “nació con grandes limitaciones de recursos; debió tener un numeroso equipo multidisciplinario de profesionales para encarar un reto de la magnitud del proyecto y un apoyo irrestricto de parte del Estado.

y

En otros países, los polos turísticos son producto de procesos de planeamiento acompañados de una voluntad política que permite la rápida construcción de la infraestructura pública necesaria para atraer las inversiones privadas”. Al considerar la débil coordinación interinstitucional para la ejecución de infraestructura pública, al respecto, como señala el informe de la GGR, en referencia al Oficio PGP-238-2007 del 31 de julio de 2007 “el Consejo Director no ha emitido lineamientos ni reglamentación específica que regule la coordinación que debe de existir entre la Oficina Ejecutora y las diferentes entidades públicas relacionadas con el Polo Turístico (ICE, MINAE, AYA, MOPT, Municipalidades)”, a pesar de que recae en la Dirección Ejecutiva mantener esa relación con las distintas entidades, este indica que no siempre se da la priorización a

las inversiones públicas relacionados con el PTGP a pesar de las declaratorias de utilidad pública y conveniencia nacional con que cuenta este proyecto.

4. Conclusiones

1. Desde el Decreto Ejecutivo No. 25439-MP-TUR del 27 de agosto de 1996 y sus reformas, se han venido emitiendo por la Junta Directiva del ICT normativas complementarias, lo que genera dispersión y falta de unicidad del marco regulatorio a aplicar a la concesión de predios en el PTGP.
2. La mayoría de los terrenos se encuentran concesionados, el 97% de las 1658 hectáreas que conforman el Proyecto, lo que evidencia que el proceso de concesión como tal ya se cumplió, estando el principal reto vinculado a la gestión de dichas concesiones en aspectos como cambios de concesionario, plazos, cambios en la naturaleza de los proyectos.
3. El control en el cumplimiento de los contratos de concesión muestra deficiencias según informes internos y externos, por lo que a pesar de que muchos proyectos pueden desarrollarse, las lagunas jurídicas existentes se convierten en portillos para dilatar el inicio de las inversiones.
4. Se evidencia una serie de obstáculos administrativos que se derivan de la falta de capacidad de dotar del servicio público de agua, aspecto que es fundamental para poder desarrollar cualquier proyecto constructivo, ya que debe contarse con disponibilidad de dicho servicio para hacerlo.
5. Existe poca coordinación interinstitucional para llevar a cabo la inversión en infraestructura pública, principalmente por falta de planificación en la Oficina Ejecutora.

5. Referencias

ASOPAPAGAYO. (2019, 24 de julio). Polo Turístico Golfo de Papagayo generará 3 mil empleos a partir de seis nuevos proyectos. *La República*. <https://www.larepublica.net/noticia/polo-turistico-golfo-de-papagayo-generara-3-mil-empleos-a-partir-de-seis-nuevos-proyectos>.

Chen, S. (2012). Elementos históricos del desarrollo del turismo en Puntarenas. *Diálogos: Revista electrónica de historia*. 13. 121-150. DOI [10.15517/DRE.V13I0.6385](https://doi.org/10.15517/DRE.V13I0.6385).

Contraloría General de la República. (2008). *Informe del estudio realizado en el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) sobre el Proyecto Turístico del Golfo de Papagayo*. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2008/SIGYD_D_2008005186.pdf.

Costa Rica, Asamblea Legislativa. (1980, 2 de junio). Acta de la Sesión Extraordinaria de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos No. 26.

Instituto Costarricense de Turismo. (1995, 24 de julio). Sesión ordinaria de Junta Directiva N° 4572, artículo 2, inciso VIII. Reformado el 2 de mayo de 2012. *Por el cual se dicta la reforma al reglamento del plan maestro general del polo turístico golfo de papagayo*. Diario oficial La Gaceta N° 84.
https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2012/05/02/COMP_02_05_2012.html#_Toc323304417.

Instituto Costarricense de Turismo. (2019). *Informe de la auditoría operativa acerca de la eficacia, eficiencia y economía en la gestión de la Oficina Ejecutora del Polo Turístico Golfo de Papagayo*. <https://www.ict.go.cr/en/documents/auditor%C3%ADa/servicios-de-auditoria-emitidos/a%C3%B1o-2019/informes-2/1405-ai-ao-03-2019-auditor%C3%ADa-operativa-polo-tur%C3%ADstico-de-papagayo/file.html>.

Sánchez, C. (2012). Entre historias y culebras: más que una bahía (Bahía Culebra, Guanacaste, Costa Rica). *Revista de Biología Tropical*, 60(2), 01-17.
http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-77442012000600001&lng=en&tlng=es.

Salas, A. (2010). Polo turístico Golfo de Papagayo, Guanacaste, Costa Rica: Análisis del Polo Turístico Golfo de Papagayo como un modelo único gubernamental de concesión turística. Center for Responsible Travel, Stanford University.
https://www.academia.edu/7344415/PTG_Papagayo_Informe_final_ASalas_Ene_09_1_Guanacaste.

CAPÍTULO II. IDENTIFICACION DE LOS OBJETIVOS

1. Identificación de los objetivos

De acuerdo con el Reglamento a la Ley No. 6758, el fin último y supremo perseguido por esta regulación consiste en el desarrollo turístico productivo a partir de un Polo Turístico en el Golfo de Papagayo.

Este fin público turístico del Proyecto implica, entre otros, la facultad del Concesionario de usar, disfrutar, transformar, edificar o coedificar, defender, dar en garantía, gravar, arrendar, el bien demanial concesionado, para el cumplimiento de su proyecto de desarrollo turístico, siempre bajo la vigilancia y control del ICT.

De conformidad con el primer artículo del Reglamento a la Ley No. 6758, se busca regular el procedimiento para el otorgamiento de las concesiones y cesiones de concesiones en el área destinada para la ejecución y desarrollo del Proyecto, cuya materialización descansa en los proyectos turísticos específicos a desarrollar por los particulares.

En consecuencia, el primer objetivo asociado a esta regulación fue la concesión de las 1.658 hectáreas en Bahía Culebra para el desarrollo de un Polo Turístico, de acuerdo con las indicaciones establecidas en el Plan Maestro que contiene los requisitos urbanísticos y arquitectónicos generales para cada una de las concesiones otorgadas.

Por otra parte, de conformidad con el artículo segundo de la Ley No. 6758, en el área destinada al desarrollo de este proyecto deberán llevarse a cabo, únicamente las obras previstas en el Plan Maestro, aprobado por el Instituto Costarricense de Turismo, y todas aquellas obras concordantes con el mismo, de conformidad con las disposiciones de esta ley y de acuerdo con las normas técnicas que este Instituto emita al efecto.

Por ello, un segundo objetivo se refiere a promover el desarrollo de las distintas inversiones de los concesionarios, tanto desde el ámbito fiscalizador, como de generación de las condiciones de infraestructura y de servicios públicos.

Los objetivos planteados están ligados a los problemas identificados origen del PTGP y plasmados en su normativa inicial, especialmente referente al tema del desarrollo ordenado del polo turístico, reflejado en las condiciones impuestas por el Plan Maestro. El Plan (sesión ordinaria de Junta Directiva ICT No. 4572, artículo 2, inciso VIII de 1995) marca la finalidad de la regulación revisada: “lograr una protección, control y ordenamiento efectivo de los principales recursos turísticos con que cuenta el país, y (...) los beneficios del turismo sano como son: la generación de empleo e ingresos, la activación económica para la región, la obtención de divisas para la economía nacional, etc., y previendo los peligros que también conllevan proyectos semejantes cuando no se toma en cuenta la idiosincrasia, la escala de valores, costumbres, cultura, etc., que tiene cada país.”

Adicionalmente, existen algunos objetivos secundarios, resultado de las externalidades propias de las inversiones en infraestructura. Estos son la generación de empleo, y la creación de encadenamientos con diferentes sectores económicos que permitan aumentar el nivel de producción nacional.

Respecto al primero -generación de empleo-, se esperaba un impacto inmediato en Guanacaste, ya que la puesta en marcha de varios proyectos de infraestructura requeriría en un primer momento trabajos temporales para realizar las edificaciones de los proyectos de inversión y, posteriormente, caracterizada por un mayor nivel de escolaridad, con cualidades para el sector turismo y con un nivel aceptable en el manejo de varios idiomas.

Sobre los encadenamientos -el otro objetivo secundario-, se concebía un gran vínculo, en sus inicios, con el sector construcción, debido al levantamiento de infraestructura necesaria para el desarrollo planeado, y en una segunda etapa con distintas actividades relacionadas al sector turístico. Asimismo, los efectos indirectos del empleo promoverían una articulación importante de la economía, principalmente a nivel regional.

2. Consistencia de cada uno de los objetivos

Cada uno de los objetivos identificados fue calificado por medio de los criterios SMART con el fin de evaluar su consistencia, según lo definido por las buenas prácticas de la OCDE, quienes recomiendan esta metodología.

Tabla No. II.1.
Criterios SMART para formulación de objetivos

Específico (<i>Specific</i>): el objetivo debe plantearse en términos específicos, por ejemplo, en números (porcentajes o frecuencias). Objetivos ambiguos o generales tienen menos probabilidad de lograrse.
Medible (<i>Measurable</i>): el objetivo debe estar acompañado de criterios concretos para medir avances hacia su consecución, por ejemplo, mediante el uso de metas numéricas.
Alcanzable (<i>Achievable</i>): el objetivo debe ser realizable en términos de los recursos y el tiempo disponible, así como de las condiciones de mercado.
Realista y relevante (<i>Realistic and relevant</i>): el objetivo debe ser algo sobre lo que el gobierno ejerza alguna influencia y debe ser consistente con otros ámbitos de la política gubernamental.
Específico en tiempo (<i>time-dependent</i>): el período de tiempo en el cual el objetivo deberá lograrse debe estar definido.

Fuente: OCDE, 2016, p. 69.

Objetivo 1: Concesionar 1.658 hectáreas en bahía Culebra para el desarrollo de un Polo Turístico, de acuerdo con las indicaciones establecidas en el Plan Maestro que contiene los requisitos urbanísticos y arquitectónicos generales para cada una de las concesiones otorgadas.

Este es uno de los objetivos primordiales pues para el inicio del proyecto era necesario encontrar mecanismos necesarios para atraer la inversión privada que aceptara las condiciones estipuladas por la regulación. La legislación instauro el mecanismo de concesión para otorgar el uso de los terrenos a los inversores quienes irían a desarrollar los distintos proyectos del Plan Maestro.

La ley 6043 sobre la zona marítimo terrestre señala en el artículo 74 la delimitación espacial para desarrollar el PTGP, y también que “las áreas afectadas quedarán bajo la administración directa del Instituto Costarricense de Turismo”, es decir, que los terrenos que conforman el Polo Turístico serán del Estado. Asimismo, el artículo 93 del reglamento a esa ley reza que “las concesiones en esa área serán otorgadas por dicho instituto (...). El ICT otorgará estas concesiones únicamente cuando se ajusten al Plan de Desarrollo Integral”. Por otra parte, el artículo 12 de la Ley 6758, estipula que “la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo podrá otorgar concesiones sobre el uso de las tierras del proyecto en la zona destinada al mismo”. Con estas condiciones es que se buscará alcanzar el objetivo señalado. Como complemento a esta normativa, el Plan Maestro, determina los usos de suelo de las 1.658 hectáreas.

Todos estos elementos permiten concluir que la definición de este objetivo específica, clara, concreta y medible, pues considera un total de hectáreas concesionables, los medios jurídicos para hacerlo, el plan para desarrollarlas, y, por lo tanto, podría construirse algún indicador de cumplimiento.

Ahora bien, la regulación no define un plazo específico para finalizar la concesión de terrenos, en consecuencia, no hay una fecha fatal para el cumplimiento del objetivo, lo que se constituye en una debilidad del objetivo, de ahí que a pesar de que las primeras concesiones se otorgaron a inicios de los años 90 del siglo pasado, y se ha alcanzado al 2020 una meta del 97%, el hecho de haber tomado cerca de 40 años para llegar a este punto, le ha restado eficiencia a la regulación, a pesar de que con ese nivel de cumplimiento se puede concluir que el objetivo está prácticamente cumplido.

Adicionalmente, para el restante 3% de terrenos sin concesionar existen limitaciones que no permiten continuar otorgando concesiones hasta que no estén resueltos los problemas de disponibilidad de agua, por lo tanto, a pesar de que después de 40 años, el 97% de los terrenos ya están concesionados, exista una porción que deberá pasar por los trámites de concesión, y en el corto plazo el objetivo no se completaría al 100%.

Se identifican dos obstáculos de carácter administrativo que ayudaron a que tomara tanto tiempo alcanzar el cumplimiento de este objetivo. Uno relacionado con la compra de los

terrenos para el PTGP y el otros por el trámite mismo de concurso público para otorgar los terrenos en concesión. Estos obstáculos muestran que se está ante un objetivo cuya regulación enfrenta una complejidad técnica importante. Sobre lo primero puede argumentarse que a partir de 1979 mediante la Ley 6370 iniciaron los procesos de adquisición de los terrenos que iban a formar parte del PTGP, periodo que duró 8 años². Salas (2010, p. 35-36) describe que el proceso se dio mayoritariamente por medio de “negociaciones con los propietarios de terrenos, con el objetivo de comprarles -preferiblemente- y no de llegar al extremo de expropiarles. El ICT permitió que algunos de ellos se quedaran en sus propiedades por más tiempo”.

Por otra parte, respecto al segundo obstáculo, según el reglamento de la ley 6758, en el artículo 5, procede realizar un concurso público, por su parte la resolución R-DJ-287-2009 de la CGR (2009, p. 2) lo caracteriza como un “concurso al que le resultan aplicables la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento como normas supletorias”, por lo que corresponde aplicar el procedimiento de licitación pública nacional, que en el mejor de los casos durará alrededor de 45 días hábiles hasta su adjudicación³, posteriormente se procede con la confección del contrato de concesión, que deberá obtener el refrendo contralor.

Sin embargo, este trámite no siempre siguió este procedimiento ya que, en los inicios del proyecto, la publicación del concurso era por medio de un aviso en La Gaceta y periódicos de circulación nacional y, posteriormente los inversores llevaban sus propuestas ante la Oficina Ejecutora, quien decidía las condiciones para otorgar la concesión. Los contratos que se firmaron en esos años incluían algunos requerimientos de obra pública para que fueran ejecutadas por los concesionario, en compensación del pago del canon que establecía la ley y el reglamento, al respecto la Procuraduría General de la República (1993) señaló que era una práctica ilegal pues la legislación le otorgaba la calidad de urbanizador al ICT, además alteraba las normas sobre contratación administrativa al no realizarse concurso para definir al desarrollador de las obras, y criticó al ICT por hacer uso de recursos que estaban específicamente destinado al Fondo de Desarrollo Turístico (FONDETUR). Otra situación observada en los contratos de concesión es que “no fueron firmados en el tiempo estipulado para ese fin (de tres a seis meses, según el caso), llegando a suceder en un caso en que se tardó hasta 15 años para firmar el respectivo contrato” (CGR, 2008, p. 2) y algunas veces cuando los proyectos ya estaban iniciados.

En la regulación y en la normativa asociada, no se encuentra algún procedimiento para llevar las concesiones a concurso público, tampoco señala a los responsables para el cumplimiento de este objetivo, es decir, a pesar de que ordena el tema administrativo con la creación de una Oficina Ejecutora, con su Dirección Ejecutiva, en la práctica el apoyo para estos procesos viene directamente la unidad de Proveeduría del ICT. Por otra parte, debían buscarse personas que creyeran en el PTGP, y esta actividad recayó

² En la promulgación de la ley se otorgaba un periodo de 2 años, plazo que fue modificado 2 veces pues los trámites no avanzaban al ritmo esperado.

³ Considerando la legislación actual, el plazo para la recepción de ofertas es no mayor a 15 días hábiles y como máximo el doble de ese plazo para adjudicar.

en el director de la oficina ejecutora quien encontró a varios de los inversionistas originales. Es por lo anterior, que a pesar de que el objetivo está muy avanzado en cuanto a su cumplimiento, el largo tiempo que transcurrió para la concesión de los terrenos hace suponer que, en su momento, el objetivo era difícilmente alcanzable.

Por otra parte, este objetivo de concesionar los terrenos del PTGP resulta relevante dado el impacto que el proyecto tiene para el desarrollo tanto del sector turismo como para país en general, y a pesar de que la aplicación de la regulación a la que responde es onerosa, su desarrollo generaría un efecto derrame sobre el resto de la economía en magnitudes considerables. Además, el proyecto encaja en la política pública de promoción del turismo que, a través de los años, han adoptado los gobiernos de turno, aun cuando no hay incluidos en los Planes Nacionales de Desarrollo objetivos destinados a finalizar las concesiones de terrenos.

Respecto a las tensiones sociales, debe destacarse que las críticas lo han acompañado, por ejemplo, en disputas legales con algunos terrenos pues “se habían producido invasiones ilegales de precaristas que pretendían quedarse con un trozo de tierra, alegando que esos terrenos del Estado estaban en total abandono; mediante procesos legales fueron desalojados” Salas (2010, p. 35), también con respecto a temas ambientales por el posible daño que fuera a generar el proyecto en la zona de manglar y la biodiversidad existente, también se presentó una discusión sobre el proyecto cuando la Defensoría de los Habitantes denunció varias irregularidades en el inicio de los desarrollos en Papagayo (Salas, 2010. p. 58-59). También se han dado disputas por la escasez del agua potable. Esto permite, también, concluir que el objetivo se condiciona por la complejidad social de la regulación.

Objetivo 2: Promover el desarrollo de las distintas inversiones de los concesionarios, tanto desde el ámbito fiscalizador, como de generación de las condiciones de infraestructura y de servicios públicos.

El Plan Maestro es la guía que determina el tipo de inversiones que requieren en el PTGP, tanto públicas como privadas, de manera que las métricas establecidas en relación este objetivo, han tenido una evolución en el tiempo y se han materializado en las diferentes versiones del Plan Maestro. Así, se tiene lo siguiente:

- En la revisión de 1988 consideraba dos etapas para la finalización del Polo Turístico, con indicadores sobre lo que debería estar construido en cada una de esas etapas, y con un plazo para finalizar el proyecto de 10 años.
 - “Primera etapa: A mediano plazo (1989 a 1993), se construirían 755 cuartos hoteleros (40 más), 312 lotes residenciales (42 más), áreas para la construcción de 780 apartamentos (componente nuevo), dos marinas (una más), campo de golf (esta vez de 18 hoyos), una playa recreativa, campamento, centros sociales, comerciales y de servicios.

- Segunda etapa: A largo plazo (1993 a 1996), se construirían otros 510 cuartos hoteleros, 466 lotes residenciales (102 más) y una playa recreativa. Se mantuvo la previsión para la segunda etapa de un razonable margen de flexibilidad, dadas las cambiantes condiciones de la demanda turística internacional.” Salas (2010, p. 21)
- Una segunda revisión del Plan Maestro en 1995 estableció un máximo de 26.450 habitaciones para todo el proyecto, con un máximo de 20 por hectárea, y además incluía restricciones enmarcadas en los principios del desarrollo sostenible. Esta meta habitacional estuvo vigente hasta la última revisión realizada en 2012. Al respecto, se generó una discusión importante a partir del informe de la CGR DFOE–ED–5-2008 determinándose que, en una próxima actualización del plan, debía revisarse el dato para tener mayor certeza en la medición del objetivo, la petición no fue cumplida, por lo que en la actualidad no está normado el número máximo de habitaciones que tendrá finalmente el PTGP.

En síntesis, las distintas metas eran claras -aunque con variantes en cada versión del Plan-, y, además el rol de la administración pública para avanzar con cada una era taxativo, por lo que el objetivo tiene suficiente especificidad. También, esta misma claridad, permitiría definir parámetros para cuantificar el cumplimiento del objetivo, pues se conocía el número de habitaciones a construir, y de los distintos desarrollos para dar en concesión. Adicionalmente, los últimos concursos públicos requerían que las ofertas incluyeran sus anteproyectos de inversión, esto supone que hay registro de las etapas de constructivas para cada inversión concesionada, permitiendo conocer porcentajes de avance de cada obra, por lo que el objetivo también puede calificarse como medible.

Ahora bien, si se mide el alcance del objetivo por la cantidad de proyectos ejecutados, realmente está muy por debajo de un resultado razonable. El hecho de que solo 8 de los posibles 35 proyectos estén concluidos indica un nivel de avance de cerca de un 25%, quedando mucho trecho por recorrer.

Para promover un ordenado desarrollo del PTGP mediante el artículo 9 de la Ley 6758 se crea una Oficina Ejecutora, con facultades exclusivas, para dirigir, coordinar, administrar y controlar el desarrollo regulado en dicha Ley. Por su parte, su reglamento le confiere las funciones de dirección, fiscalización y recomendación al Consejo Director de esta Oficina, mientras que a la Dirección Ejecutiva le otorga la responsabilidad directa de la administración y el adecuado funcionamiento del proyecto.

Por otra parte, para la ejecución de los proyectos privados, la normativa le otorga las herramientas necesarias a esta unidad para fiscalizar el avance de las obras, recuperar terrenos o no otorgar ampliaciones al plazo de la concesión de acuerdo con el avance de las distintas obras concesionadas.

Estas consideraciones marcan las responsabilidades de la Administración para el cumplimiento de este objetivo, sin embargo se ha encontrado que en muchos casos se

ha obviado hacer valer la ejecución de algunos contratos, especialmente en cuanto al cumplimiento por la edificación de las obras contratadas, por ejemplo como señala la CGR, muchos de los cambios de uso aprobados por la Junta Directiva, que significan una variación del objeto contractual, no tuvieron el suficiente sustento técnico y no se contara con un procedimiento explícito para aprobar a no cambios de este tipo (CGR, 2008, p 30-33)⁴; otra situación se presentó con la utilización de la figura de ampliación de plazos a concesiones que no había realizado las obras contratadas, señalando la CGR (2008, p 9-11) que se otorgaron prorrogas aplicando mal el principio de retroactividad de la ley, más expresamente, este órgano fiscalizador señala que estas prácticas pueden implicar un atraso mayor en el cumplimiento de las obligaciones y que representaron acciones de complacencia por parte de la administración.

De esto último y de los distintos cambios realizados en el quantum del objetivo, puede inferirse que el mismo es difícilmente alcanzable, lo que se refuerza por la identificación de varios obstáculos, entre ellos, la coordinación interinstitucional para realizar la infraestructura pública; la falta de fondos para realizar dicha inversión, pues los recursos del FONDETUR son escasos; el control por la falta de una correcta planificación estratégica basada en metas claramente definidas (el promedio de ejecución presupuestaria de los últimos 5 períodos fue de 14,4%); los trámites de los inversores privados para dilatar el inicio o continuación de las obras; solo por mencionar algunos detectados; y las malas decisiones de la Administración al aplicar el marco jurídico a los contratos otorgados.

El criterio de relevancia y realismo del objetivo analizado a partir del hecho de que el desarrollo de las distintas inversiones está vinculado con las políticas de turismo y de los beneficios que conlleva su avance, hacen innegable su relevancia para la zona de impacto y para el país en general. Sin embargo, la regulación conlleva una complejidad técnica y nivel de costo importante, que le restan realismo al objetivo. Si bien existe cierta crispación social, como se mencionó en el objetivo anterior, si el ideal de desarrollo sostenible sigue presente en el PTGP, estos problemas pueden superarse con cierta facilidad. Ahora bien, debe apuntarse a que la normativa es bastante compleja, lo que supone un reto tanto para la administración como para los regulados, principalmente por cuanto la industria turística e inmobiliaria avanza a mayor velocidad que lo hace la regulación.

Finalmente, este objetivo adolece del mismo defecto del anterior, no se ha logrado acotar en el tiempo su cumplimiento, ya que los proyectos tardan varios años para desarrollarse los que han logrado concluirse, y otros, se mantienen en diferentes etapas de ejecución, evidenciando la falta de una verdadera delimitación temporal para su consecución.

Todos estos elementos permiten concluir que este objetivo carece de la consistencia suficiente para ir resolviendo la problemática asociada a la gestión de las concesiones vigentes y del desarrollo de los proyectos turísticos asociados a cada una de ellas.

⁴ Con base en ese estudio de la CGR, se presentó años después un procedimiento para aprobar cambios en usos de suelo, mismo que no se encuentra en la reglamentación del PTGP sino que se aprobó como por medio de un acuerdo administrativo de Junta Directiva.

Objetivo 3: Generar oportunidades de empleo para las personas de la zona de Guanacaste y para las personas relacionadas con el sector turismo.

Este tercer objetivo es producto de una externalidad que el mismo proyecto ocasiona, por lo que es considerado un objetivo secundario. Este objetivo se caracteriza porque no especifica el seguimiento a las estadísticas de empleo y el impacto que generaría en las regiones aledañas al proyecto, tampoco instruye las responsabilidades sobre el papel de la administración pública para alcanzarlo. Es por tanto que el objetivo no puede calificarse como específico, sino como muy general y poco concreto.

En concordancia con el objetivo anterior, la cuantificación del empleo generado está relacionado con el avance en las distintas inversiones de los concesionarios, identificándose dos etapas. Una, en la fase de construcción o realización de las distintas inversiones, durante la cual las ocupaciones están caracterizadas por ser temporales, con poca especialización y de salarios bajos. El segundo, al entrar en funcionamiento los desarrollos, los trabajos generados requieren una especialización más técnica, enfocada en capacidades turísticas, y multilingüe.

De acuerdo con lo señalado por la Dirección Ejecutiva, se utiliza la metodología de la Organización Mundial de Turismo que estima una tasa de empleo directo de 1,3 por cada habitación, resultando a la fecha en 1.950 empleos, sin embargo, no hay un recuento real de los puestos generados por cada concesión que esté en funcionamiento. Con esa misma tasa; según el Plan Maestro, la estimación de empleo directo es de 6.550 al completarse todos los proyectos concesionados. Con todo lo anterior, cabe mencionar que no hay un indicador publicado de la meta de generación de puestos de trabajo, por lo que solamente a partir de la información brindada por la Dirección Ejecutiva es que se conoce el cálculo descrito; en efecto, parece faltar cierta planificación con el fin de determinar si existe desviaciones en cuanto al cumplimiento, pues incluso al aplicarle esta metodología a la meta habitacional (26.450 habitaciones) que estuvo presente durante varios años en el Plan Maestro, el polo turístico generaría 34.385 puestos cuando estuviese finalizado. Por tanto, puede concluirse que es posiblemente medible, pero debido a los mismos cambios realizados en el diseño del PTGP y por la metodología empleada para las estimaciones, puede que el dato diste del real; además, el periodo de tiempo para alcanzarlo no está definido en cuanto no se determine una fecha final para la conclusión de los distintos proyectos de inversión.

Con los datos se expone que la falta de planificación del objetivo, la poca digitalización (según el Informe de Auditoría AI-AO-013-2019 no existen los mecanismos ni sistemas de información automatizados que faciliten la trazabilidad oportuna y la atención a las gestiones)⁵, la poca claridad en las metas numéricas esperadas, en gran parte deben su deficiencia a que no está claro el papel de la Administración para atender esta parte de la regulación. Es por esto por lo que se concluye que el objetivo puede ser difícilmente

⁵ Según indica la Dirección Ejecutiva, se han realizado esfuerzos importantes para la digitalización de distintos trámites desde la publicación de este informe.

alcanzable hasta que no exista disposición de llevar un correcto control sobre la estadística de empleo

La potencialidad del PTGP se refleja en las oportunidades de empleo que puede generar, sin embargo, el mal seguimiento que ha tenido al objetivo aleja los resultados observados de los esperables, al respecto, un problema detectado es que, al inicio del proyecto, no se tenía en cuenta el nivel de inmigración por demanda laboral, tanto del interior del país (especialmente de la región central) como de Nicaragua. Salas (2010, p. 68) subraya que “la mayoría del empleo en construcción fue absorbido por mano de obra nicaragüense, que por ser más barata desplazó a los locales. Durante la construcción del Hotel Four Seasons, llegó a haber más de un millar de trabajadores, la gran mayoría extranjeros”. Por otro lado, para el segundo momento de contratación, una vez que los proyectos a desarrollar entraron en funcionamiento, el nivel de escolaridad de las personas de las comunidades aledañas del proyecto ni de la región de Guanacaste era el requerido por el sector turístico. En este caso Salas (2010, p. 68; p. 82.) describe que, debido a la falta de capacitación de los locales, mucho del trabajo mejor remunerado lo acaparan gente del Valle Central.

En tanto la oferta laboral no esté acorde con las demandas del PTGP, el impacto potencial no se vería reflejado. Esta potencialidad, el fuerte ligamen con la complejidad social de la zona de Guanacaste y el hecho de que el objetivo está vinculado con la política nacional de generación de empleo, lo caracterizan como realista y relevante.

Objetivo 4: Crear encadenamientos con otros sectores económicos, con el fin de aumentar el alcance del proyecto a todo el país y toda la economía.

Este objetivo, al igual que al anterior, surge como una externalidad del PTGP, por lo que es considerado un objetivo secundario. Su definición es más bien general por lo que es difícilmente cuantificable, pues apunta a las condiciones macro de la interrelación sectorial propia de un sistema económico, y no especifica como contabilizar estas relaciones. Además, persiste una idea muy corta respecto a encadenamientos productivos y cadenas de valor, pues las pocas estimaciones realizadas al respecto están asociados con el empleo indirecto; mientras que que estos conceptos abarcan aspectos más amplios como el aporte de insumos intermedios para brindar un bien o servicio final, por lo que la diferencia entre la definición y las mediciones realizadas apuntan a una falta de clarificación del objetivo.

La medición de los encadenamientos productivos puede realizarse a partir de diversos indicadores económicos y la obtención de estadística, pero requeriría de un esfuerzo por virtualizar cierta información con el fin de conocer datos actuales y futuros sobre el desarrollo del proyecto, esto para dar un correcto seguimiento de los encadenamientos que genere el polo turístico conforme avance hacia su consolidación. Por lo anterior, el objetivo puede medirse, pero es difícilmente alcanzable ya que escapa de las competencias de los responsables del proyecto, quienes pueden incidir pero no impactar directamente.

Actualmente, al igual que para el objetivo anterior, para medir el impacto es utilizada la metodología la Organización Mundial del Turismo, a partir de la estimación de los empleos indirectos generados por cada empleo directo, todo relacionado con la construcción de habitaciones, bajo la razón 3:1; considerando las habitaciones actualmente contraídas, el cálculo es de 5.850 empleos indirectos, y 13.800 para su finalización. Sin embargo, como se mencionó, los números quedan cortos a una aproximación real de la información, y además no hay un parámetro establecido para determinar un nivel aceptable de encadenamientos producto del avance del PTGP, por lo que, sin este indicador, el objetivo es poco realista, aunque una posible medición y cumplimiento puede ser bastante relevante por cuanto afectaría a una parte importante del aparato económico regional y nacional.

Respecto al periodo de tiempo, el objetivo requiere una definición más clara, y mientras el polo turístico continúe estancado en su desarrollo, difícilmente habrá un límite temporal definido y acorde con los demás objetivos del proyecto.

Objetivo 5: Desarrollar obras de infraestructura de servicios públicos dentro del área del proyecto a través de los recursos generados por el FONDETUR.

Para la ejecución de los proyectos de inversión pública, la ley 6758 y su reglamento instauran la figura del fideicomiso -FONDETUR-, que reúne los ingresos que genera el PTGP, que en su mayoría provienen del canon por concesión de terrenos (\$3,45 por hectárea) o por las cesiones de terreno (\$1 por hectárea). Esta normativa también le da potestades a la Dirección Ejecutiva para coordinar con las distintas instituciones estatales para poner en marcha estas inversiones.

Conforme al Reglamento del Fondo de Desarrollo Turístico “FONDETUR”, este fondo se creó con la finalidad de desarrollar, ejecutar y financiar el Proyecto Turístico Golfo Papagayo, que se ubica en la provincia de Guanacaste. Este Fondo se constituye con los recursos que genere el proyecto mismo (cánones por adjudicación de la concesión o por cesión del contrato de concesión), aportes que haga el ICT o cualquier otro ente u órgano público.

La finalidad de FONDETUR, es financiar proyectos a desarrollar en el área de influencia y todos aquellos que les sirvan de apoyo y que sean financiados con recursos de este Fondo, los cuales deben contar con la aprobación previa del ICT.

De acuerdo con el Plan Maestro se definen 7 principios que orientan la inversión en infraestructura y los servicios. El primero, relacionado con el recurso hídrico que busca la identificación y explotación racional de pozos, acuíferos y en general las fuentes hídricas que permitan proveer de agua potable a la población del Polo Turístico, así como los sistemas de distribución para un adecuado manejo de este recurso. El segundo, sobre el sistema de telecomunicaciones, dirigido a favorecer la incorporación de tecnologías de información en redes que permitan la interconexión inmediata de las operaciones hotelera y que garantice en forma sostenible su suministro a largo plazo.

Tercero, el sistema eléctrico garantizando que el Polo Turístico mantenga su conexión a la red nacional de electricidad, para garantizar el abastecimiento suficiente en la actualidad y para las necesidades futuras requeridas por los proyectos turísticos concesionados. Cuarto, diseños arquitectónicos y acabados externos adecuados a la zona y a la finalidad del Polo Turístico. Quinto, infraestructura técnica: los tendidos eléctrico y telefónico, las obras públicas ejecutadas por el ICT u otras instituciones públicas, deberán ser diseñadas de modo que las redes de distribución se construyan en forma subterránea. Sexto, el sistema de circulación peatonal y de tránsito de vehículos en las áreas externas e internas de las concesiones otorgadas conlleva la construcción de carreteras periféricas, accesos directos a zonas del proyecto, vías de servicio, vías peatonales, ciclo vías, parqueos públicos y paradas de autobuses que se interconectará con las vías internas del Polo Turístico y sus características serán aprobadas por la Oficina Ejecutora de acuerdo con la reglamentación aplicable. Séptimo, la seguridad del turista.

Este objetivo, hace una identificación del alcance del proyecto en temas de infraestructura y se cuenta con un detalle de las inversiones realizadas a lo largo de poco más de 30 años -según se detalla en el cuadro siguiente-, no se ha encontrado un cronograma de obras con metas claras que permita concluir que este objetivo tenga la especificidad y métricas requeridas en cualquier objetivo.

Cuadro No. II.1
Polo Turístico Proyecto Golfo Papagayo
Inversión en infraestructura 1988-2020

Año	Nombre del proyecto	Monto estimado colones
1988-2003	Carreteras de acceso al Proyecto	1.939.990.889
1990-1995	Electrificación dentro del Proyecto	30.869.998
1989-1999	Acueducto Playa Panamá	1.553.729.220
2009-2010	Plantas electrógenas	101.747.542
2013-2014	Controles de operación Acueducto Playa Panamá	74.501.222
2013	Oficina del ICT Playa Panamá	67.406.250
2010-2011	Fondos de investigación. Piezómetros	43.786.450
2014-2015	Perforación de dos pozos para acueducto Las Trancas	147.347.745
2017-2019	Línea de impulsión a acueducto Las Trancas	1.323.161.602
2019-2020	Policía Turística	259.000.000
	TOTAL	5.541.540.918

Fuente: Oficina Ejecutora PTGP

Por otra parte, este objetivo como cualquier otro está sujeto a la disponibilidad de recursos y a una adecuada planificación, en lo que ha indicado el Informe de la Auditoría Interna que la falta de una apropiada identificación y formulación de proyectos incrementa el riesgo de invertir recursos en infraestructura que no es prioritaria, incurriendo, por lo tanto, en despilfarro o ineficiencia, que no se alcancen los objetivos o fines del PTGP, o que no resuelva problemas y no generen mayor impacto socioeconómico.” Esta situación limita el que este objetivo sea alcanzable, sin que por ello deje de ser necesario y ajustado a la política pública de desarrollo turístico de esta región.

La misma falta de planificación incide en la clara definición de un horizonte de tiempo para su realización. Asimismo, se introduce una complejidad innecesaria ya que “la falta de desarrollo genera disconformidad en los concesionarios, en el turista y en las comunidades aledañas, repercutiendo en el desarrollo del PTGP, en el progreso de la zona, del país y en la imagen institucional.”, concluye el informe de la auditoría interna.

Consecuentemente, este objetivo presenta problemas de consistencia, es decir, la capacidad del objetivo para ir solucionando la problemática o necesidad a la que responde la regulación vigente, eliminándola del todo o bien reduciéndola, por medio de una adecuada medición de cumplimiento.

3. Vigencia y validez de los objetivos

El impacto que generaría la finalización del PTGP sigue estando vigente, y deben enfocarse los esfuerzos para alcanzar tal fin, desde la concesión total de los terrenos, la conclusión de infraestructura pública y la fiscalización y desarrollo de los proyectos de los concesionarios.

El 97% de los terrenos disponibles ya fueron concesionados, por lo que, de acuerdo con los parámetros establecidos por la metodología empleada para este estudio, el objetivo de concesionar terrenos está resuelto, sin dejar de lado que el tiempo para cumplirlo fue sumamente amplio, y a más de 40 años de la promulgación de la Ley 6758, aún no han finalizado completamente. Sin embargo, la relevancia de los procesos de otorgamiento de concesiones nuevas se ha visto disminuido por dicho nivel de logro del objetivo. Lo relevante ahora son las modificaciones que dichas concesiones pueden enfrentar como cesión total o parcial, arrendamiento, otorgamiento como garantía real y actividades similares que inciden sobre la gestión de los contratos vigentes.

Por otra parte, solamente el 46% de los proyectos concesionados están finalizados, lo que apunta a problemas importantes para conseguir los objetivos propuestos. En referencia a esta situación la CGR señala que:

“al menos desde 1993, ya se había concesionado, la mayor parte del territorio del proyecto y sin embargo, a la fecha de hoy el avance del proyecto no parece estar acorde con el tiempo transcurrido desde entonces

(...). En ese sentido, no podemos obviar la responsabilidad sobre la ejecución y control que de todo el Proyecto le compete al ICT, (...) por ende le corresponde mantener un adecuado sistema de seguimiento, control e información que le permita contar con la información necesaria y especializada sobre la ejecución y desarrollo de cada uno de los proyectos turísticos que los concesionarios se comprometieron a desarrollar; así como de las obras de infraestructura pendientes que le atañe directamente al ICT". (CGR, 2008. p 5).

El objetivo relacionado con los desarrollos de las concesiones es indispensable para el cumplimiento de la regulación, sin embargo, debido a que gran cantidad de proyectos no han concluido, se limita el alcance de los otros objetivos planteados, por lo que no están teniendo el impacto esperado; asimismo, los datos evaluados no constituyeron indicadores propiamente, sino más bien estadística recuperada y suministrada por la Dirección Técnica y que se intenta consolidar en indicadores no oficiales.

Así por ejemplo, a partir de los distintos datos disponibles, por ejemplo en los contratos de cada concesión, puede elaborarse una matriz de seguimiento con indicadores, incluyendo algunos intermedios que sean coherentes con la conclusión de etapas de cada proyecto de inversión, para tener una mayor certeza del impacto en el cumplimiento de este objetivo.

Por otra parte, se han identificado distintas actualizaciones a los proyectos de inversión y al Plan Maestro, que pusieron en estado de obsolescencia algunas metas fijadas o provocaron modificaciones sustanciales en las mismas. Cabe resaltar que la normativa o la práctica permiten que los concesionarios puedan realizar cambios en el uso de suelo, o que puedan ceder sus concesiones, esto implica la aprobación de nuevos proyectos de inversión, lo que muestra que los múltiples portillos que tienen para no avanzar con el proceso repercuten en el cumplimiento de este objetivo y de la regulación.

Una vez analizados los dos objetivos principales se concluye que continúan estando vigentes, sin embargo, el examen realizado apunta hacia una nueva óptica para que los objetivos regulen la administración y fiscalización de los proyectos ya concesionados y definir un plazo real para la finalización del polo turístico, considerando además que, para algunas de las concesiones, el plazo estará pronto a finalizar y requerirían posibilidad de una ampliación en caso de ser necesario, especialmente tomando en consideración aquellos concesionarios que no han iniciado sus proyectos de inversión.

Los objetivos de generación de empleo y encadenamientos son externalidades, es decir, surgen del funcionamiento del PTGP, por lo que dependen del avance de este, y en sí no ayudan directamente al cumplimiento de la regulación. Debe entenderse entonces que los esfuerzos deben ponerse en la finalización de los proyectos en el PTGP, pues resuelve el problema inicial que planteó la regulación; y con ello seguirá el cumplimiento de los objetivos secundarios.

Considerando estos últimos, deben definirse indicadores concretos y debe especificarse mejor lo que se quiere con cada objetivo. Por ejemplo, en el caso del empleo debe plantearse una meta de generación, un porcentaje para empleo de ciudadanos nacionales, determinar el tipo jornadas laborales a tomar en consideración en las mediciones (temporales o permanentes; tiempo completo o medio tiempo), entre otros aspectos.

Los objetivos secundarios continúan vigentes pues es clara la necesidad actual de disminuir el desempleo y de activar la economía, y, por otra parte, será interesante identificar el impacto que tiene el PTGP en la región guanacasteca y el resto del país con una correcta medición de estas externalidades.

La necesidad de que exista la infraestructura pública que propicie las condiciones facilitadoras para el desarrollo de los proyectos propuestos por los concesionarios, es una condicionante para el avance del proyecto, ya que la insuficiencia de algún servicio como agua, electricidad o telecomunicaciones, limita el avance, por lo que la generación de fondos y su adecuada asignación por parte del FONDETUR, requiere atención pues su vigencia en esta fase de gestión de las concesiones es clave para no convertirse en una excusa para retrasar los compromisos adquiridos por los concesionarios.

4. Conclusiones

1. Para la solución de las necesidades identificadas en el capítulo anterior, el proyecto cuenta con objetivos primarios que buscan el otorgamiento de las concesiones para la explotación de las 1658 hectáreas que componen el PTGP, así como la realización de las inversiones acordadas en los contratos de concesión y desarrollo de obra pública a través de FONDETUR; y con objetivos secundarios que son externalidades del avance en el PTGP, como lo son la generación de empleo y de encadenamientos productivos.
2. La concesión de terrenos puede medirse mediante un indicador de la razón de los terrenos concesionados entre la totalidad de terrenos disponibles para la concesión. Actualmente este indicador estaría en 97% de cumplimiento, el cual puede considerarse satisfactorio, pues supera el 70%; pero, a casi 40 años de promulgada la Ley 6758 no se han concesionado la totalidad de los terrenos, lo que puede evidenciar diversos problemas en el cumplimiento de este objetivo.
3. Deben crearse indicadores para medir el avance de las obras concesionadas, para determinar el avance real del PTGP. Debido al corto avance en la finalización de los proyectos, hay identificados dos tipos de obstáculos. Los primeros que atienden a decisiones de los inversionistas, respaldadas por la permisibilidad en la norma para realizar modificaciones en los proyectos, cesiones parciales y totales de los terrenos y cambios de uso de suelo; las que, si bien son necesarias, no deberían constituirse en portillos para atrasar el inicio de los proyectos. Los segundos atañen a la Administración, por ejemplo, la falta de coordinación

interinstitucional, falta de recurso hídrico y poco avance en la construcción de infraestructura pública.

4. Se deben establecer metodologías de medición aceptadas internacionalmente para cada uno de los objetivos, con el fin de conocer el verdadero impacto del PTGP en la economía nacional. Estas metodologías y sus indicadores deberían ser de acceso público para ofrecer a la ciudadanía la oportunidad de evaluar los efectos del polo turístico.
5. El seguimiento de la Oficina Ejecutora sobre los proyectos concesionados no es tan efectivo de acuerdo con lo estipulado en la legislación, tanto a nivel de indicadores como de aplicación normativa y fiscalización, pues se encontró que otorgaron ampliaciones en los plazos de las concesiones a partir de modificaciones en la reglamentación (aplicando mal el principio de retroactividad de la ley), o a proyectos que no habían iniciado labores al solicitar la ampliación.
6. Respecto a las inversiones públicas, los recursos en el FONDETUR son limitados, pues solo se nutre de los cánones al otorgar concesiones y al cederse los terrenos concesionados, lo que se constituye en una traba para alcanzar el objetivo de crear las condiciones facilitadoras para el cumplimiento de sus obligaciones por los concesionarios.
7. Las delimitaciones temporales para los distintos objetivos no están definidas, lo que se sustenta en la existencia de un proyecto por casi 40 años sin haber cumplido plenamente sus objetivos, en consecuencia, ha convertido en una práctica el seguir dilatando los esfuerzos de la administración y de los inversionistas para finalizar el PTGP.
8. Los objetivos secundarios se irán cumpliendo conforme avance el desarrollo del PTGP. Sin embargo, es necesario especificar, medir y acotar más su alcance para tener una caracterización de acuerdo con las necesidades planteadas en los problemas que dieron origen a la regulación, máxime si se tiene en cuenta que son objetivos que no están bajo el control de la administración responsable de este proyecto.
9. El enfoque de los objetivos primarios debe girar hacia la administración de los contratos de concesión otorgándole a la Oficina Ejecutora una regulación con criterios y procedimientos transparentes, concretos y delimitados que permitan tomar acciones directas contra los concesionarios incumplientes, manteniendo como meta la consecución del proyecto y sus objetivos.
10. El fin de la regulación es permitir el desarrollo de un polo turístico es decir, mediante un efectivo seguimiento de los planes de inversión de los privados y de una acertada inversión pública, lograr que el desarrollo turístico traiga consigo una serie de beneficios la población en general, es por esto que deben crearse medios regulatorios apropiados que eviten la especulación en el valor de los terrenos

concesionados y orienten los esfuerzos al desarrollo de la infraestructura necesaria para alcanzar esas externalidades.

5. Referencias

ASOPAPAGAYO. (2019, 24 de julio). Polo Turístico Golfo de Papagayo generará 3 mil empleos a partir de seis nuevos proyectos. *La República*.

<https://www.larepublica.net/noticia/polo-turistico-golfo-de-papagayo-generara-3-mil-empleos-a-partir-de-seis-nuevos-proyectos>.

Cajiao, V. (2012). *Aspectos legales del Polo Turístico Golfo de Papagayo, Guanacaste, Costa Rica: régimen especial*. Revista de Biología Tropical. 60. 225-230.

DOI: [10.15517/rbt.v60i2.20007](https://doi.org/10.15517/rbt.v60i2.20007).

Centro de Información Jurídica en Línea. (2017). *Regulación de las actividades turísticas en el golfo de Papagayo*.

<https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MjEzOQ==>.

Contraloría General de la República. (2008). *Informe del estudio realizado en el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) sobre el Proyecto Turístico del Golfo de Papagayo*. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2008/SIGYD_D_2008005186.pdf.

Contraloría General de la República. (2009). *R-DJ-287-2009. Recurso de objeción interpuesto por Manzanillo Concesión Holdings SRL e Inversiones Costa Azul del Pacífico S.A. en contra del cartel de la Licitación Pública Nacional 2009LN-000009-PROTURISMO promovida por el Instituto Costarricense de Turismo “Concesión de 4 lotes libres en el Polo Turístico Golfo de Papagayo”*

http://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2009/SIGYD_D_2009021306.doc.

Costa Rica, Asamblea Legislativa. (1980, 2 de junio). Acta de la Sesión Extraordinaria de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos No. 26.

Instituto Costarricense de Turismo. (1995, 24 de julio). Sesión ordinaria de Junta Directiva N° 4572, artículo 2, inciso VIII. Reformado el 2 de mayo de 2012. *Por el cual se dicta la reforma al reglamento del plan maestro general del polo turístico golfo de papagayo*. Diario oficial La Gaceta N° 84.

https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2012/05/02/COMP_02_05_2012.html#_Toc323304417.

Instituto Costarricense de Turismo. (2019). *Informe de la auditoría operativa acerca de la eficacia, eficiencia y economía en la gestión de la Oficina Ejecutora del Polo Turístico Golfo de Papagayo*. <https://www.ict.go.cr/en/documents/auditor%C3%ADa/servicios-de-auditoria-emitidos/a%C3%B1o-2019/informes-2/1405-ai-ao-03-2019-auditor%C3%ADa-operativa-polo-tur%C3%ADstico-de-papagayo/file.html>.

Instituto Costarricense de Turismo. (2009). *Plan Maestro Polo Turístico Golfo de Papagayo: Un enfoque estratégico*.

<http://www.eap.ucr.ac.cr/index.php/profesores/publicaciones/category/32-rodolfo-romero-redondo?download=113:polo-turistico-golfo-de-papagayo-plan-maestro>.

Ley 6043 de 1977. Por el cual se establece la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. 16 de marzo de 1977.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=32006.

Ley 6758 de 1982. Por el cual se regula la ejecución del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo. 04 de junio de 1982.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=38228&strTipM=TC.

OCDE (2016), EL ABC de la Mejora Regulatoria para las Entidades Federativas y los Municipios: Guía Práctica para Funcionarios, Empresarios y Ciudadanos © OCDE.

Salas, A. (2010). Polo turístico Golfo de Papagayo, Guanacaste, Costa Rica: Análisis del Polo Turístico Golfo de Papagayo como un modelo único gubernamental de concesión turística. Center for Responsible Travel, Stanford University.
https://www.academia.edu/7344415/PTG_Papagayo_Informe_final_ASalas_Ene_09_1_Guanacaste.

CAPÍTULO III. IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS

1. Polo Turístico Golfo de Papagayo ¿una alianza público-privada?

El análisis de la posibilidad de mejora de las regulaciones aplicables a este proyecto debería ir precedido de una propuesta de cambio en su visión, de manera que se logre acelerar su proceso de ejecución.

Tal y como el proyecto fue concebido hace más de 40 años, se trató de delegar en los privados el mejoramiento en la oferta de servicios turísticos del país que, desde entonces apostó por un modelo de desarrollo económico donde la oferta turística fuera un componente importante de dicho modelo. Por ello, se ofrece a los privados llevar adelante proyectos de infraestructura turística en el Golfo de Papagayo bajo las condiciones establecidas en los contratos de concesión, pagando un canon tanto al ICT como a las municipalidades donde se asentarían los proyectos.

A cambio, el Estado otorga la concesión de explotación de predios por un número importante años y se compromete a desarrollar la infraestructura pública necesaria para crear las condiciones facilitadoras requeridas a fin de que el proyecto avance según lo acordado. El Estado no asume ningún riesgo de demanda, ya que las inversiones del privado serán recuperadas mediante el cobro de los servicios que presten a los turistas que utilicen las instalaciones levantadas.

En ese mismo sentido, el objetivo no es que se construyan hoteles, residencias y todas las amenidades que conllevan este tipo de proyectos, sino que estos son el medio para enriquecer la oferta turística del país, generar empleo y encadenamientos productivos en la zona de influencia del proyecto.

La incorporación de este enfoque en la gestión de los contratos de concesión, obliga a cambiar la visión centralista del proyecto, con una regulación que permita al privado tener la iniciativa suficiente para que bajo ciertas condiciones, previamente pactadas, asuma la responsabilidad de cumplir sus obligaciones ajustándose a los requerimientos técnicos establecidos y sin de perder de vista el fin último cuál es brindar servicios turísticos del nivel acordado, sostenibles y con externalidades positivas para el área de influencia.

Podría pensarse que como los contratos de concesión están vigentes, es poco lo que puede hacerse para cambiar esa visión. Sin embargo, dada la cantidad importante de contratos que están pendientes de ejecución o terminación, y la necesidad de revisar el uso de suelo otorgado y el alcance de las obras a desarrollar, puede convertirse en una oportunidad para introducir este cambio de visión, que implicará establecer reglas generales y dar un marco de acción más flexible al concesionario. Esto no implica sacrificar los objetivos del proyecto, sino empujar a su cumplimiento.

2. Lista larga de opciones identificadas

El proceso de análisis de impacto regulatorio ex post sugiere que, una vez identificados los problemas que dieron origen a la regulación y los objetivos asociados, procede analizar las alternativas de mejora que pueden sugerirse a la regulación revisada. La OCDE (OCDE, 2016, p. 70-71) sugiere como opciones mantener el *status quo*, proporcionar de información, la auto-regulación, la cuasi-regulación, la co-regulación y los mecanismos de mercado.

Para esto, una vez identificado el problema, los objetivos y la vigencia de ambos, debe plantearse la necesidad de que exista regulación para solucionar lo primero y alcanzar los segundos. En el caso del Reglamento a la Ley Reguladora de la Ejecución de Proyecto Turístico Papagayo, debe tenerse en cuenta que se trata de una regulación de concesiones sobre terrenos del estado, también que gran cantidad del territorio que abarca el PTGP se encuentra en la zona marítimo terrestre, por lo que se encuentran involucrados bienes demaniales, en conclusión, a este punto, la regulación continúa siendo necesaria.

El paso siguiente consiste en identificar las posibles opciones regulatorias (opciones relevantes). Para la regulación en estudio, uno de los objetivos principales – la concesión de terrenos – ya fue completado, así que las alternativas tendrán como objetivo principal el desarrollo completo del Polo Turístico, que permitiría el cumplimiento de los demás objetivos identificados.

Sin embargo, cabe señalar la necesidad de avanzar en la solución de algunos obstáculos que imposibilitan el avance efectivo en el desarrollo del PTGP. Entre los más importantes identificados están el acceso al recurso hídrico, la poca gestión estratégica del proyecto, especialmente hacia el mediano y largo plazo, la relación interinstitucional para avanzar con la obra pública, y la voluntad política para finalizar el proyecto en un futuro cercano. A pesar de que se planteen algunas recomendaciones, se hace necesario afrontar estos obstáculos desde una mayor proactividad de la Administración.

Las alternativas que se identifican son: la unificación o consolidación de toda la normativa, la redefinición de procedimientos y plazos, la limitación en la cantidad de cambios en los proyectos concesionados, la creación de un banco de proyectos de inversión pública, la redefinición del rol de la Administración como un ente rector y de los regulados como coadministradores del Polo Turístico, y por último la eliminación de las regulaciones para que se rijan por otras normativas asociadas, por ejemplo, los planes reguladores.

Este análisis y la discusión de las propuestas de mejora regulatoria, debe tener como contexto que su fundamento está en una legislación muy antigua y escueta, lo que ha obligado a resolver las lagunas con la emisión de diferentes normas reglamentarias o resoluciones administrativas, que si bien, permiten cierta flexibilidad también conllevan riesgos asociados a la discrecionalidad o a decisiones sin suficiente sustento legal.

Asimismo, esta regulación se entrelaza con otras regulaciones vinculadas que tienen un impacto en la gestión del proyecto tanto para la administración como para los regulados. Ejemplos de esta realidad son abundantes: Ley Zona Marítimo Terrestre (artículo 21); participación de las municipalidades en las concesiones; participación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) en temas de condominio; Setena y otras.

Unificación o consolidación de la normativa vigente

La primera alternativa considerada es contar con un único marco regulatorio, ordenando, fortaleciendo, agregando y eliminando todas aquellas regulaciones que no son claras, que pueden ser repetitivas, que existen de hecho o que, dada la evolución de la realidad que se pretendía regular, resultan obsoletas.

La proliferación de nueva normativa cada vez que surgía una necesidad producto de solicitudes de los concesionarios, es uno de los principales problemas detectados, por lo que una opción es consolidar todas las normas en un solo reglamento, esto con el fin de otorgar seguridad jurídica y principio de unicidad de la norma, evitando contradicciones o duplicidades que pueda presentar la dispersión de la regulación. Dicha multiplicidad se ilustra en la Tabla No. III.1.

Tabla No. III.1

Inventario diversa normativa reglamentaria y administrativa aplicable al Polo Turístico

	Nombre de la normativa	Detalle
1	Reglamento a la Ley 6758 del 4 de junio de 1982 “Ley Reguladora de la Ejecución de Proyecto Turístico Papagayo”. (R-PTGP)	Regula la ley 6758.
2	Reglamento para el arrendamiento de las concesiones otorgadas en el Polo Turístico Golfo de Papagayo.	Regula los artículos 12 y 13 del R-PTGP.
3	Reglamento de Vialidad para el Proyecto Península Papagayo.	Relacionado al PM.
4	Reglamento de Operaciones del Consejo Director del Polo Turístico del Golfo de Papagayo.	Regula el artículo 3 literal h) del R-PTGP.
5	Reglamento de Garantías Reales.	Regula el artículo 4 de la ley 6758.
6	Reforma Crea Registro Concesiones del Proyecto Turístico Golfo Papagayo en Bahía Culebra.	Regula el artículo 13 del R-PTGP.
7	Procedimiento por seguir para las cesiones parciales de las concesiones otorgadas en el Polo Turístico Golfo de Papagayo.	Regula el artículo 12 del R-PTGP.
8	Adición del artículo 7 del Decreto N° 29794, Reglamento que regula el otorgamiento de las	Regula el artículo 4 de la ley 6758.

	garantías reales que graven las concesiones del Polo Turístico Golfo Papagayo.	
9	Reglamento técnico del plan maestro del polo turístico golfo de papagayo para vías de acceso dentro de las concesiones.	Relacionado al PM.
10	Registro General de concesiones en Polo Turístico Papagayo.	Regula el artículo 13 del R-PTGP.
11	Cambio de Uso de Suelo. Acuerdo de Junta Directiva del ICT tomado en sesión ordinaria N° 5740, artículo 5, inciso III del 31 de mayo del 2012.	Relacionado al PM.
12	Reglamento al Plan Maestro	Regula el artículo 2 de la Ley 6758.
13	Cambios en Anteproyectos de concesión. Acuerdo del Consejo Director del PTGP tomado en sesión ordinaria N° 04-2020, artículo 6, inciso I, celebrada el 24 de febrero del 2020	Relacionado al PM.
14	Regulaciones Técnicas de los Principios Orientadores para los Concesionarios sobre la Subordinación del Diseño y Construcción de los Proyectos Turísticos en Papagayo. Acuerdo de Junta Directiva del ICT tomado en sesión ordinaria N° 6138, artículo 5, inciso II del 21 de setiembre del 2020.	Relacionado al PM.

Fuente: Elaboración propia.

La consolidación debería incluir diferentes medidas que se han adoptado por la vía administrativa, esto otorgaría a acuerdos de Junta Directiva un rango reglamentario, y con ello se gestionaría de mejor manera el riesgo de aplicación discrecional de las disposiciones vigentes. Un ejemplo de ello son los cambios en el uso de suelo que como menciona la CGR (2008, p. 30-34) fueron aprobados sin la correcta verificación técnica, incluso con criterios diferentes para cada caso⁶.

Redefinición de procedimientos y plazos

Una segunda alternativa es la redefinición de todos los procedimientos para las distintas figuras jurídicas que ofrece el reglamento a la ley 6758 – entre ellas el proceso de concesión, y todas las gestiones asociadas a la concesión como las cesiones parciales y totales, los arrendamientos, la ampliación de plazos de concesión, los cambios de anteproyectos, los cambios de uso de suelo, la integración funcional de concesiones, el tema de condominios, entre otros –. Esto podría mejorar sustancialmente el nivel de cumplimiento de los objetivos pues replantearía o establecería, según sea el caso, el procedimiento para darle solución a cada una de esas figuras, de tal manera que se

⁶ Después de esa revisión por parte de la CGR, se estableció un procedimiento administrativo para tramitar los cambios en el uso de suelo, sin embargo, este no se tradujo en una reforma reglamentaria.

busque algún beneficio para los regulados, especialmente en cuanto al tiempo que deben invertir para obtener alguna respuesta por parte de la Administración.

Sobre este tema el Informe de Auditoría AI-AO-03-2019 (ICT, 2019, p. 18) señala entre algunos de sus hallazgos que no se observa la definición de plazos para atender las actividades a cargo de la Oficina Ejecutora, además, no hay indicadores de gestión para medir la eficiencia de las gestiones, y el plazo promedio para la atención de los requerimientos de los concesionarios es de 144 días naturales.

Muchos de los reglamentos y acuerdos de Junta Directiva presentados en la Tabla 1 no tienen definidos completamente los procedimientos, requisitos iniciales y plazos, esto permite que se de cierta discrecionalidad por parte de la Administración al momento de solicitar información y realizar los informes técnicos correspondientes, sin minimizar el hecho de que todos los proyectos son distintos. Además, algunas normas, como el procedimiento de cesiones, indica que el ICT aprobará un formato para presentar la solvencia económica y otro para el contrato de cesión, al respecto, debe indicarse que el encargado de este tipo de documentación sería la Oficina Ejecutora y no el ICT, además no se logró ubicar en la página web del ICT tales formatos.

Se identifican acciones administrativas que pueden generar doble carga, por ejemplo, el hecho de solicitar los cánones antes de aprobar los arrendamientos y cesiones, esto provoca que en caso de que no se aprueben tales solicitudes, deberá realizarse un proceso de devolución, además, el regulado no tiene seguridad de cuánto tiempo tendrá esos recursos sin poder utilizar pues la normativa no señala plazo para finalizar este tipo de trámites. Otro ejemplo es la presentación de planos catastrados o autorizados por la Oficina Ejecutora para del área a ceder antes de que se apruebe esa cesión.

Un aspecto importante que debe considerarse en un replanteamiento de procedimientos es la introducción de aportes de prueba sobre la capacidad financiera de los concesionarios, donde se evidencien los recursos para poder iniciar o continuar con las obras que se establecieron en los contratos, según sea el caso. Actualmente la reglamentación solo establece la declaración jurada para tal fin, sin embargo, se puede considerar solicitar estados financieros auditados, flujos de caja sobre los proyectos aprobados, fuentes de financiamiento, entre otras opciones.

El reglamento a la Ley 6758, que podría establecerse como el reglamento base para realizar este proceso, incluye las figuras jurídicas que se enumeran en la Tabla 2, algunas de ellas sin procedimientos relacionados que faciliten la identificación de los distintos requisitos antes de iniciar un trámite: concesiones, cesiones totales o parciales, gravamen, arriendo, traspaso en fideicomiso, sometimiento de la concesión en condominio, traspaso a sociedades de fondos de inversión, fusiones mercantiles de las personas jurídicas concesionarias por absorción de las que resulte un nuevo concesionario.

Tabla No. III.2
Principales gestiones relacionadas con la concesión y el estado de su regulación

	Figura Jurídica	Artículo del Reglamento relacionado	Estado de Regulación	¿Se identifican los plazos?
1	Concesiones.	Artículo 12	Regulada	No, pero se ajusta a la LCA y RLCA ^b .
2	Cesiones totales. ^a	Artículo 12	No regulada	No
3	Cesiones parciales. ^a	Artículo 12	Regulada, pero con opción de mejora	No
4	Gravámenes.	Artículo 12	Regulada, pero con opción de mejora	No
5	Arriendo. ^a	Artículo 12	Regulada, pero con opción de mejora	No
6	Traspaso en Fideicomiso.	Artículo 12	No regulada	No
7	Sometimiento de la concesión en condominio.	Artículo 12	No regulada	No
8	Traspaso a sociedades de fondos de inversión.	Artículo 12	No regulada	No
9	Fusiones mercantiles de las personas jurídicas concesionarias por absorción de las que resulte un nuevo concesionario.	Artículo 12	No regulada	No
10	Cancelación de la concesión.	Artículos del 22 al 24	Regulada, pero con opción de mejora	No
11	Extinción de la concesión.	Artículos 3 y 3 bis	No regulada	No
12	Rescate de la concesión	Artículos 3 y 3 bis	No regulada	No
13	Prórroga del Plazo de la concesión	Artículo 10	No regulada	No
14	Ajuste de Garantía de cumplimiento	Artículo 16	No regulada	No
15	Devolución parcial de la garantía de cumplimiento	Artículo 16	No regulada	No

^a Estos a su vez se catalogan en simples (a favor de personas físicas, nacionales o extranjeras, o jurídicas constituidas y domiciliadas en el país, relacionadas con lotes para uso residencial turístico individual, o unidades construidas), para desarrollos de proyectos residenciales turísticos (condominios, complejos para uso residencial turístico, comercial o cualquier uso no prioritario, conforme al uso de suelo autorizado en el Plan Maestro del PTGP) y para desarrollos de proyectos turísticos (hoteles, condohoteles, marinas, etcétera).

^b Ley de Contratación Administrativa y su reglamento.

Fuente: elaboración propia.

También debe prevenirse la posibilidad de figuras futuras que puedan utilizar los concesionarios una vez desarrollados los proyectos, de acuerdo con las condiciones de mercado de la actividad turística, como por ejemplo remodelaciones sobre las obras ya construidas, la integración de terrenos en manos de un mismo concesionario, entre otras, por lo que resultaría conveniente establecer un procedimiento general para todos los trámites de traspaso de derechos real administrativos conseguidos en una concesión dentro del PTGP.

Una opción como la planteada debería proveer un plazo de caducidad para el desarrollo de cada concesión y por ende del Polo Turístico, un plazo tal que considere las desviaciones que se puedan establecer producto de la aplicación de las diferentes figuras jurídicas mencionadas, acorde con los anteproyectos de inversión. Pero, además darle un rol más protagónico a la Dirección Ejecutiva, ya sea con más recurso o mayor personal, para concretar acuerdos interinstitucionales que permitan avanzar con un cronograma de obras por realizar, igualmente con plazos perentorios para su culminación, especialmente en el tema del agua.

La fijación de ese plazo de caducidad debe acompañarse de un replanteamiento del Plan Maestro, que cumpla con las características citadas por la CGR (2008, p. 24-34), entre estas los métodos, actividades, procedimientos, plazos, diagnósticos físico-ambientales, de infraestructura, servicios y socioeconómicos, aspectos de vialidad, zonificación, densidades, áreas públicas, periodo de vigencia, periodo de revisión, evaluación de impacto ambiental, la dimensión física de las actividades a desarrollar. El Plan Maestro incluye todos los planos y reglamentos necesarios para que las características citadas sean de conocimiento para todas las partes interesadas, y permita fijar una correcta administración y seguimiento del cumplimiento de sus etapas. También deben considerarse los estudios técnicos necesarios para dimensionar cada característica, ya que estos serían en el futuro fuentes de interpretación para los interesados.

Ordenar cambios de anteproyectos y cambios de uso del suelo.

Otro punto por considerar es que los distintos reglamentos no ponen un tope máximo a las solicitudes de cambio que presenten los concesionarios, relacionadas con los proyectos que les fueron aprobados con su concesión. Los contratos de concesión están sustentados en un proceso de concurso público, en el cual los interesados presentaron sus anteproyectos de inversión de acuerdo con lo promovido por la Administración y en concordancia con el Plan Maestro, en esta línea fueron adjudicadas las mejores ofertas de acuerdo con ciertos criterios de evaluación establecidos en los carteles; por tanto, las solicitudes de cambio que desmejoren la oferta inicial en virtud de esos criterios no deberían ser admitidos de plano.

Ahora bien, debido a lo particular de cada contrato de concesión, no pueden estandarizarse los criterios mencionados, por lo que cada solicitud de cambio implica un análisis diferente para obtener el visto bueno de la Oficina Ejecutora, esto reduce el espacio para crear una herramienta que establezca los parámetros iniciales de cada concesión para compararlos con las nuevas propuestas, por lo que debe emplearse

tiempo suficiente para analizar cada nuevo plan, que muchas veces, según ha señalado la misma Dirección Ejecutiva, es infructuoso en el tanto que no se puede demostrar fehacientemente que su nueva propuesta es igual o mejor a la originalmente planteada. A pesar de esto, deben establecerse algunos lineamientos generales con requisitos iniciales que le permitan al regulador rechazar de plano aquellas solicitudes que no los cumplen.

La situación descrita conlleva dos problemas, el primero involucra el tiempo y recursos en el análisis de cada solicitud de cambio, el segundo es que, debido al giro del negocio de construcción, y especialmente relacionado con el turismo, las solicitudes de cambio suelen ser frecuentes debido a las demandas de los usuarios de estos servicios y de las condiciones de mercado, tanto a nivel nacional como internacional, es decir, los modelos de negocio cambian fácilmente en el tiempo, lo que impacta necesariamente en las características físicas del proyecto propuesto, y esta situación se presenta con especial frecuencia en aquellos proyectos que no han iniciado labores o cuyo nivel de avance en las obras propuestas es muy bajo. Aunado a lo anterior, debido a la falta de recurso hídrico, que es un factor de atraso para el desarrollo de los proyectos de los concesionarios, obliga al regulado a pasar por este trámite con alguna frecuencia.

Ante lo expuesto, debe considerarse una solución que permita equilibrar la utilización de recursos en la Oficina Ejecutora y las necesidades cambiantes de los concesionarios. Podría entonces plantearse la posibilidad de un máximo de solicitudes de cambio de anteproyectos, siempre y cuando no haya limitaciones externas a los proyectos que impidan su ejecución. Es claro, que esta tarea es retadora porque, además, en el desarrollo de los proyectos interviene una gran cantidad de instituciones, con sus propias regulaciones y visión de cómo regular estos proyectos, sin considerar necesariamente sus particularidades.

Un trámite que se relaciona con lo anterior es el cambio de uso de suelo. El uso de suelo de cada predio concesionado fue establecido desde el Plan Maestro, es decir se tiene una ubicación establecida dentro del área concesionada. Ante esto, cada vez que un anteproyecto se modifica, puede surgir la necesidad de reorganizar el uso de suelo concesionado, o incluso incluir algún uso sin detrimento de lo ya acordado.

Por lo anterior, la alternativa debe plantearse para que ambos trámites puedan llevarse a cabo simultáneamente, en el entendido de que siempre se requerirá un informe técnico que valide la conveniencia para el PTGP de realizar los cambios que el concesionario está solicitando.

Establecer en el Plan Maestro un banco de proyectos de inversión pública a financiar con los recursos de FONDETUR.

Esta alternativa señala la necesidad de que en el Plan Maestro exista un apartado dedicado a la inversión pública mínima requerida para que cada uno de los concesionarios, actuales y futuros, tenga acceso a los servicios para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Debe plantearse fijando metas para cada proyecto de

inversión y con ello precisar un punto en el cual el PTGP pueda cumplir con todos los requerimientos mínimos para su funcionamiento. Además, debe incluir un apartado de inversiones secundarias que vayan relacionadas con el desarrollo de infraestructura para actividades turísticas, embellecimiento de las zonas compartidas, estandarización de aspectos como señalización y entradas al proyecto, todo con el fin de dar un sentido de pertenencia a quienes estén residiendo o vacacionando en Papagayo, es decir que se logre palpar la noción de que llegó a un lugar único. Esta alternativa buscaría alcanzar lo propuesto por el artículo 8 de la Ley 6758.

Debido a que los proyectos de inversión pública deben pasar por un proceso técnico derivado de la distinta legislación nacional⁷, la propuesta debe plantearse como un banco de proyectos, con el fin de que se evalúe, diseñe e implemente un plan para la ejecución de las obras como un todo y no como proyectos individuales.

Gran parte de la inversión ejecutada hasta el momento se ha realizado paulatinamente, sin considerar un plan a mediano o largo plazo, caso concreto es el acceso al recurso hídrico, pues las mejoras en los acueductos se han desarrollado debido a la carencia de este recurso en las distintas concesiones, situación que pudo afectar el inicio de las inversiones, al requerirse la carta de disponibilidad de agua como un elemento esencial para dar la orden de inicio de las obras. Al respecto, el informe de Auditoría AI-AO-03-2019 (2019, p. 28) señaló que “la falta de provisiones en el desarrollo de infraestructura básica ha retrasado el desarrollo del PTGP, porque al menos un 34% de las concesiones no ha podido desarrollarse por las limitaciones en la disponibilidad del recurso hídrico”, mostrando que tanto la falta de planificación como la ausencia de servicios básicos, limita el accionar de los concesionarios; y a pesar de la mejora en el servicio hídrico, no se ha completado el acceso para todas las concesiones.

Un aspecto importante es que la identificación de estos proyectos de inversión debe hacerse con las partes interesadas (ICT, 2019, p. 25), esto permitiría priorizar aquellos que generen un mayor beneficio general y no particular, además involucraría a los concesionarios en el desarrollo de esa idea sobre una marca para el PTGP que lo diferencia de otros destinos, tanto a nivel nacional como internacional.

Cabe señalar que los proyectos se adjudican previo concurso público en el marco de la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento, lo que supone que deben identificarse los costos, mediante metodologías técnicas necesarias, que conllevaría implementar la alternativa, pero también deben considerarse los tiempos para que un proyecto sea adjudicado, esto último puede solventarse si se hace alguna preselección de empresas y por medio de requerimientos se vayan implementando las distintas inversiones. Por otra parte, debe reforzarse la relación interinstitucional, dándole carácter

⁷ Entre ellas la "Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública en Costa Rica", la inclusión en el Banco de Proyectos de Inversión Pública y los principios orientadores del Plan Maestro del PTGP.

prioritario a los convenios que realicen la Oficina Ejecutora con el ICT para que el avance en las obras sea más expedito, esto se puede establecer vía decreto.

Dentro de este banco de proyectos, debe considerarse la generación de diversos estudios sobre el PTGP, unos que tengan que ver con las condiciones de las áreas concesionadas, es decir, estudios geológicos, biológicos, hidrológicos, entre otros, que sean insumos para futuros proyectos a desarrollar por parte del regulador y del regulado. Otros estudios importantes a considerar son los que tienen que ver con el impacto generado por el polo turístico, a nivel de empleo, biodiversidad, encadenamientos productivos, sociales, entre otros, estos con el fin de tener un panorama amplio de lo que ha traído el proyecto a la región y al país, pero además como insumos para la preparación de indicadores de avance y alcance de los objetivos, también para determinar los siguientes pasos a seguir en el desarrollo del PTGP.

La redefinición del rol de la Administración como un ente rector y de los regulados como coadministradores del Polo Turístico

Otra opción regulatoria que podría tener cabida es la co-regulación. Esta se basaría en que existe un Plan Maestro que tiene regulados los aspectos urbanísticos y de ordenamiento espacial para las inversiones, así como los principios acordes al desarrollo sostenible. El Plan sería la base para un acuerdo entre el Gobierno, quien tendría un rol de ente rector, y el grupo de concesionarios que tienen terrenos en el polo turístico, quienes tendrían un papel de coadministradores. La alternativa brindaría mayor margen para que la parte privada se encargue del desarrollo y administración del PTGP, es decir, que mediante un alianza público-privada se encargue al privado del desarrollo de las obras.

La opción requeriría analizar dentro de las figuras que regula el ordenamiento cuál podría ser aplicable a este caso. Para la definición del modelo de negocio a desarrollar, debe valorarse si los mismos concesionarios organizados como una sociedad de propósito específico pueden asumir el desarrollo de las obras; asimismo, debe definirse cuáles son las opciones por medio de las que el ICT puede destinar los recursos de FONDETUR a fondear este modelo. También es importante que los desarrollos respondan a un Plan Maestro actualizado y en constante revisión con participación de los concesionarios.

Debe entenderse que esta opción puede ser realista pues actualmente el 46% de los proyectos se encuentran finalizados y otro tanto en construcción; la unificación de los concesionarios bajo algún instrumento jurídico que les permita generar un marco normativo para sus intereses comunes puede hacer que el grupo de inversores que tienen sus desarrollos finalizados realicen presiones sobre los que no han iniciado sus proyectos con el fin de obtener mayores beneficios conforme avance el proceso de desarrollo total de Papagayo.

Además, podrían generar de manera expedita las inversiones para el acceso a los recursos básicos por parte de todos los concesionarios – a pesar de que deban

circunscribirse a los lineamientos de la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento, pues se estarían utilizando recursos públicos – ya que tendrían una mejor percepción de las necesidades primordiales de sus asociados y, además, su giro de negocio les permitiría tener una mejor noción sobre cómo plantear las necesidades del PTGP. Para tener como referencia de lo que puede tardar la Administración en realizar un proceso de contratación, en 2018 la Dirección Ejecutiva requirió de 110 días hábiles para elaborar un cartel (ICT, 2019, p. 20).

Eliminar la regulación y que el proyecto se rija por otras legislaciones como los planes reguladores.

La última opción plantea la eliminación de la regulación y que este proyecto se rija por otras legislaciones como la de los planes reguladores. La situación actual del proyecto tiene en una etapa muy avanzada lo que es conocido como la zona de la península (al norte), que pertenece al cantón de Liberia, y que se enfocaría en la administración de los proyectos ya construidos y puestos en marcha, siendo la gran mayoría concesiones de Ecodesarrollo Papagayo; por su parte, la zona conocida como la bahía (al sur), que pertenece al cantón de Carrillo, puede enfocar sus esfuerzos en una consolidación de los distintos proyectos que están en construcción e impulsar el inicio de construcciones en las concesiones que tienen nulo avance.

En este caso, se propone que los recursos del FONDETUR se distribuya de manera que se prioricen las distintas necesidades de obra pública de acuerdo con la segmentación descrita en el párrafo anterior, de modo que ambas municipales, a través de un uso específico de dichos recursos, puedan continuar con las obras restantes.

Esta alternativa se basa en la última recomendación realizada por la Auditoría que se realizó a la Oficina ejecutora, la cual señaló que el estudio lleva “a cuestionarse sobre la posible pérdida de oportunidad del cumplimiento efectivo de los objetivos del Polo Turístico Golfo de Papagayo, por lo que parte de la valoración podría incluir la alternativa de hacer un alto en el camino y considerar que de continuar gestionándose como hasta ahora, no hay razón para esperar resultados diferentes.” (ICT, 2019, p. 40)

No obstante, no debe perderse de vista que la regulación lo que busca es establecer gestiones más flexibles que si los proyectos tuvieran que someterse a todas las regulaciones generales que están a la parte de esta regulación, normando los mismos temas.

3. Escogencia de las opciones preferentes

Una vez definidas la lista de alternativas, se procede a identificar las opciones preferentes, las cuales surgen al aplicar una serie de criterios a dicho listado, analizando características como la efectividad, la legalidad, la conformidad, el posible cumplimiento, la recepción por parte de los regulados, la duración de implementación y las experiencias disponibles.

Unificación de la normativa vigente

Esta alternativa no tendría un efecto directo en el cumplimiento de los objetivos, pues solo estaría tocando un tema de forma y no de fondo de cada reglamento y directriz administrativa, en este razonamiento, a pesar de que el impacto sobre la solución del problema y la consecución de objetivos no sea tan directo, si se espera que un ordenamiento y mejoramiento de la normativa conlleve un impacto importante. Por este mismo motivo, no se esperarían consecuencias no deseadas al poner en marcha esta opción.

Todos los reglamentos han sido emitidos ya sea por el Poder Ejecutivo o por la Junta Directiva del ICT, por lo que una unificación de estos instrumentos no tendría mayor problema legal, entonces solo se hace necesario el acuerdo entre estas instancias gubernamentales para proceder con su emisión. Esta solución, por tanto, se estimaría que su implementación sea a mediano plazo, mientras se logra un acuerdo final sobre el nuevo reglamento, se pasa a consulta su firma y publica como un decreto ejecutivo.

Al tomar esta opción regulatoria se fortalecería la seguridad jurídica para todas las partes interesadas, pues tendrían en un solo instrumento todas las normas que reglamentan la Ley 6758, facilitando su aplicación; por otra parte, para el regulador se fortalecería la noción de unidad de la norma, que en el caso del PTGP, la casuística que presentan algunos reglamentos puede ser un obstáculo para entender el marco normativo general.

Por último, en términos generales, esta alternativa no afectaría la rendición de cuentas y transparencia que actualmente tiene el PTGP, ya que esas actividades pueden desarrollarse desde el ámbito administrativo con el marco jurídico que existe, la alternativa solamente vendría a facilitar la consolidación de normas en una sola regulación, mejorando lo que haya que mejorar y suprimiendo lo que ya no tenga vigencia o no se requiera para la buena gestión del PTPG.

Redefinición de procedimientos y plazos

La aplicación de estas oportunidades de mejora puede aumentar el nivel de logro del objetivo principal y por ende generar las externalidades esperadas a partir de los objetivos secundarios. Esta alternativa se puede considerar eficaz porque se pretende mejorar la definición normativa en cuanto a los procedimientos, trámites y requisitos que se solicitarían para cada figura jurídica; además, el establecimiento de plazos definidos tanto para el regulador como para el regulado para generar mayor seguridad jurídica sobre cada una de las figuras que contempla la Ley 6758.

Al igual que la alternativa anterior, las modificaciones solamente requieren reformas reglamentarias, por lo que se puede determinar que existe viabilidad legal para realizar los cambios en cada normativa para mejorar los procesos, sin perder de vista que ya algunas normas generales han venido regulando los tiempos de respuesta de la Administración a las gestiones de los regulados, de manera que ya se tiene un marco referencia para hacer tal definición. En este caso, el ICT y el Poder Ejecutivo tendrían

las potestades legales para avanzar con la aprobación de esta alternativa; lo anterior apunta a que la implementación de esta sería en un mediano plazo.

La implementación impactaría positivamente al regulado porque le brinda un mejoramiento sustancial en el marco jurídico del PTGP, y también porque le brindaría plazos de respuesta ciertos a sus solicitudes. Sin embargo, a nivel del regulador, es claro que es necesario dotarle de los recursos idóneos y suficientes para ajustarse a esos nuevos requerimientos y que son no solo humanos, sino también tecnológicos y procedimentales.

En cuanto a la equidad en el alcance de la alternativa, la afectación sería para todos los regulados en igual magnitud, sin embargo, para aquellos quienes no han iniciado labores y enfrentan replanteamiento de anteproyectos pueden obtener mayores beneficios al tener reglas del juego más claras. Inclusive, el cumplimiento de los objetivos secundarios, que se aceleraría por un desarrollo más rápido de las distintas inversiones, tendría un alcance tanto a nivel regional como nacional.

Por último, respecto a la rendición de cuentas y transparencia, al incluirse tiempos de finalización y procedimientos claros, permitiría crear matrices de seguimiento con indicadores a partir del avance en las obras de cada proyecto con la inserción de las solicitudes de cambio que soliciten para el mismo, pues ya se podría establecer un plazo para la resolución de cada una de esas solicitudes.

Ordenar cambios de anteproyectos y cambios de usos de suelo

Establecer un manejo racional de los cambios de anteproyectos y los cambios de uso de suelo puede ser un detonante para que los concesionarios que no han iniciado los desarrollos a plantear escenarios realistas sobre el avance de sus proyectos, pues debe recordarse que algunos de los retrasos en esas inversiones, según la Oficina Ejecutora, se deben a insistentes cambios de anteproyectos presentados. Claro está que esto depende del cumplimiento a cabalidad de todas las condiciones precedentes para iniciar la ejecución del proyecto, sobre todo del lado de la administración concedente que es el ICT.

Una vez adjudicada la concesión, la Oficina aprueba un plan de inversiones, amparada en el anteproyecto que se presentó en la oferta y afinado una vez firmado el contrato; con ese visto bueno, si el concesionario tiene las condiciones para iniciar no enfrentaría mayores problemas, sin embargo, si las condiciones de mercado cambian, si no hay un efectivo acceso a recursos básicos o si se presentan atrasos significativos en la obtención de algunos permisos, entonces la necesidad de un cambio de anteproyecto podría hacerse presente; pero si todas las condiciones están dadas, los cambios de anteproyecto no deberían presentarse con la tanta frecuencia. Así que esta alternativa puede hacer más efectiva la regulación al ordenar la opción que tienen los concesionarios para el uso esta figura y amparándose a la falta de cumplimiento por parte de la administración concedente respecto de sus gestiones.

Las propuestas de mejora en este sentido lo que buscarían es ordenar un tema que no tiene una clara delimitación, con aplicación hacia adelante y resguardando las disposiciones contractuales vigentes en relación con este aspecto, por lo que no se observan problemas de legalidad con dicha propuesta. Posiblemente, la discusión se centre no en si se pueden o no modificar los anteproyectos, sino en cuál es el número razonable de veces que esto se pueda hacer.

Ese mismo aspecto puede traer ciertas discrepancias con los regulados, quienes tienen un mejor conocimiento del mercado de turismo y de las necesidades que plantean los consumidores de estos servicios y pueden alegar que, a pesar de que se tenga alguna idea inicial, con el pasar del tiempo las condiciones sobre las que se gestaron la idea inicial de inversión fueron cambiando, por ello no es viable inhibir totalmente la variación de dichos anteproyectos. Ahora bien, debe comprenderse que el fin último de la regulación es promover el desarrollo turístico para el beneficio de turistas, inversionistas y ciudadanos, por lo que no puede aceptarse la dilatación injustificada en el inicio de las obras contratadas – en el tanto las condiciones de servicios básicos estén cubiertas – porque se estaría incumpliendo con este fin.

Por lo anterior, debe determinarse por parte de la Oficina Ejecutora cuál es el porcentaje de las concesiones sin desarrollo o construidas parcialmente y que podrían utilizar esta figura como opción para replantear el proyecto y, posiblemente, atrasar el inicio de las obras. Esto es importante porque si este porcentaje es muy bajo, la opción pierde factibilidad.

Dado que esta opción es ordenatoria, para efectos de guardar equidad, se debe aplicar tanto a los contratos por suscribir como a los vigentes, teniendo absoluto cuidado de resguardar las cláusulas contractuales que se hayan suscrito y que tengan que ver con este aspecto.

Ahora bien, dicho lo anterior, debe tenerse en cuenta que la normativa actual no regula las figuras que se proponen en esta alternativa, a saber, el cambio de anteproyectos y el cambio de uso de suelo. Si bien existen directrices de Junta Directiva que señalan el procedimiento a seguir, no se basan en algún artículo de la Ley 6758 o su reglamento, aunque es factible derivarla del artículo 12 de esta ley. En este sentido, si se acepta la primera alternativa planteada en este informe, se incluirá dentro de la propuesta de reglamento el procedimiento para aplicar estas dos figuras.

Bajo este marco, la aplicación de un cambio en el anteproyecto y en el uso del suelo, necesariamente implica la confección y firma de una adenda al contrato, por lo que legalmente la Oficina Ejecutora del ICT ha venido aplicando estas figuras sin que exista alguna disputa legal, por lo que, siguiendo la misma lógica, si se reglamenta que se ordenen los cambios de anteproyecto y los de uso de suelo entonces existen elementos suficientes para que la opción sea legalmente viable.

Establecer en el Plan Maestro un banco de proyectos de inversión pública a través de los recursos de FONDETUR

El Plan Maestro data del año 1995, por lo que su revisión podría ser importante. Esta revisión implica incluir un “pipeline” de proyectos de inversión en infraestructura pública que requiere el proyecto. En ese sentido, cumplir los objetivos a través de esta propuesta es efectivo porque permitiría organizar la inversión pública de manera prioritaria, quedando plasmado en la normativa que rige al PTGP, limitando así la discrecionalidad que podría tener el regulador en el desarrollo de tales proyectos y daría certeza de sus características y condición. Además, dado que la falta de servicios básicos ha sido un obstáculo para que varios concesionarios puedan arrancar con sus proyectos, la inclusión de un banco de proyectos de inversión pública de la mano con los concesionarios debería permitir que los objetivos se cumplan de forma más expedita.

La implementación de esta alternativa requiere una reforma reglamentaria, modificando el Plan Regulador, lo que supone que el Gobierno, a través del ICT, cumple con los requisitos legales y tiene la autoridad para llevarla a cabo. Por otra parte, podría generar un impacto positivo al regulado, pues como ya se mencionó, ayudará a que la disponibilidad de servicios y el mejoramiento de las condiciones del PTGP permita el avance de los proyectos individuales.

En cuanto al regulador, podría generarse cierta resistencia, pues la idea planteada sugiere la priorización de inversiones de la mano con las necesidades que puedan expresar los concesionarios, también requiere de un esfuerzo por cuantificar cada proyecto de inversión con el fin de confrontar contra los recursos disponibles en FONDETUR, por lo que debe evitarse lo ocurrido en 2017 mediante la “Propuesta de Integración Estratégica del PTGP”, cuando se listaron algunos proyectos de inversión prioritarios, sin embargo sobre estos no existió “una vinculación con los objetivos, planes o normas, identificación del problema, alternativas de solución a ese problema, beneficiarios, entre otros aspectos” (ICT, 2019. p, 22); además, la formulación debe apuntar a un proceso de ejecución del banco de proyectos como un todo y no en proyectos individuales, por lo que debe considerarse el tiempo y recurso necesarios para llevar a cabo la adjudicación de contrataciones y la ejecución contractual de cada una de ellas.

Aunque algunos de los concesionarios se verían más favorecidos por la ejecución de la alternativa, principalmente los de la zona de bahía, el desarrollo de infraestructura pública puede favorecer el avance del PTGP como un todo, especialmente si se considera algún plan de embellecimiento y estandarización del polo turístico para darle un sentido de pertenencia o la creación de una marca turística.

Esta alternativa generaría transparencia porque se incluiría en el Plan Maestro la guía de inversiones públicas, favoreciendo el seguimiento del cumplimiento de los proyectos, tanto por parte de los regulados como de la ciudadanía en general, también pueden establecerse parámetros para medir el avance de las obras una vez adjudicadas, y como afectan estas inversiones públicas a los desarrollos de los concesionarios.

La redefinición del rol de la Administración como un ente rector y de los regulados como coadministradores del Polo Turístico

La aplicación de esta opción se complementa con la incorporación en el Plan Maestro de un banco de proyectos de inversión pública, que serviría de guía para que el desarrollo de los proyectos turísticos pueda darse de manera más armonizada y con una visión que los mismos concesionarios tengan de lo que pretende sea el PTGP, claro que también se espera puedan acelerarse los proyectos de infraestructura para los servicios públicos, carreteras, estandarización en este tipo de inversiones, entre otros aspectos, logrando un nivel de logro de objetivos alto, por lo que la alternativa es efectiva.

Ahora bien, la alternativa puede generar cierta resistencia por parte de algunos regulados, principalmente de quienes tienen fines especulativos; pero además podría generar resistencia a nivel de la Administración que vería minimizado y revalorado su papel en el desarrollo de este proyecto turístico. También, la alternativa tendría un impacto sustancial sobre la opinión pública debido a que es poco utilizada como forma regulatoria; se podría entender como un beneficio hacia un grupo selecto de regulados (los que tienen concesiones), sobre esto la OCDE apunta a que “con la co-regulación se puede tener al menos la intención potencial de beneficiar a los miembros de la profesión o de la industria, se pueden esgrimir argumentos relacionados con el interés público para ocultar el propósito subyacente de la regulación” (OCDE, 2011. p. 62-63), y continúa diciendo que la recomendación para evitar que exista una percepción equivocada sobre esta forma regulatoria, es una evaluación de la reglamentación de acuerdo con los efectos esperados, centrándose en el propósito y alejándose de los juicios.

Para evitar esas opiniones, deben estar bien definidos los roles de los regulados y del Gobierno para que en un plazo determinado se cumpla con los distintos objetivos. Se deben establecer parámetros de seguimiento que sean públicos ya que el desarrollo se lleva a cabo en terrenos del Estado. El papel del Gobierno es llevar a cabo una correcta fiscalización del proyecto, para que se alcancen los indicadores establecidos mas no del desarrollo como tal. Esto puede requerir una reforma legal.

Bajo esa premisa, la implementación se estaría realizando hacia el largo plazo pues requeriría una reforma legal que plantee una forma regulatoria poco utilizada en el país. Por otra parte, no se podría determinar a priori si el gobierno, representado por el ICT, alcanza todos los requisitos legales porque primero requeriría cierto apoyo político. La necesidad de una reforma legal podría limitar la consulta pública, aunque el proceso de reforma involucraría la opinión de diversos sectores, requiere más de un acuerdo político. Sin embargo, es claro que estas circunstancias le restan viabilidad a la propuesta.

No obstante, la opción puede orientarse a recurrir a un modelo de alianza público-privada, según el marco legal vigente, por lo que debe estructurarse la viabilidad legal de utilizar alguna de las figuras existentes, abriendo la posibilidad para la participación de

los mismos concesionarios en dicho proceso. También podría valorarse que sea el mismo fondo quien recurriendo a alguna figura de fideicomiso de obra pública, le encargue a este la construcción de las obras, utilizando los recursos que mantiene acumulados.

Eliminar la regulación y que el proyecto se rija por otras legislaciones como los planes reguladores

La efectividad de la alternativa dependerá de la agilidad por parte de las municipalidades para llevar adelante los planes, ya sea de desarrollo de los proyectos en el caso de Carrillo o de administración en el caso de Liberia; por otra parte, minimizar los riesgos y evitar los obstáculos que ya experimentó la Oficina Ejecutora. En este último punto, es importante mencionar que pueden producirse consecuencias no deseadas, principalmente por la mala gestión, planificación y fiscalización por parte de los entes municipales, situación que en vez de mejorar el proyecto más bien lo estanca.

Respecto a la legalidad debe indicarse que esta propuesta requeriría en un primer momento de un apoyo político sustancial que permita derogar un régimen especial como el establecido en Papagayo para incluirlo dentro de la normativa de desarrollo cantonal, en un segundo momento para que este acuerdo político no incluya modificaciones que distorsionen la seguridad jurídica con que cuentan los concesionarios, y en un tercer momento se favorecería la consulta pública por cuanto el proceso de proyectos de ley involucran las opiniones de distintos grupos interesados.

Con la implementación de esta alternativa se esperaría resistencia tanto de regulador como del regulado, respecto a los primeros, la alternativa plantearía la eliminación de la Oficina Ejecutora para que la administración pase a las municipalidades, esto podría entorpecer un eventual proceso de negociación durante la puesta en marcha de esta alternativa si es que se discrepa del papel que tomarían los municipios. Respecto a los segundos, puede que no encuentren la suficiente confianza en el nuevo regulador y abandonen sus proyectos de inversión, principalmente en la zona de bahía, pues estos no cuentan con la experiencia para administrar este tipo de proyectos de gran envergadura. Respecto a la implementación de esta alternativa, se visualiza hacia el largo plazo puesto que requiere de una reforma legal.

Una reestructuración de este tipo puede mejorar la medición en el avance del proyecto, ya que separaría los obstáculos que actualmente tiene el PTGP, puesto que la municipalidad de Carrillo llevaría el mayor peso debido al bajo porcentaje de proyectos finalizados, y con esto se podría determinar qué tanto impacto tenían estos proyectos en la conclusión del polo turístico, mientras que la otra parte, generaría indicadores relativos a la administración de las concesiones con proyectos ya finalizados, generando cierto expertiz que posteriormente podría ser utilizado por la otra zona del proyecto.

Una vez realizado el análisis para cada una de las alternativas, se determina que las alternativas preferentes son: la unificación de la normativa, la redefinición de procedimientos y plazos, ordenar cambios de anteproyectos y cambios de uso de suelo

y establecer en el Plan Maestro un banco de proyectos de inversión pública a través de los recursos de FONDETUR.

Tabla No. III.3
Cumplimiento de los criterios de relevancia para las alternativas identificadas

Alternativa	Efectividad	Legalidad	Conformidad y cumplimiento	Equidad	Rendición de cuentas y transparencia
Unificación de normativa	x	x	x	x	x
Redefinición de procedimientos y plazos	x	x	x	x	x
Ordenar cambios de anteproyectos y cambios de uso de suelo.	x	x	x	x	x
Establecer en el Plan Maestro un banco de proyectos de inversión pública a través de los recursos de FONDETUR.	x	x	x	x	x
La redefinición del rol de la Administración como un ente rector y de los regulados como coadministradores del Polo Turístico	x				x
Eliminar la regulación y que el proyecto se rija por otras legislaciones como los planes reguladores.	x				x

4. Criterios para validar procedencia de opciones

Siguiendo con la metodología propuesta por la OCDE, primero se debe investigar a fondo soluciones que han sido implementadas por otras instituciones o países en el pasado. Por lo acotado del tiempo dispuesto para el análisis ex post de esta regulación no se realiza un análisis comparativo con otras regulaciones similares en otros países, aunque se entiende que la regulación aplicable al PTGP es prácticamente única, especialmente respecto a las restricciones en el diseño de las inversiones, las cuales deben supeditarse a los principios del Plan Maestro. Respecto a la experiencia en otras instituciones, debe entenderse que la regulación del PTGP es considerada como un régimen de excepción (Cajiao, 2012), por lo no se puede establecer alguna comparación con otras normativas, sin embargo, es de resaltar que la legislación relacionada con la concesión y operación de marinas y atracaderos tiene algunos puntos en común, principalmente los

relacionados con el proceso de presentación y revisión de anteproyectos y proyectos constructivos, siendo importante mencionar también que el regulador para ambas regulaciones es el ICT, por lo que se pueden aplicar lecciones aprendidas de esta otra legislación para aplicarlos al PTGP

De las opciones preferentes elegidas en el apartado anterior, se debe estudiar si cumple con los objetivos de la regulación. Cabe resaltar que el objetivo referente a la concesión de terrenos se considera lograda, pues cumple con el parámetro de ser superior al 70%, por tanto, los objetivos por cumplir son los siguientes:

- 1- Promover el desarrollo de las distintas inversiones de los concesionarios, realizando una correcta fiscalización con base en los contratos firmados por las partes;
- 2- Generar oportunidades de empleo para las personas de la zona de Guanacaste y para las personas relacionadas con el sector turismo;
- 3- Crear encadenamientos con otros sectores económicos, con el fin de aumentar el alcance del proyecto a todo el país y toda la economía;
- 4- Desarrollar obras de infraestructura de servicios públicos dentro del área del proyecto a través de los recursos generados por el FONDETUR.

Tabla No. III.4
Cumplimiento de los objetivos de la regulación para cada alternativa priorizada

Alternativas priorizadas	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3	Objetivo 4	Objetivo 5
1. Unificación de normativa	x				
2. Redefinición de procedimientos y plazos	x	x	x	x	x
3. Banco de proyectos de inversión del FONDETUR	x	x	x	x	x
4. Ordenar cambios de anteproyectos y cambios de uso de suelo	x	x	x	x	

La primera opción influye directamente solo en el primer objetivo, ya que se trata solo de un ordenamiento de los reglamentos y directrices publicados, sin embargo, debido a que se considera una modificación de forma y no de fondo, puede incluirse en un planteamiento general de reformas, es decir, si se eligen otras opciones, estas pueden incluir la unificación de normativa como parte del proceso de mejora.

La segunda alternativa generaría un impacto directo en el cumplimiento de todos los objetivos. En primer lugar, porque al definir plazos y procedimientos se crea seguridad jurídica para el desarrollo de los distintos proyectos, que permitiría un avance más rápido en las obras y le daría herramientas a la administración para cuantificar estos avances. Por otra parte, conforme se desarrollen los proyectos, los objetivos secundarios también se irán cumpliendo, pues se requerirá de la contratación de trabajadores, tanto en el proceso de edificación como en la creación de encadenamientos. Por último, la propuesta incluye una redefinición en el papel de la Oficina ejecutora, tanto a nivel de personal como a nivel económico, que le permita dedicar tiempo suficiente a las solicitudes de cambio como a la programación de la inversión en infraestructura pública. Lo mismo ocurre con la cuarta opción.

Respecto al banco de proyectos de inversión pública, el impacto en la gestión de las inversiones de los concesionarios es positivo, pues muchas de las quejas por parte de ellos van dirigidas a que la Administración no ha logrado un avance significativo en estas obras, e incluso algunas de las culminadas, como por ejemplo la red de cableado para brindar, entre otros, el servicio eléctrico, no cumplen con las especificaciones del Plan Maestro. Por otra parte, la generación de estudios generales y de impacto sobre el PTGP van a generar insumos importantes para diferentes interesados, y además permitirá calibrar nuevas políticas públicas sobre el Polo o para nuevos proyectos similares.

Con esta alternativa el regulador tendría la oportunidad de reorganizar sus recursos para que por un lado, avance con los distintos proyectos de inversión pública (cuarto objetivo) y por el otro maneje las solicitudes que le realicen los concesionarios como cambios en sus proyectos (segundo objetivo), una vez superada la barrera de la inversión pública de calidad y según las especificaciones señaladas en los distintos reglamentos, los concesionarios no podrán objetar la carencia de esta como un obstáculo para avanzar con sus proyectos, por lo que el cumplimiento de los objetivos dos y tres avanzarán conforme la Administración y los regulados avancen en sus inversiones.

Esta alternativa finalmente no se concreta en un entregable porque la prioridad de la Oficina Ejecutora, respecto a la inversión pública, se concentra en poder dar abastecimiento eficiente de recurso hídrico a toda la zona del PTGP, tanto para poder continuar con los proyectos que aún se ven frenados por esta carencia, como para garantizar que en el futuro no se tendrán problemas de desabastecimiento. Sin embargo, se plasma en este trabajo, que la alternativa podría abordarse a través de una reforma al Reglamento al Plan Maestro, para incluir un banco de proyectos de inversión pública, o a través de directrices administrativas dirigidas a establecer un presupuesto plurianual en el cuál se contemplen distintos planes de inversión.

Por último, la alternativa de ordenar los cambios de anteproyectos y cambios de uso de suelo no afecta directamente sobre el quinto objetivo, esto porque se plantea como un problema de gestión de lo concesionado; aún así, se espera que limitar el número de cambios permitidos en anteproyectos y usos de suelo permita liberar tiempo a la Administración para que pueda realizar otras tareas de gestión, dentro de la que puede

estar la inversión en obra pública, por lo que finalmente se tendría un efecto indirecto sobre el citado objetivo.

5. Conclusiones

1. Existen algunos obstáculos que deben ser atendidos desde la parte de la administración interna del PTGP, ya que esta situación condiciona la efectividad de cualquier propuesta regulatoria.
2. El objetivo de concesión de terrenos no debe ser considerado en las alternativas planteadas debido a que se considera cumplido. No obstante, dado que existe la posibilidad de revertir la concesión al ICT, las regulaciones al proceso de otorgamiento de nuevas concesiones deben mantenerse.
3. A partir de lo anterior, es importante indicar que la necesidad que debe atender la regulación hoy día está en la adecuada gestión de los contratos de concesión, más que en el proceso de otorgamiento de contratos de concesión, ya que este último aspecto está casi concluido. La gestión de los contratos de concesión debería regularse con la visión de una alianza público-privada, donde Estado y concesionarios son socios para alcanzar un objetivo claro de desarrollo de la oferta de servicios turísticos en la zona del Golfo de Papagayo, y las obras tanto de aporte público como de responsabilidad de los privados, son solo un medio para alcanzar dicho objetivo y los objetivos secundarios asociados a aquel.
4. Es necesario seguir regulando el desarrollo del PTGP pues estamos ante bienes demaniales, esta regulación sin embargo no puede continuar gestionándose al igual que en los últimos 40 años debido al lento avance en la finalización del proyecto.
5. Se prefieren las alternativas que impliquen un proceso de implementación menor, es decir aquellas que requieran reformas aprobadas por parte de la Junta Directiva y emitidas mediante decreto ejecutivo.
6. La alternativa que consolida la normativa debe ser incluida en cualquier opción de propuesta de mejora, ya que permite replantear la visión del proyecto sin abandonar el objetivo general buscado por este, reduce la dispersión de normas, permite revisar ya ajustar la regulación vigente, ofrece mayor seguridad jurídica al regulado y facilita el trabajo del regulador.
7. Las cuatro opciones planteadas como viables al final del análisis pueden desarrollarse sin exclusión entre ellas, por lo que se recomienda realizar un trabajo integral que abarque todas ellas.
8. No se profundiza en la alternativa de replantear el Plan Maestro de manera integral, ya que se cuenta con insumos suficientes derivados de las observaciones que ha venido realizando desde el 2008 la CGR y en 2019 la Auditoría del ICT,

por lo que se considera que la Administración cuenta con los elementos necesarios para tomar una decisión respecto a esta reforma.

9. Es necesario que los concesionarios sean partícipes en la revisión de las propuestas planteadas y en general de cualquier cambio en el manejo del PTGP. La relación entre las partes debe entenderse, para el caso del polo turístico, como una alianza público-privada cuyo fin es alcanzar un nivel de desarrollo aceptable en el avance de Papagayo para los próximos años.

6. Referencias

ASOPAPAGAYO. (2019, 24 de julio). Polo Turístico Golfo de Papagayo generará 3 mil empleos a partir de seis nuevos proyectos. *La República*.
<https://www.larepublica.net/noticia/polo-turistico-golfo-de-papagayo-generara-3-mil-empleos-a-partir-de-seis-nuevos-proyectos>.

Cajiao, V. (2012). *Aspectos legales del Polo Turístico Golfo de Papagayo, Guanacaste, Costa Rica: régimen especial*. Revista de Biología Tropical. 60. 225-230.
DOI: [10.15517/rbt.v60i2.20007](https://doi.org/10.15517/rbt.v60i2.20007).

Centro de Información Jurídica en Línea. (2017). *Regulación de las actividades turísticas en el golfo de Papagayo*.
<https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MjEzOQ==>.

Contraloría General de la República. (2008). *Informe del estudio realizado en el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) sobre el Proyecto Turístico del Golfo de Papagayo*. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2008/SIGYD_D_2008005186.pdf.

Instituto Costarricense de Turismo. (2019). *Informe de la auditoría operativa acerca de la eficacia, eficiencia y economía en la gestión de la Oficina Ejecutora del Polo Turístico Golfo de Papagayo*. <https://www.ict.go.cr/en/documents/auditor%C3%ADa/servicios-de-auditoria-emitidos/a%C3%B1o-2019/informes-2/1405-ai-ao-03-2019-auditor%C3%ADa-operativa-polo-tur%C3%ADstico-de-papagayo/file.html>.

Instituto Costarricense de Turismo. (2009). *Plan Maestro Polo Turístico Golfo de Papagayo: Un enfoque estratégico*.
<http://www.eap.ucr.ac.cr/index.php/profesores/publicaciones/category/32-rodolfo-romero-redondo?download=113:polo-turistico-golfo-de-papagayo-plan-maestro>.

OCDE. (2011). *Herramientas para la evaluación de la competencia*.
<https://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf>.

OCDE (2016), EL ABC de la Mejora Regulatoria para las Entidades Federativas y los Municipios: Guía Práctica para Funcionarios, Empresarios y Ciudadanos © OCDE.

Salas, A. (2010). Polo turístico Golfo de Papagayo, Guanacaste, Costa Rica: Análisis del Polo Turístico Golfo de Papagayo como un modelo único gubernamental de concesión turística. Center for Responsible Travel, Stanford University.

https://www.academia.edu/7344415/PTG_Papagayo_Informe_final_ASalas_Ene_09_1_Guanacaste.

CAPITULO IV. ANÁLISIS DE IMPACTO

I. Introducción

En este capítulo se revisan los dos principios que, de acuerdo con la OCDE, son los que fundamentan en el análisis de impacto de las regulaciones vigentes:

- El de proporcionalidad, que mide el costo de la regulación o la carga que representa para el regulado y la administración.
- El de precaución, en dónde se realizan análisis respectivos a los posibles riesgos que afectan el cumplimiento de la regulación y su impacto.

Consecuentemente, en el caso del principio de proporcionalidad se realiza un análisis de cargas administrativas utilizando el método de costo estándar. Dicho método analiza los costos de elementos como precios, tiempo y cantidad. La cantidad se refiere al número de gestiones realizadas por regulados en asocio a la regulación bajo análisis, así como de las frecuencias de dichas gestiones. Lo anterior, por lo tanto, permite desarrollar una ecuación que permite estimar los costos referentes a la carga para el regulado. En el caso del regulador el método es similar, al considerar otros costos como gastos generales asociados a la gestión de la regulación.

Esto se logra a partir de dos elementos, uno relacionado con la institución que gestiona la regulación, mediante un mapeo simple de procesos que deben seguir los regulados para iniciar la gestión de concesión o modificación de las condiciones de una concesión vigente y ejecución de lo convenido en el respectivo contrato. Y, otro asociado a las actividades que realizan los funcionarios para atender a las solicitudes de los regulados.

Una vez entendido el proceso, para el caso de la administración, se realiza la metodología de costeo estándar tomando en cuenta la cantidad de funcionarios que laboran en los procesos identificados, las frecuencias en las que realizan dichas tareas por día, así como su salario. Este último calculado el porcentaje de su salario correspondiente a la tarea referente al proceso bajo estudio.

Para el caso de los regulados, la información se obtuvo a partir de acercamientos a distintos empresarios a quienes se trató de solicitar su percepción y experiencia con los distintos trámites referentes a la regulación bajo estudio, así como la aplicación de una encuesta enfocada en costos y posibles procesos que debieron enfrentar los encuestados. Sin embargo, no fue posible obtener información completa.

Por su parte, el objetivo del apartado de análisis de riesgos referente al principio de precaución es identificar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento y desarrollo de los objetivos de la regulación. Una vez identificados se analizan y finalmente se valoran.

Consecuentemente, en dicha sección se hace una revisión de los algunos riesgos que se han identificado en relación con la regulación subexámene.

II. Análisis de cargas administrativas

1. Análisis de contexto

Una vez identificados el problema, los objetivos y las alternativas de la regulación, el siguiente paso en el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex post es el análisis de los impactos de la regulación, a través del estudio de los costos por cargas administrativas, con el fin de plantear un escenario base, de acuerdo con la aplicación actual de la regulación, que contraste con el escenario planteado en las alternativas que se desarrollaron en las etapas anteriores.

Asimismo, es necesario determinar si se han dado análisis similares que puedan ser utilizados como una línea base para determinar cómo la evolución de la regulación ha afectado las cargas administrativas de la administración y de los regulados. Sin embargo, no se encontraron estudios que permitan establecer un criterio de comparación, por lo que los resultados de este análisis serán la línea base para posteriores análisis que se hagan con este mismo enfoque.

En consecuencia, para el análisis de cargas administrativas deben focalizarse los esfuerzos en la identificación de los costos regulatorios, ya sean directos o indirectos, así como el establecimiento de una metodología para su contabilización, que permita conocer en un nivel de detalle aceptable la magnitud de utilización de recursos y tiempo necesarios para llevar a cabo los distintos trámites que establecen los reglamentos.

El método escogido para esta tarea es el Sistema de Costeo Estándar, que considera los requisitos de información que debe entregar el regulado para que sea atendida su solicitud por parte del regulador, a partir de los procedimientos establecidos por este último para la resolución del trámite, considerando tanto el tiempo como el costo invertido para la cumplir.

Ahora bien, para obtener la información necesaria al aplicar el Sistema de Costeo Estándar, se hace necesario acudir a los diferentes actores que intervienen en la aplicación de la regulación. Para el caso de los regulados, se aplicó un cuestionario para conocer el costo de algunos trámites que tienen actualmente reglamentación. Mientras que, con el regulador, la identificación de costos se basó en el documento PGP-135-2018 de la Dirección Ejecutiva del PTGP, que contiene un estudio de cargas de tiempo requerido para la aplicación de diversas tareas asociadas a la regulación en estudio.

Cabe resaltar que como se mencionó en apartados anteriores, la existencia de diversas figuras jurídicas sin un procedimiento definido en los distintos reglamentos relacionados

con la Ley 6758 del 4 de junio de 1982 “Ley Reguladora de la Ejecución del Proyecto Turístico Papagayo” y sus reformas, es uno de los obstáculos identificados durante el análisis de esta normativa asociada. Pero también esta falta de procedimientos implica que el análisis de impacto por cargas administrativas no tenga la suficiente información para poder establecer, a partir de la norma, los trámites a esas figuras que no han sido del todo reguladas. Ahora bien, ya que estamos en un AIR ex post, para la contabilización de cargas del regulador se considerarán solamente aquellas figuras que tienen un procedimiento definido, mientras que, para el regulado, en la encuesta solamente se consultarán aquellas figuras que tienen un reglamento o directriz administrativa publicada.

2. Perfil de los regulados

Actualmente en el PTGP cuenta con un total de 34⁸ grandes concesiones, y estas, a través de las diversas figuras jurídicas que permiten la modificación del derecho real administrativo adquirido con la concesión, han aumentado el número total de concesionarios, muchos de los cuales corren la suerte del concesionario principal.

Estos grandes concesionarios se encuentran agrupados en la la Asociación de Concesionarios del Polo Turístico Golfo de Papagayo (ASOPAPAGAYO), y es a través de esta que se tramita la solicitud para completar el cuestionario para la recopilación de los costos asociados a la regulación.

Tabla No. IV. 1
Perfil básico de los regulados del Polo Turístico Golfo de Papagayo

Empresa	
Tipo de regulado	Inversionistas dedicados al desarrollo de actividades turística.
Estimación cantidad de regulados que deben cumplir con las gestiones que involucra esta regulación.	34 grandes concesiones a quienes les fueron adjudicados los terrenos según el Plan Maestro. Nuevos concesionarios por figuras de cesiones.
Periodicidad de cumplimiento de la obligación.	La normativa vinculada debe respetarse durante todo el periodo de vigencia de la concesión.
Tiempo estimado de cumplimiento de las gestiones que involucra la regulación.	Le plazo de respuesta se debe ajustar a lo indicado por la Ley de Administración Pública, sin embargo, no siempre se cumple el plazo.

Fuente: elaboración propia.

⁸ Dato actualizado por la Dirección Ejecutiva del PTGP.

Estos regulados, en su mayoría son inversionistas que buscan alianzas con marcas internacionales reconocidas para sus desarrollos inmobiliarios, así por ejemplo dentro de algunas concesiones se han otorgado cesiones parciales para el establecimiento de importantes cadenas hoteleras como Marriot, Planet Hollywood, Four Seasons, y próximamente One&Only resorts; aunque también realizan inversiones inmobiliarias residenciales, como condominios, villas, entre otros. Esto hace que las relaciones entre la Oficina Ejecutora y los concesionarios se vea a su vez afectada por la participación de cada vez más concesionarios, además en términos de costos, implica que, en una primera aproximación, deban existir contrataciones de profesionales externos para completar los requisitos que se solicitan por cada trámite.

Otro aspecto para tomar en consideración para contabilizar costos es que existen algunos concesionarios que no pueden avanzar con sus obras por diferentes circunstancias, entre estas el acceso al recurso hídrico y más recientemente por la pandemia del COVID-19. Esto representa un costo de oportunidad para los concesionarios que han iniciado algún tipo de obras, o que tienen sus garantías de cumplimiento depositadas. Se menciona esto, sin embargo, el presente estudio no incluye un análisis de estos costos ya que implicaría un examen minucioso de cada una de las concesiones, acción que escapa al alcance de este trabajo.

3. Anatomía de los impactos

Las alternativas a la regulación que se plantearon en el capítulo anterior resuelven algunos de los obstáculos identificados durante la primera etapa de la revisión ex post de la normativa, especialmente en cuanto a la coherencia, concordancia y claridad de dicha normativa.

Si bien los costos de estas regulaciones, están más claros de lado del regulador, no lo es así para el regulado, ya que estarán en función de las condiciones y características de cada proyecto. Surgen costos de oportunidad asociados a la dificultad que algunas condiciones plantean sobre el proyecto, como lo es el caso de la disponibilidad de recurso hídrico que, si bien se ha estado tratando de resolver, en varios casos ha sido una limitación para iniciar un proyecto.

Otros costos son ocasionados por las actuaciones mismas de los regulados, cuando, por diferentes razones, se introducen cambios en los anteproyectos de las obras a realizar, lo que genera para la administración un reproceso de las tareas de revisión y aprobación, provocando también atrasos y costos adicionales, no solo para el regulado, sino también para el país al no contar oportunamente con infraestructura turística adicional para fortalecer la oferta internacional de servicios de turismo.

Asimismo, la dispersión de la normativa que regula este proyecto de desarrollo turístico también introduce costos de gestión de las concesiones, tanto para el regulador como para el regulado, ya que esto no agiliza la atención de cualquier gestión, generando atrasos por tener claridad de cuál es la norma aplicable.

La necesaria actualización de la planificación, que permita ir adaptando la visión, misión y objetivos de este proyecto, también puede introducir costos para ambas partes, concedente y concesionario, ya que no necesariamente se da una correlación directa entre la forma que evoluciona el mercado del turismo, los servicios que ofrece y la infraestructura que lo soporta y la planificación estratégica.

En resumen, los costos de esta regulación se reflejan especialmente como costos de oportunidad, asociados al lento cumplimiento de las obligaciones contractuales adquiridas por la administración concedente y por los concesionarios, en lo que inciden aspectos tanto internos de cada parte como externos, que no siempre están bajo el control de uno u otro.

4. Descripción de los beneficios

La principal alternativa planteada, unificar la normativa, propone crear un ambiente de seguridad jurídica, que, aunado a la definición de plazos y procedimientos, provocan un impacto positivo tanto para los regulados como para el regulador. Esto por cuanto la situación actual en la que casi cada gestión tiene su propia regulación de diversa naturaleza jurídica, sin que necesariamente exista concordancia entre estos, genera espacio para que la Administración pueda tomar decisiones que no estén sustentadas en alguna norma, o varíe su criterio sobre la forma de resolución para ciertos trámites, o bien, los regulados se fundamenten en esa dispersión para encontrar obstáculos en el cumplimiento de sus obligaciones.

Por otra parte, se espera que, con la delimitación de tiempos para la aplicación de la regulación y la consecuente resolución de los trámites, el regulado pueda tener mayor certeza del avance de sus solicitudes, emplazando, además, a la Administración, como un todo, para que resuelva en el tiempo establecido, ya sea que requiera el criterio de una o varias unidades para tomar la decisión final. Esto debería fortalecer la coordinación intrainstitucional a fin de resolver dentro de los plazos que se están fijando.

Se espera que los cambios propuestos en el nuevo reglamento tengan un beneficio importante en el avance del desarrollo del PTGP, permitiendo a los regulados tener un panorama más completo del ciclo de vida de los proyectos que se quieren desarrollar y dándole a la Administración un margen mayor para que pueda, junto con los concesionarios, llevar adelante aquellos proyectos que por diferentes motivos ha visto atrasado su inicio de labores.

5. Cuantificación de costos

Para el análisis de costos se sigue la metodología del Modelo de Costeo Estándar, a través de la cuantificación de las cargas administrativas que pesan sobre el regulado, y con algunas variantes también sobre el regulador, a fin de cumplir con todos los requerimientos de la regulación bajo estudio, en este caso las relacionadas con el Polo Turístico Golfo de Papagayo.

Por el lado del regulados, se desglosó la regulación con los trámites que debe cumplir, considerando el tiempo y costo invertido para obtener los requisitos, considerando la posibilidad de tercerización o el apoyo en auxiliares de la regulación. Por parte del regulador, se contabiliza el tiempo y costo que le dedica la Administración para la resolución, afirmativa o negativa, ante la solicitud del regulado, a través de los mapas de procesos para los distintos trámites.

El costo representa, para el caso de los regulados, el pago por el servicio contratado para completar los distintos trámites en caso de que estos se tercericen, o el pago por la obtención de los distintos requisitos en caso de que el tramitador sea la misma persona que obtendrá la licencia, permiso, o el beneficio por parte de la Administración. Para el regulador, este indicador involucra el salario que se paga para que atienda las solicitudes de los regulados, las analice y brinde una respuesta final aprobando o no su solicitud. En ambos casos es posible incluir algún rubro por costos operativos y administrativos como lo son servicios públicos, papelería, equipo y viáticos, entre otros.

Finalmente, al sumar ambos cálculos, tanto el del regulador como el del regulado, se obtiene una medición base para la carga administrativa que representa las consecuencias administrativas para las empresas, ciudadanos y la Administración respecto a la regulación.

Una vez presentados los requerimientos que establece la regulación para el trámite respectivo, la Administración procede a realizar una revisión integral de los mismos, posteriormente elabora un informe técnico a cargo de la Dirección Ejecutiva del PTGP, y uno legal elaborado por la Asesoría Jurídica del ICT, ambos serán elevados al Consejo Director de la Oficina Ejecutora, y en la mayoría de los casos, este órgano emite una recomendación que finalmente es aprobada en la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo.

Para obtener la información necesaria para aplicar el Método de Costeo Estándar, se hace necesario recurrir a los distintos involucrados en la aplicación de esta regulación, ya sea a partir de entrevistas, encuestas o grupos de trabajo. Para el caso de este trabajo, se procedió a aplicar un cuestionario para obtener los datos de los regulados, mientras que para obtener información de la Administración la Dirección Ejecutiva facilitó un estudio de cargas de trabajo elaborado para el 2018 oficio PGP-135-2018, elaborado para atender algunas recomendaciones del informe de auditoría AI-O-03-2016, la participación de la Dirección Jurídica y de los órganos colegiados se hace a partir de supuestos.

El cálculo realizado a la regulación para ejecución del Polo Turístico Golfo de Papagayo arroja que el costo de la regulación es de \$ 287,5 mil, que se dividen en \$ 106,5 mil para el regulado y \$181 mil para el regulador.

Carga Administrativa del Regulador⁹.

La regulación revisada se operativiza por medio de varios trámites diferentes, por ejemplo, la concesión de los terrenos, la cesión, el arriendo, otorgar la concesión en garantía. Además, a la Oficina Ejecutora se le presentan solicitudes de información sobre el PTGP que deben atender a través de criterios técnicos, así como la fiscalización para los proyectos que se encuentran en proceso constructivo, en operación, y aquellos terrenos sin desarrollo, pero concesionados.

El primer elemento por considerar es el tiempo necesario para otorgar una decisión final a la solicitud del regulado. Para las regulaciones del PTGP, se estima en promedio que cada trámite tiene una duración de 6 días hábiles¹⁰. Destaca el proceso de concesión estimado en 135 horas – no considera el tiempo de la proveeduría del ICT -, sin embargo, se debe señalar que este trámite no se realiza desde el 2009 y no se tiene contemplado hasta que se resuelvan los problemas de acceso al recurso hídrico.

El desarrollo de obra pública también destaca como uno de los procesos que requiere mayor tiempo para la Administración, son 107 horas efectivas que involucran la elaboración del proyecto, la participación durante el proceso de contratación administrativa, y el seguimiento del proyecto una vez iniciado.

Por último, se debe resaltar que el proceso de inspecciones tiene un tiempo total de 115 horas efectivas, destacando los traslados de personal desde el edificio del ICT hasta el polo turístico, ya que se realizan alrededor de 32 giras durante el año y en su mayoría abarcan 2 días completos, además que se deben elaborar guías de trabajo para las concesiones que se visitarán y el posterior informe de gira. Incluye además el tiempo para informes trimestrales sobre el avance general de las concesiones.

Cuadro No. IV. 1

Trámites que requieren mayores horas efectivas para la Dirección Técnica

Trámite	Horas efectivo requeridas
Concesiones	135
Requerimientos técnicos	46
Desarrollo de obra pública	107
Inspecciones	113
Devolución de garantía de cumplimiento	53
Criterios técnicos	44
Promedio por trámite	44
Horas anuales dedicadas a la regulación	8.508

Fuente: Elaboración propia con base en el oficio PGP-135-2018 de la Dirección Ejecutiva del PTGP.

⁹ Para mayor detalle de la metodología, paso por paso, consultar el Anexo 1.

¹⁰ Se considera el tiempo efectivo ejecutado en cada tarea, por lo que no se toma en cuenta los tiempos muertos. Por ejemplo, es de esperar que cualquier consulta que sea elevada al Consejo Director requiera esperar un espacio dentro de la agenda, y las sesiones de este órgano son cada 15 días.

El siguiente elemento por considerar es el costo de personal, con el fin de darle un valor monetario al tiempo estimado en el paso anterior. Para esto se toma el salario base de acuerdo con la escala salarial según la Dirección del Servicio Civil. Adicionalmente se agregan los siguientes supuestos: 10 anualidades, pago por prohibición, con esto se obtiene el salario bruto; luego, deben considerarse las cargas sociales que representan para el patrono mantener esos colaboradores en su planilla, además de las reservas para aguinaldo, cesantía y vacaciones respectivamente.

La Oficina Ejecutora está conformada por el Consejo Director y la Dirección Ejecutiva. Para realizar el costo de personal, se tomarán en cuenta los colaboradores que pertenecen al segundo. Actualmente se cuenta con un Director Ejecutivo, tres ejecutivos de turismo 3, un ejecutivo de turismo, dos asistentes de turismo y una secretaria ejecutiva.

Ahora bien, si se considera que la Oficina Ejecutora es una entidad dedicada cien por ciento a la revisión de trámites referentes al PTGP, puede señalarse entonces que el costo de la planilla en un determinado periodo representa el costo de la regulación. Bajo este supuesto, el costo se estima en aproximadamente \$216 mil anualmente.

Cuadro No. IV. 2
Costo del personal necesario para cumplir con la regulación en que incurre el
Regulador
(en colones)

Profesionales del PTGP	Director Ejecutivo	Ejecutivo de Turismo 3	Ejecutivo de Turismo 1	Asistente de Turismo 1 - PTGP	Asistente Turismo 1	Secretaria Ejecutiva
Costo mensual por colaborador	2.856.545	1.654.845	1.151.567	674.488	657.129	784.027
Cantidad de colaboradores	1	3	1	1	1	1
Costo mensual Total	2.856.545	4.964.535	1.151.567	674.488	657.129	784.027

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General del Servicio Civil ([http://www.dgsc.go.cr/ts_salarios/Resoluciones_Salariales_2020/I_Semestre_2020/Indices_Salariales/TITULO I \(Administrativos\).pdf](http://www.dgsc.go.cr/ts_salarios/Resoluciones_Salariales_2020/I_Semestre_2020/Indices_Salariales/TITULO_I_(Administrativos).pdf)) y el Departamento de Gestión del Talento Humano del ICT.

Estos costos deben ser trasladados a magnitud horaria, para lo cual se considera que durante el mes se laboran 137,75 horas efectivas. Esto se utiliza con el fin de poder realizar los cálculos de costos a partir de los tiempos estimados para cada trámite.

Por último, se debe determinar la frecuencia con que se realiza cada trámite, con el fin de anualizar los costos, para esto se toma como referencia lo señalado en un informe

del 2018 sobre trámites y tiempos, pues en ese documento también se señala la frecuencia anual; luego se revisa con la Dirección Ejecutiva el dato para actualizarlos¹¹.

Siguiendo con los cálculos, corresponde estimar la participación de la Dirección Jurídica en los trámites relacionados al PTGP. La asesoría legal es requerida para llegar a una decisión final sobre la solicitud particular del regulado. Actualmente la Oficina ejecutora no cuenta con un asesor legal vinculado a ella y dedicado exclusivamente a tareas del PTGP, sino que se debe recurrir a la Asesoría Legal del ICT. Para efectos de este estudio, se estima la participación promedio de este departamento en 16 horas en cada trámite, además se conoce que los profesionales a cargo son Ejecutivos de turismo 3; sin embargo, algunos trámites no son considerados en este cálculo ya que son propios de la Dirección Ejecutiva. En total, se encontró que la participación de la Dirección Legal es aproximadamente de \$48 mil anuales.

La metodología también considera que deben incluirse costos operativos y costos de consejo director y junta directiva, los primeros se estiman en un 10% del costo de personal, que incluye el personal de la Dirección Ejecutiva y la Jurídica; además de costos asociados con viáticos y adquisición de equipo, mientras que los segundos en un 5%. Para el caso del PTGP, los costos operativos tienen una representación importante debido a que se requieren visitas para realizar la fiscalización correspondiente de obras en proceso de construcción, aquellos que están en operación y para el control sobre los terrenos concesionados, pero sin desarrollo.

Finalmente, la carga administrativa se estima utilizando el SCM y la suma de los rubros mencionados en el párrafo anterior. Para el caso de la regulación para el desarrollo del Polo Turístico Golfo de Papagayo, el costo para el regulador se estima en \$181 mil anuales.

Cuadro No. IV. 3
Carga Administrativa para el regulador por la aplicación de la regulación
(en colones)

Dirección Ejecutiva	Dirección Legal	Costos de personal	Costos operativos	Consejo Director y Junta Directiva	Total de Carga Administrativa
67.671.168	29.408.787	97.079.955	9.707.995	4.853.998	111.641.948
(61%)	(26%)	(87%)	(9%)	(4%)	(100%)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Ejecutiva de PTGP

¹¹ Se lograron actualizar completamente los siguientes trámites: Concesiones, cesiones parciales, arriendo, renovación de garantía de cumplimiento, revisión de expedientes y compromisos, requerimientos técnicos. Se actualizaron parcialmente los siguientes trámites: Inspecciones, cambio de uso de suelo, disminución parcial de la garantía de cumplimiento, modificaciones de anteproyectos.

Carga Administrativa del Regulado.

Para conocer el costo que tiene para los regulados la aplicación de la regulación, se realizó una encuesta en la cual se le consultaba a siete concesionarios del PTGP acerca del costo y tiempo dedicado a la obtención de los requisitos para los trámites de cesiones parciales, arriendos, otorgamiento de la concesión en garantía, cambio de uso de suelo y cambio de anteproyecto. De estas encuestas solo fue respondida una, y de los trámites incluidos, el encuestado solamente había realizado tres, a saber, el de cesiones, el cambio de anteproyecto y el cambio de uso de suelo:

Cuadro No. IV.4
Costos obtenidos de encuesta realizada a los concesionarios
(en colones)

Trámite	Costo	Días para obtener los requisitos
Cambio de anteproyecto	33.550.000	120
Cesiones	1.000.000	30
Cambio de uso de suelo	12.000.000	120

Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que el costo en el que ha incurrido este concesionario producto de los trámites que ha llevado a cabo facultado por la regulación, fue de \$76 mil, además, según los datos, el tiempo medio para obtener los requisitos es bastante amplio, alrededor de tres meses.

Ahora bien, la fuente mencionada responde solo a un concesionario por lo que no se puede inferir a partir de los datos presentados, los cuales, además, La poca atención de respuesta a la encuesta planteada ocurrió por varias razones, primero porque muchas de los proyectos que se encuentran en operación fueron construidas hace algún tiempo atrás, esto dificulta la obtención de los datos actuales pues los mismos son muy viejos y no necesariamente fueron archivados por los concesionarios. Por otra parte, los proyectos concesionados que fueron desarrollados sin algún atraso considerable de acuerdo con su programación no requirieron hacer mayores trámites al de concesión de los terrenos.

Por lo anterior, no es posible determinar costos generales de la regulación para los actuales y futuros concesionarios a partir de las fuentes consultadas. Por otra parte, debido a la ausencia de estudios ex ante sobre el costo de la regulación, también se dificulta realizar un análisis comparativo sobre la situación de los trámites. Es por esto que el estudio de costos para el caso del regulado se realiza a través de una cuantificación prospectiva.

Queda claro, que, al tratarse de inversiones privadas en terrenos del Estado, el margen para realizar actividades fuera de lo acordado con la Administración se reduce, y en esta regulación particular, aparecen diferentes situaciones que requieren por parte del

concesionario realizar algún trámite ante la Oficina Ejecutora. En consecuencia, se parte de que todo concesionario debería, como mínimo, incluir dentro de su planilla un abogado, un ingeniero y un arquitecto, para gestionar proyectos de esta naturaleza y a partir de ahí, dependiendo del trámite que requiera, deberá contratar las consultorías que considere necesarias.

Cuadro No. IV.5
Costos mínimos en que incurre el regulado para atender la regulación
(en colones)

Profesional	Salario mensual	
	Mínimo	Máximo
Abogado	682.374,59	2.114.976,80
Ingeniero Civil	666.494,72	1.480.900,44
Arquitecto	540.343,41	1.367.330,85
Costo de personal mensual	1.889.212,72	4.963.208,09
Costo de personal anual	22.670.552,64	59.558.497,08

Fuente: Elaboración propia con datos de <https://tusalarario.org/costarica>.

Se espera que debido a que los proyectos de inversión dentro del PTGP requieran ajustarse la normativa relacionada, la cual incluye someter el proyecto a los parámetros del Plan Maestro y lo requisitos técnicos, generando cierto nivel de experiencia al respecto, por lo cual puede tomarse el valor más alto de la escala propuesta. Además, como en el caso del regulador, se considera un 10% de este costo para gastos operativos y administrativos.

A partir de ese supuesto se concluye que la carga administrativa anual para el regulado se estima entre \$40,5 mil y \$ 106,5 mil, aceptando que es un monto subestimado y que requiere de una revisión importante de acuerdo con los diferentes trámites que involucra la regulación. Asimismo, tener claridad de cómo se atienden esos requerimientos, ya sea directamente o apoyados en terceros.

6. Conclusiones y recomendaciones.

1. Tratándose de proyectos de infraestructura la determinación de las cargas administrativas no resulta un proceso sencillo, ya que las gestiones asociadas a cada proyecto están sujetas a diferentes situaciones que crean particularidades entre una obra y otra, impactando la carga administrativa que conlleva cuando debe someterse a la regulación. Por ello, el esfuerzo que se ha hecho en este capítulo por aproximar el costo de la regulación para el administrado es un ejercicio que requerirá profundizarse hacia adelante por parte del ICT.
2. Debido a que los proyectos se desarrollan en terrenos del Estado, cualquier modificación sobre lo contratado requerirá de análisis previo, tanto por parte del

regulador como del regulado, esto dificulta conocer todos los trámites relacionados con la regulación.

3. Las cargas para la administración han requerido revisar en detalle el proceso de gestión de la regulación, para identificar sus ejecutores, las actividades que realizan, el tiempo que toma atender cada gestión y con ello costear la actividad regulatoria ejercida. En relación con el regulado, se realiza el mismo ejercicio, pero no resulta claro el proceso de obtención de toda la información requerida para cumplir con los trámites y con ello dar cumplimiento a la regulación, y como se mencionó, no necesariamente se identifican todos los posibles trámites que puedan surgir durante la administración de la concesión.
4. Los lineamientos que establece el plan maestro y los requerimientos técnicos que impone a los proyectos de inversión, sin duda aumentan los costos para el regulado; sin embargo, no se cuenta con datos cuantitativos sobre los beneficios de estas medidas, por lo que no se conoce el impacto final sobre la regulación. Es evidente, sin embargo, que, enmarcado dentro del modelo ideal del PTGP, que involucra un impacto mínimo sobre el ambiente, estos requerimientos técnicos se hacen necesarios.
5. El costo estimado para la administración resulta 2,87 veces más alto que para el regulado, con la observación de que el costo para el regulado posiblemente se encuentre subestimado debido a la dificultad para obtener datos.

III. Análisis de riesgos

1. Introducción

El objetivo de este apartado es presentar los principales riesgos que pueden afectar el cumplimiento y desarrollo de la regulación relacionada con el otorgamiento de concesiones para inversiones dentro del Polo Turístico Golfo de Papagayo. La existencia de estos riesgos afecta directamente a los objetivos identificados que ayudan a solucionar el problema reconocido al que responde la regulación.

De acuerdo con la OCDE, en el análisis de impacto de las regulaciones ex post se aplican dos principios: el de proporcionalidad, que mide el costo de la regulación o la carga que representa para el regulado y el de precaución, que se aplica cuando existen o se han identificado riesgos potencialmente inaceptables y dichos riesgos no se pueden determinar con suficiente certeza y que deben tenerse en cuenta a la hora de plantear propuestas de mejora a la regulación bajo análisis.

Consecuentemente, en esta sección se hace una revisión de los algunos riesgos que se han identificado en relación con la regulación en estudio.

2. Metodología de Análisis de riesgo.

La metodología del análisis de riesgo está constituida por tres etapas:

- La identifican los posibles eventos adversos, los cuales pueden provenir tanto de fuentes internas como externas asociadas al cumplimiento de los objetivos.
- El análisis de los riesgos identificados para determinar su impacto sobre el cumplimiento de los objetivos de la regulación en análisis.
- La valoración de cada riesgo a partir del impacto y la probabilidad de ocurrencia de este, asignando una ponderación a cada criterio que permitirá determinar si el riesgo es relevante o no.

Durante el proceso de identificación de los posibles eventos adversos, los cuales representan un riesgo potencial para el cumplimiento de los objetivos identificados, se valoraron diferentes factores tanto a nivel interno como externo.

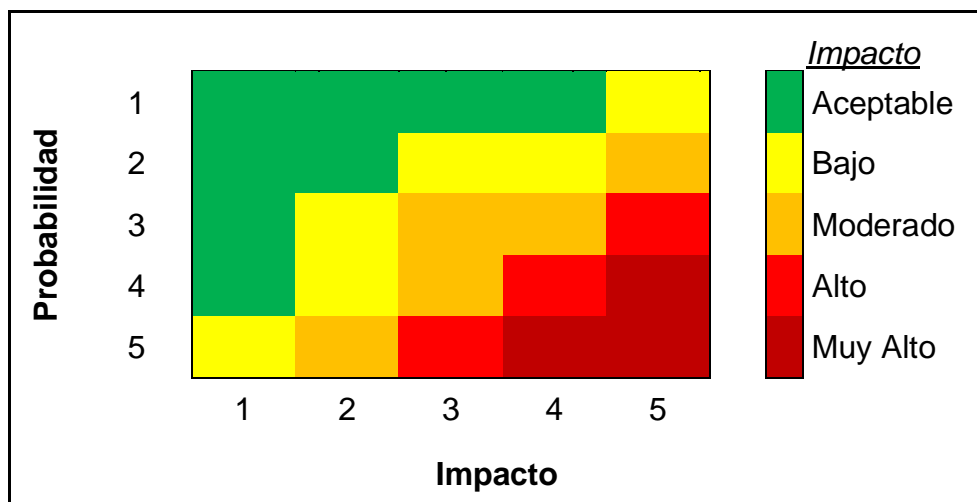
Tabla No. IV.2
Naturalezas de los riesgos

Factores de naturaleza interna	Factores de naturaleza externa
Políticos y Económicos	Estrategia
Seguridad jurídica	Operativos
Clientes	Tecnológicos
Fenómenos naturales	Recursos Humanos

Fuente: elaboración propia.

Con base en esa segmentación se elabora una matriz que reúne las tres etapas del proceso ya comentado. La identificación de los eventos que fueron considerados previamente como riesgosos y que podrían incidir eventualmente en el cumplimiento de la regulación a través de impactos negativos en el cumplimiento de los objetivos, es lo que permite hacer el referido ejercicio, determinando el nivel de relevancia de cada riesgo, según se ilustra en la figura siguiente:

Figura No. IV.1
Cuadro de impacto y probabilidad



Fuente: elaboración propia.

En este esquema, la valoración de riesgos se basa en dos dimensiones, la probabilidad de ocurrencia, que puede ir desde raro hasta casi seguro; y el impacto esperado sobre los objetivos que puede ir desde sin impacto hasta muy grave, ambas dimensiones en una escala de 1 a 5.

Tabla No. 2
Valoración de riesgo según la dimensión

Clasificación	Impacto	Probabilidad
1	Sin Impacto	Raro
2	Leve	Bajo
3	Moderado	Medio
4	Severo	Alto
5	Muy grave	Casi seguro

Fuente: elaboración propia.

Los riesgos identificados con su causa y efecto fueron los siguientes:

- Que el proyecto del PTGP cierre o cambie su fin: Este riesgo se asocia con un evento político, debido a que el modelo de negocio empleado en el PTGP, próximo a una alianza

público – privada, no es un modelo totalmente aceptado en algunos ámbitos de formación de opinión, que eventualmente podrían presionar para poner fin al proyecto, con las consecuencias que esto conllevaría.

- Que la inversión pública sea insuficiente: Gran parte del éxito que pueda tener el PTGP está supeditado al aporte de la inversión pública, necesaria para que los desarrolladores avancen con sus proyectos de inversión, entre estas el acceso al recurso hídrico, calles, electricidad, embellecimiento del paisaje, alcantarillado, aceras y ciclovías, entre muchos otros. Sin embargo, debe tenerse presente que el FONDETUR, que financia la mayoría de estas obras, es finito, y a diciembre del 2020 tenía un saldo de \$8,5 millones.
- Atrasos en los proyectos de los concesionarios: Varias pueden ser las causas que generen este riesgo, entre estas los requerimientos de distintas instituciones como municipalidades, mismo ICT, SETENA, entre otros, aunque también puede afectar la falta de planificación en el proceso de inversión por parte del concesionario.
- Los integrantes del Consejo Director no tengan conocimiento del PTGP: Los espacios dentro del Consejo Director asignados a empresarios relacionados con el sector turismo son puestos de confianza, lo que puede provocar que al darse cambios en este órgano, sus nuevos integrantes tengan poco conocimiento respecto al polo turístico, su normativa y en general sobre la administración pública, esto puede repercutir en la toma de decisiones por parte de esta dependencia.
- Toma de decisiones discrecional por parte de la Administración: Al ser un proyecto tan antiguo, se ha generado basta jurisprudencia sobre la forma de aplicar algunas figuras jurídicas; sin embargo, la regulación actual, al ser tan amplia y dispersa, genera un espacio para que la Administración pueda tomar decisiones discrecionales que afecten el avance de los proyectos concesionados. Por otra parte, existen algunas figuras jurídicas a las cuales no cuentan con un debido procedimiento de aplicación, lo que puede dejar a interpretación de la Administración su utilización en caso de ser necesario.
- Que el concesionario entre en “default” financiero: Cada vez que se da algún traslado del derecho real administrativo adquirido en la concesión, puede generarse un nuevo concesionario, esto hace que la Oficina Ejecutora deba tener un control estricto sobre estos, además de verificar, al momento de la adquisición de dicho derecho, que cuenta con la capacidad económica suficiente para asumir el proyecto. Sin embargo, existe alguna posibilidad de que los nuevos concesionarios caigan en “default” financiero debido a un insuficiente control sobre las condiciones con que estos ingresan a desarrollar en el PTGP.
- Desactualización de los proyectos concesionados: debido al tiempo que transcurre entre el otorgamiento de la concesión y el inicio de las obras, en parte por atrasos en tanto del regulado y del regulador, o de las instituciones que interactúan durante los tramites que

establece la regulación, existe el riesgo de que el anteproyecto inicial se desactualice y genere nuevos costos para el regulado.

- Seguimiento de proyectos concesionados sea ineficiente: No existe, por lo menos a nivel reglamentario, el procedimiento para la fiscalización de los proyectos en ejecución, es decir no hay lineamientos de lo que se debe revisarse ni la forma en que se deben evidenciarse los hallazgos de la fiscalización. Esto puede traer el riesgo de que las construcciones no cumplan con los requerimientos tan específicos de la regulación.
- Discrepancia entre criterios jurídicos y técnicos: A nivel legal y reglamentario, se crea la Oficina Ejecutora del PTGP, con una Dirección Ejecutiva que puede tener sus propios niveles de subdirección, por lo tanto, el diseño institucional queda abierto a incluir las dependencias necesarias para el correcto funcionamiento del PTGP. Sin embargo, actualmente, a pesar de que varios trámites requieren de una revisión legal, la Dirección Jurídica del ICT es quien participa en las tareas del PTGP, por lo cual, existe el riesgo de que los criterios legales y técnicos discrepen, atrasando la resolución de los solicitantes.
- Desarrollo de proyectos desvinculados a las demandas de mercado: Este riesgo se asocia a la posibilidad de que la falta de planificación estratégica y de una visión del PTGP a mediano y largo plazo, pueda repercutir en que los proyectos establecidos en el Plan Maestro se encuentren desvinculados de la realidad del sector turismo y de las demandas de los usuarios de los servicios, principalmente porque no existe una actualización completa, en cuanto fondo y forma, de este plan, lo que puede provocar que los proyectos concesionados deban cambiar sustancialmente cuando se dispongan a iniciar obras.
- Pérdida de inversión por fenómenos climáticos: Los desarrollos en el PTGP enfrentan los riesgos relacionados con desastres naturales, de manera directa principalmente con tormentas, ciclones tropicales y sismos, y de manera indirecta por situaciones que puedan afectar la prestación de los servicios como sequías, fuertes temporales entre otros.

Las causas que pueden generar estos riesgos son muy diversas y cada una conlleva consecuencias de carácter financiero, así como sociales y legales.

3. Análisis de Riesgos

Una vez realizado ese ejercicio, los resultados obtenidos fueron los incluidos en la Tabla No. IV.3.

La matriz anterior, resume los principales riesgos identificados y la valoración que se dio a cada uno. Es importante indicar que se enuncia la causa, el riesgo o evento desfavorable que dicha causa puede ocasionar y la consecuencia principal de la existencia de dicho riesgo.

Como puede verse la mayoría de los riesgos presentan una incidencia entre moderada y alta para el cumplimiento de los objetivos de la regulación. De ahí la importancia de algunas de las propuestas de mejora que se han identificado.

Tabla No. IV.3
Análisis de riesgo para la regulación del Polo Turístico Golfo de Papagayo

Riesgo			Valoración		
Debido a (causa)	Puede ocurrir que (riesgo)	Generando (consecuencia)	Impacto (IM)	Probabilidad (P)	IMxP
Una reforma legal (por razones ideológicas)	Que el proyecto PTGP se cierre	Una responsabilidad para el país	Severo	Bajo	8
Poca coordinación interinstitucional	La inversión pública sea insuficiente	Poco desarrollo de los proyectos concesionados	Moderado	Casi seguro	15
Trabas municipales	Se retrasen los proyectos de los concesionarios	Que el plan del proyecto se desactualice	Moderado	Casi seguro	15
Cambio consejo director	Los nuevos integrantes del consejo director tengan poco conocimiento sobre la materia	Atrasos en el desarrollo del PTGP	Moderado	Medio	9
Contracción en la economía internacional y crisis en los principales socios internacionales	Exista una disminución en la inversión y disminución en la afluencia de turistas	Menores utilidades (insostenibilidad)	Moderado	Medio	9
Modificaciones legales que redimensionen el proyecto	Que el proyecto PTGP se cierre o se cambie su fin	Una responsabilidad para el país	Severo	Bajo	8
Lagunas jurídicas, falta de procedimientos y plazos para la aplicación de las distintas figuras jurídicas	La toma de decisiones sea discrecional	Atrasos en el desarrollo del PTGP	Moderado	Casi seguro	15
Cambio de concesionarios	Un concesionario entre en default	Que no se desarrollen las inversiones	Moderado	Bajo	6
Tiempo transcurrido entre la concesión y el inicio de las obras	Se desactualice el plan del proyecto	Reprocesos, mayores costos y atrasos	Severo	Alto	16
La falta de personal suficiente para supervisar las obras	El seguimiento de proyectos sea ineficiente	Atrasos y menor calidad en el desarrollo proyectos del PTGP	Moderado	Bajo	6

Departamento legal no es propio de PTGP sino del ICT	Discrepancia entre los criterios técnicos y los criterios jurídicos	Atención inoportuna de los requerimientos de los concesionarios	Severo	Alto	16
Falta de planificación estratégica para el cumplimiento de metas y medir el avance de los proyectos públicos y privados	Desarrollo de proyectos desvinculados de las demandas del mercado	Un impacto limitado del proyecto sobre el empleo, encadenamientos y atracción de turistas	Severo	Casi seguro	20
Condiciones climáticas	Afectación por Tormentas y huracanes	Atrasos en el desarrollo del PTGP	Moderado	Bajo	6
Condiciones climáticas	Sequías que afecten la dotación del servicio de agua potable	Atrasos en el desarrollo del PTGP	Moderado	Medio	9

Fuente: Elaboración propia.

De los riesgos identificados, conviene analizar cinco de ellos.

Desarrollo de proyectos desvinculados con las demandas de mercado

Tras la identificación y valoración realizada, este riesgo posee un impacto relevante ya que el actual Plan Maestro no ha tenido una modificación profunda, esto a pesar de que varias veces se ha recomendado a la Oficina Ejecutora realizar una evaluación sustancial de varios aspectos medulares de dicho plan, entre estos la metodología por la cual se definen los proyectos a desarrollar, la determinación de los usos de suelo, la estrategia a mediano y largo plazo para avanzar con los diferentes proyectos concesionados, entre otros.

Es por esto que aquellos concesionarios que por diversas razones no han iniciado sus proyectos, enfrentarán casi de manera segura, la necesidad de realizar un cambio en sus anteproyectos para ponerlos al día con las tendencias del mercado, atrasando aún más el inicio de las obras y generando cargas administrativas importantes tanto para el regulado como para el regulador.

El objetivo primordial de administrar las concesiones para que puedan desarrollar sus proyectos puede verse afectado en el tanto los concesionarios continúen trabajando bajo un Plan Maestro desactualizado y sin que se tenga una verdadera estrategia para posicionar el PTGP como un destino singular dentro de la amplia oferta que se ofrece no solo en el país, sino a nivel internacional.

Finalmente, esto impactará también de manera negativa a los objetivos secundarios del proyecto, ya que podría limitar el alcance de la generación de empleo y de encadenamientos productivos mientras no avancen los proyectos concesionados.

Discrepancia entre criterios jurídicos y técnicos

Como se mencionó anteriormente, es el Departamento Legal del ICT quien analiza los casos relacionados con el PTGP, ya que, la mayoría requiere de una revisión jurídica para resolver al solicitante, o se requiere la elaboración de los distintos contratos que se contemplan en la regulación.

Esto puede implicar que los requerimientos del proyecto del PTGP no sean prioridad para una unidad que resuelve solicitudes de todo el Instituto, y además, existe la posibilidad de que el criterio jurídico discrepe del técnico, provocando, ya sea, atrasos en la resolución del trámite para intentar encontrar puntos en común, o del todo rechazar la solicitud realizada por el concesionario, debido a que alguno de los dos criterios le es desfavorable.

Ante esta realidad el objetivo de promover el desarrollo de los proyectos concesionados puede afectarse directamente al darse una atención inoportuna de los requerimientos de los concesionarios.

Desactualización de los proyectos

Las concesiones en el PTGP empezaron a otorgarse principalmente a partir del año 1990, finalizando con las últimas licitaciones para concesión en el 2009. Cerca del 58% de las concesiones no se han desarrollado, lo que plantea un serio problema de gestión, tanto por parte del regulado como del regulador.

El problema de desactualización de los proyectos de inversión se da por dos motivos principales, uno es el tiempo que transcurre entre el otorgamiento de la concesión y el inicio de las obras, por las diferentes razones que ya se han mencionado en este documento. Este primer problema puede verse a nivel de cada concesión que no avanza, podría decirse que a nivel micro. La otra razón es por la desactualización, a nivel macro, del Plan Maestro en cuanto a los usos del terreno y a la metodología de planificación, tomando en cuenta que la última reforma sustancial de este plan se dio en 1995, como ya se explicó en párrafos anteriores

Todas estas causas hacen muy probable la ocurrencia de este riesgo, y el impacto que generarían para alcanzar los objetivos propuestos en la regulación sería muy relevante, pues al igual que lo comentado en los anteriores riesgos, no permite el desarrollo de las obras concesionadas a un ritmo importante para finalizar con las mismas, afectando así el impacto sobre empleo y encadenamientos productivos.

Toma de decisiones discrecional

Uno de los principales obstáculos identificados es la falta de procedimientos claros, de conocimiento para los concesionarios, y de plazos, para realizar los diferentes trámites, además de las lagunas jurídicas para la aplicación de las distintas figuras jurídicas identificadas en la regulación.

Esto da pie para que la Administración pueda aplicar diferentes criterios a situaciones similares, o que del todo tome una decisión discrecional sobre la base de que las figuras jurídicas no tienen un procedimiento desarrollado para su aplicación. De hecho, algunos de los reglamentos creados alrededor de la Ley 6758 son producto de la casuística, al tramitar algunas solicitudes que no tenían reglamentación en su momento.

El impacto se reflejaría en atrasos en las inversiones de los concesionarios en un nivel moderado, y la probabilidad de ocurrencia es casi segura mientras no exista un ordenamiento de la normativa que brinde suficiente seguridad jurídica.

Inversión pública insuficiente

La valoración para estos riesgos indica que el impacto que puede ocasionar en el cumplimiento de los objetivos es moderado y la probabilidad de ocurrencia es casi segura, obtenido una calificación de 15 (dentro de los 20 posibles según la escala otorgada en la metodología).

Al respecto, debe señalarse que la inversión pública se da a través de los recursos que se encuentran en FONDETUR, que como se ha mencionado, cuenta con recursos finitos. Además, los esfuerzos de la Oficina Ejecutora se enfocan en otorgar el abastecimiento amplio y continuo del recurso hídrico sobre otros proyectos de inversión pública.

Bajo este marco, es que la inversión pública, necesaria para que el proyecto avance adecuadamente, puede que se quede corta ante las necesidades de los concesionarios. Esto pueden entenderse si se considera que existe un primer momento de inversión, relacionada con el acceso a los servicios más básicos para la puesta en marcha de las concesiones, y en un segundo momento la inversión debe ir enfocada con infraestructura para el embellecimiento y necesidades especiales que surgirían en un destino turístico como el que se pretende sea el PTGP, por ejemplo, con aceras, ciclovías, entradas al proyecto, señalización entre otros.

Sin embargo, hay probabilidades altas de que todo este desarrollo no alcance con los recursos que actualmente tiene el FONDETUR, por lo que serán necesarias nuevas fuentes de financiamiento para estas obras, para lo cual la Oficina Ejecutora deberá implementar las estrategias necesarias, ya sea a través de alianzas público – privadas, de convenios con otras instituciones, o préstamos.

4. Conclusiones

1. Los riesgos identificados en este documento son aquellos que su ocurrencia podría influir negativamente en el logro de los objetivos identificados para la regulación.

2. Existen riesgos externos vinculados a la regulación, principalmente por las características de desarrollos de infraestructura. Pero también se identificaron riesgos de naturaleza interna debido a la falta de estrategia y planificación para la administración del PTGP, que le ha impedido en 30 años finalizar con el desarrollo del polo turístico.
3. Con pocas excepciones, los riesgos identificados poseen una valoración entre moderada y alta, lo que supone que para la obtención de los distintos objetivos de la regulación deben tomarse las medidas de mitigación necesarias.
4. Existen riesgos importantes relacionados con la actividad económica tanto nacional como internacional, debido a que gran parte del capital para las inversiones provienen del exterior, lo que puede hacer que los desarrollos se puedan detener por problemas financieros. También existen riesgos importantes a nivel político, pues se requiere de voluntad para generar las relaciones interinstitucionales para poder avanzar en el desarrollo de obra pública.
5. Hay riesgos asociados a la falta de claridad de la normativa y la dispersión de esta, así como que existen figuras jurídicas cuyo procedimiento no ha sido definido, situación que puede otorgar a la Administración cierta discrecionalidad para la toma de decisiones. Esto puede mitigarse con las alternativas planteadas en el capítulo anterior
6. Si no se mitigan los riesgos identificados, es posible que el impacto a nivel de empleo y encadenamientos productivos que genere el PTGP no sea tan importante, en comparación con otros centros turísticos, lo que haría pensar que las expectativas derivadas de desarrollar un Polo Turístico de impacto sustancial para la economía nacional, no se cumplan. Para esto es importante realizar mediciones comparativas con los otros centros turísticos para medir el impacto efectivo del PTGP.

5. Referencias

ASOPAPAGAYO. (2019, 24 de julio). Polo Turístico Golfo de Papagayo generará 3 mil empleos a partir de seis nuevos proyectos. *La República*.

<https://www.larepublica.net/noticia/polo-turistico-golfo-de-papagayo-generara-3-mil-empleos-a-partir-de-seis-nuevos-proyectos>.

Cajiao, V. (2012). *Aspectos legales del Polo Turístico Golfo de Papagayo, Guanacaste, Costa Rica: régimen especial*. Revista de Biología Tropical. 60. 225-230.
DOI: [10.15517/rbt.v60i2.20007](https://doi.org/10.15517/rbt.v60i2.20007).

Centro de Información Jurídica en Línea. (2017). *Regulación de las actividades turísticas en el golfo de Papagayo*.
<https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MjEzOQ==>.

Contraloría General de la República. (2008). *Informe del estudio realizado en el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) sobre el Proyecto Turístico del Golfo de Papagayo*. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2008/SIGYD_D_2008005186.pdf.

Instituto Costarricense de Turismo. (1995, 24 de julio). Sesión ordinaria de Junta Directiva N° 4572, artículo 2, inciso VIII. Reformado el 2 de mayo de 2012. *Por el cual se dicta la reforma al reglamento del plan maestro general del polo turístico golfo de papagayo*. Diario oficial La Gaceta N° 84.
https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2012/05/02/COMP_02_05_2012.html#_Toc323304417.

Instituto Costarricense de Turismo. (2019). *Informe de la auditoría operativa acerca de la eficacia, eficiencia y economía en la gestión de la Oficina Ejecutora del Polo Turístico Golfo de Papagayo*. <https://www.ict.go.cr/en/documents/auditor%C3%ADa/servicios-de-auditoria-emitidos/a%C3%B1o-2019/informes-2/1405-ai-ao-03-2019-auditor%C3%ADa-operativa-polo-tur%C3%ADstico-de-papagayo/file.html>.

Instituto Costarricense de Turismo. (2009). *Plan Maestro Polo Turístico Golfo de Papagayo: Un enfoque estratégico*.
<http://www.eap.ucr.ac.cr/index.php/profesores/publicaciones/category/32-rodolfo-romero-redondo?download=113:polo-turistico-golfo-de-papagayo-plan-maestro>.

OCDE. (2011). *Herramientas para la evaluación de la competencia*.
<https://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf>.

OCDE (2016), EL ABC de la Mejora Regulatoria para las Entidades Federativas y los Municipios: Guía Práctica para Funcionarios, Empresarios y Ciudadanos © OCDE.

Salas, A. (2010). *Polo turístico Golfo de Papagayo, Guanacaste, Costa Rica: Análisis del Polo Turístico Golfo de Papagayo como un modelo único gubernamental de concesión turística*. Center for Responsible Travel, Stanford University.
https://www.academia.edu/7344415/PTG_Papagayo_Informe_final_ASalas_Ene_09_1_Guanacaste.

Google. (s.f.). [Fabrica Nacional de Moneda y Timbre – Real Casa de la Moneda]. Recuperado el 21 de mayo de 2020 de
<https://www.google.com/maps/dir/ICT,+edificio+ICT,+Saturno,+San+Jos%C3%A9,+Uruca/Papagayo+Peninsula,+Provincia+de+Guanacaste/@10.2751815,-85.4565377,9z/data=!3m1!4b1!4m13!4m12!1m5!1m1!1s0x8fa0fb501a01179b:0xcbcc19c4a025c41d!2m2!1d-84.1109384!2d9.9500692!1m5!1m1!1s0x8f7580d847b16acd:0xb8bb4d7ba14f1f0a!2m2!1d-85.6820107!2d10.6267031?hl=es>

ANEXO 1

1. Metodología para el cálculo de la carga administrativa del regulador.

En un primer paso se obtiene el tiempo requerido para completar cada uno de los trámites que la regulación contempla. Para esto se parte del informe mencionado de cargas de trabajo, en él se detalla el tiempo que invierte la Administración en la atención de distintos trámites. No se consideran los tiempos muertos, por lo que para aplicar la metodología de costeo estándar de la regulación solo se tomará en cuenta el tiempo efectivo.

A partir de la información suministrada, se realiza una consolidación de las distintas actividades en macro tareas, y luego se ordenan en trámites, posteriormente se procede a contabilizar el tiempo.

Cuadro No. 1.

Tiempo requerido en horas efectivas por trámite establecido en la regulación y debidamente normado por la Dirección Técnica

Trámite	Tiempo requerido en horas efectivas
Concesiones	135
Cesiones parciales	27
Arriendo	27
Renovación de garantía de cumplimiento	8
Requerimientos técnicos	38
Coordinación interinstitucional	46
Desarrollo de obra pública	33
Inspecciones	107
Cambo de uso de suelo	115
Devolución de garantía de cumplimiento	15
Disminución parcial de la garantía	53
Acreditación de cambio de concesiones con declaratoria o contrato turístico	27
Ejecución de la garantía de cumplimiento	7
Criterios técnicos	7
Modificaciones de anteproyecto	44
Promedio	46

Fuente: Elaboración propia con base en el oficio PGP-135-2018 de la Dirección Ejecutiva del PTGP.

El siguiente paso es contabilizar el costo monetario de la regulación, para lo cual se determinan las categorías salariales de los funcionarios de la Oficina Ejecutora homologadas a la resolución de salarios emitida por la Dirección del Servicio Civil DG-003-2020, como base del cálculo del costo para la Administración que representa la contratación del personal necesario para llevar a cabo las tareas asignadas por la regulación.

Respecto al cálculo del costo del personal, en se toma el salario base y se suponen pagos adicionales de 10 anualidades (1,94% sobre el salario base por cada una), y pago por prohibición (30% sobre el salario base), con lo que se obtiene el salario bruto. Por otra parte, deben considerarse las cargas sociales que representan para el patrono mantener esos colaboradores en su planilla, por tanto, sobre el salario base se adiciona un 26,5% de cargas sociales, y un 8,33%; 5,33% y 4,17% de reservas para aguinaldo, cesantía y vacaciones respectivamente. Este cálculo resulta en un costo aproximado de la planilla anual que directamente está involucrada en las actividades del PTGP, que es de ₡133 millones. El resumen se encuentra en el Cuadro 2.

Cuadro No. 2.
Desglose del costo del personal

Profesionales del PTGP	Director Ejecutivo	Ejecutivo de Turismo 3	Ejecutivo de Turismo 1	Asistente de Turismo 1 - PTGP	Asistente de Turismo 1	Secretaria Ejecutiva
Salario base	\$2.154	\$1.248	\$868	\$509	\$496	\$591
10 anualidades (1,94% c/u)	\$418	\$242	\$168	\$99	\$96	\$115
Prohibición (30%)	\$646	\$374	\$261	\$153	\$149	\$177
Salario bruto	\$3.218	\$1.864	\$1.297	\$760	\$740	\$883
Cargas sociales (26,5%)	\$853	\$494	\$344	\$201	\$196	\$234
Reserva de aguinaldo (8,33%)	\$268	\$155	\$108	\$63	\$62	\$74
Reserva de Cesantía (5,33%)	\$172	\$99	\$69	\$41	\$39	\$47
Reserva de vacaciones (4,17%)	\$134	\$78	\$54	\$32	\$31	\$37
Costo mensual unitario	\$4.645	\$2.691	\$1.872	\$1.097	\$1.069	\$1.275
Cantidad de colaboradores	1	3	1	1	1	1
Costo mensual Total	\$4.645	\$8.072	\$1.872	\$1.097	\$1.069	\$1.275

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General del Servicio Civil ([http://www.dgsc.go.cr/ts_salarios/Resoluciones_Salariales_2020/I_Semestre_2020/Indices_Salariales/TITULO_I_\(Administrativos\).pdf](http://www.dgsc.go.cr/ts_salarios/Resoluciones_Salariales_2020/I_Semestre_2020/Indices_Salariales/TITULO_I_(Administrativos).pdf)) y el Departamento de Gestión del Talento Humano del ICT.

Luego de esto, realiza el computo para el costo por hora percibido los funcionarios a cargo de las tareas para los diferentes trámites, para esto se emula la metodología utilizada por la Dirección Ejecutiva del ICT para determinar las horas laborales mensuales. El tiempo real que un funcionario público trabaja en promedio por mes, si se trabaja 5 días a la semana, correspondería trabajar cada día 8 horas. Sin embargo, conforme lo contempla en el artículo 19 del Reglamento Autónomo de Trabajo del ICT, se deben descontar 45 minutos de descanso para el almuerzo. Por lo que el tiempo real de trabajo diario es de 7.25 horas. Además, se debe descontar los días feriados de ley: 1 de enero, 11 de abril, Jueves y Viernes Santos, 1 de mayo, 25 de julio, 15 de agosto, 15 de setiembre, 25 de diciembre y los días 2 de agosto y 12 de octubre; y 20 días de vacaciones (promedio estimado considerando el sistema gradual de vacaciones y la antigüedad de los funcionarios), resultando 230 días laborados al año, para un promedio de 19 días por mes, que finalmente representan 137,75 horas por mes. Así pues, se toma el costo calculado en el paso anterior para cada colaborador y se divide entre este último valor para obtener el costo por hora.

Figura No. 1.
Cálculo de la cantidad de horas laborales por mes

$$19 \text{ días / mes} \times 7.25 \text{ horas / día} = 137.75 \text{ horas/mes}$$

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología del PTGP.

Por último, se debe determinar la frecuencia con que se realiza cada trámite, con el fin de anualizar los costos, para esto se toma como referencia lo señalado en el informe del 2018 sobre trámites y tiempos, pues en ese documento también se señala la frecuencia anual; luego se revisa con la Dirección Ejecutiva el dato para actualizarlo al 2019. Además, debe considerarse si un trámite se realiza varias veces antes de obtener una respuesta definitiva por parte de la Administración, es decir, si el regulador debe revisar más de una vez los requisitos necesarios para el trámite debido a que el regulado no incluye toda la documentación necesaria cuando se presenta por primera vez. Para el caso de los trámites del PTGP, dentro de los procedimientos contenidos en el informe del 2018 sobre cargas administrativas, se detalla la revisión inicial del trámite y contempla los tiempos requeridos para atender la solicitud del regulado, incluyendo los tiempos de revisión. En el Cuadro 3 se encuentran las frecuencias actualizadas a 2019.

Cuadro No. 3.
Frecuencia anual de cada trámite en la Oficina Ejecutora del PTGP

Trámite	Frecuencia anual
Concesiones	1
Cesiones parciales	25
Arriendo	1
Renovación de garantía de cumplimiento	22
Revisión de expedientes y compromisos	60
Requerimientos técnicos	4
Coordinación interinstitucional	1
Desarrollo de obra pública	3
Inspecciones	32
Cambio de uso de suelo	3
Devolución de garantía de cumplimiento	3
Disminución parcial de la garantía	1
Acreditación de cambio de concesiones con declaratoria o contrato turístico	8
Ejecución de la garantía de cumplimiento	3
Criterios técnicos	15
Modificaciones de anteproyecto	5

Fuente: Elaboración propia con base en el oficio PGP-135-2018 e información de la Dirección Ejecutiva del PTGP.

Para aquellos trámites que ameriten realizar giras al PTGP, se incluye el cálculo de viáticos de acuerdo con lo establecido por la resolución R-DC-63-2019 de 05 de julio del 2019 de la Contraloría General de la República (CGR). Se debe incluir también el costo del transporte – kilometraje –, para este caso, se toma como referencia lo señalado en la Resolución R-DC-68-2020 del 03 de setiembre de 2020 de la CGR para el pago de combustible en el caso de vehículos rentados; se promedia el costo por kilómetro de los vehículos, sin importar antigüedad, de gasolina tipo B y de diésel; por otra parte, según se indica en Google Maps (s.f.), la distancia entre las oficinas del ICT en San José y la península de Papagayo es de 250 kilómetros (502 ida y vuelta). El cálculo para el pago de viáticos y kilometraje se incluye en el Cuadro 4, bajo el supuesto de que en promedio las giras se realizan en 2 días consecutivos.

Cuadro No. 4.
Costo de viáticos y kilometraje para un viaje de 2 días

Cantidad	Concepto	Costo Unitario	Costo Total
2	Desayuno	\$5,69	\$11,38
2	Almuerzo	\$7,32	\$14,63
1	Cena	\$7,32	\$7,32
1	Hospedaje*	\$28,94	\$28,94
502	Kilometraje	\$0,25	\$123,17
	Total		\$185,45

* Es un promedio del hospedaje pagado en Liberia y Carrillo.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República

(<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/zkv/reglamentos/07-R-DC-63-2019.pdf>

y

(<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/zkv/tarifas-kilometraje-R-DC-68-2020.pdf>).

Ahora bien, una vez identificadas las distintas actividades de los trámites, determinado el tiempo efectivo, el personal requerido para realizarlas y el costo por hora de este personal, se obtiene la carga administrativa de la Dirección Ejecutiva.

Cuadro No. 5.
Carga Administrativa de la Dirección Ejecutiva del PTGP

Trámite	Carga Administrativa
Concesiones	\$2.768
Cesiones parciales	\$13.647
Arriendo	\$546
Renovación de garantía de cumplimiento	\$1.597
Revisión de expedientes y compromisos	\$5.071
Requerimientos técnicos	\$768
Coordinación interinstitucional	\$768
Desarrollo de obra pública	\$7.414
Inspecciones	\$26.365
Cambio de uso de suelo	\$855
Devolución de garantía de cumplimiento	\$3.122
Disminución parcial de la garantía	\$465
Acreditación de cambio de concesiones con declaratoria o contrato turístico	\$1.086
Ejecución de la garantía de cumplimiento	\$381
Criterios técnicos	\$12.771
Modificaciones de anteproyecto	\$1.556
Total	\$110.034

Fuente: Elaboración propia con base en el oficio PGP-135-2018 de la Dirección Ejecutiva del PTGP.

Para el caso de la Oficina Ejecutora, muchos de los trámites requieren de un informe legal por parte de la Dirección Jurídica del ICT, estos son elaborados por profesionales en escala 3 del Servicio Civil y el tiempo medio para la redacción de estos informes es de 16 horas.

Cuadro No 6.
Carga Administrativa de la Dirección Jurídica del ICT

Trámite	Dirección Legal
Concesiones	\$938
Cesiones parciales	\$23.441
Arriendo	\$938
Revisión de expedientes y compromisos	\$3.751
Requerimientos técnicos	\$938
Coordinación interinstitucional	\$938
Desarrollo de obra pública	\$2.813
Cambio de uso de suelo	\$2.813
Acreditación de cambio de concesiones con declaratoria o contrato turístico	\$7.501
Modificaciones de anteproyecto	\$4.688
Total	\$47.819

Fuente: Elaboración propia con base información brindada por la Dirección Ejecutiva del PTGP.

Por otra parte, debe incluirse en el cómputo de costos aquellos relacionados con el pago de diferentes servicios como luz, electricidad, internet, además de papelería, útiles, en fin, de todo lo necesario para poder realizar los distintos trámites propuestos por la regulación. Para esto, según la metodología de Costeo Estándar, en SCM Network (2004, p. 34-35), que apunta a que estos costos representan alrededor del 10% de los costos de personal.

Además, la decisión final de los trámites debe someterse para consideración del Consejo Director, y en muchas ocasiones este elabora solamente una recomendación que debe elevarse a la Junta Directiva del ICT, para incorporar este costo se supondrá que representa un 10% al costo de personal, es decir el costo para la Dirección Ejecutiva y el costo de la Dirección Jurídica. Al incluir este costo se obtiene el total de la carga administrativa que representa para el regulador la aplicación de los distintos trámites que le dicta la regulación.

Cuadro No. 7.
Carga Administrativa para el regulador por la aplicación de la regulación

Dirección Ejecutiva	Dirección Legal	Costos de personal	Costos operativos	Consejo Director y Junta Directiva	Total de Carga Administrativa
\$110.034	\$47.819	\$157.854	\$15.785	\$7.893	\$181.532
(61%)	(26%)	(87%)	(9%)	(4%)	(100%)

Fuente: Elaboración propia con base información brindada por la Dirección Ejecutiva del PTGP.