

# **VIGESIMOPRIMER INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2014)**

## **Informe Final**

### **Marco normativo, institucionalidad y conflictividad del ordenamiento territorial**

Investigadores:

Alonso Ramírez y María Lourdes Villalobos



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

Contenido	
Resumen .....	3
Descriptoros .....	3
I. Introducción .....	3
II. Conflictos del PRC y la gobernanza nacional del ordenamiento territorial .....	4
IV. Conflictos en torno a la aplicación de PRC a escala local .....	15
V. Conclusiones.....	21
VI. Referencias .....	22

## **Resumen**

Este documento identifica y caracteriza algunos conflictos sociales e institucionales relacionados con la elaboración e implementación de políticas de ordenamiento territorial en Costa Rica. La exploración detallada de estos conflictos permite caracterizar aspectos y factores del marco jurídico e institucional que obstaculizan el diseño, aplicación y gestión de políticas públicas en esta materia. Se concluye: primero, que la carencia de normas que articulen el disperso marco legal sobre planificación del territorio provoca conflictos entre las diversas entidades públicas en términos del alcance de sus potestades. Segundo, que estos conflictos también resultan profundizados por la dispersión del poder político entre las entidades que conforman el sector y la ausencia de una perspectiva integral que articule el diseño de las políticas que lo conforman. Estos aspectos legales e institucionales traen consigo complicaciones para el bienestar de la población que ocupa estos espacios, así como, potenciales daños al medioambiente y un inadecuado aprovechamiento de los recursos naturales.

**Descriptor:** ordenamiento territorial, planificación urbana, conflicto social, instituciones políticas, entidades públicas, política pública, Planes Reguladores Cantonales.

## **I. Introducción**

El ordenamiento territorial en Costa Rica ha venido adquiriendo creciente relevancia en la agenda pública nacional. En los últimos años, el gobierno central ha tratado de dar más importancia a este tema dentro de la elaboración de las principales políticas orientadoras del desarrollo. Esto ha llevado a actividades para fomentar una articulación más sólida del trabajo de las entidades públicas con potestades en la materia, y una concatenación de esfuerzos con los gobiernos locales con el objetivo de elaborar y ejecutar instrumentos para la planificación del territorio, como los planes reguladores cantonales. Sin embargo, estos esfuerzos y acciones todavía demuestran limitaciones y carencias. Factores como la presencia de un marco normativo disperso en el tema, la falta de coordinación interinstitucional en el sector, así como la ausencia de recursos institucionales han terminado limitando el diseño, la aplicación y la gestión de estos instrumentos, así como otras medidas de regulación territorial.

El objetivo de esta ponencia es caracterizar estos factores en términos de cómo derivan en situaciones de conflicto social e institucional. La intención implícita del trabajo es evitar un estudio que simplemente realice un inventario de la legislación, las entidades y las políticas que conforman este sector institucional (considerando que ya ha habido muchos de este tipo). Al contrario, se busca explorar la forma en que diferentes aspectos del marco normativo e institucional del país son cruciales para el desarrollo de nuevos conflictos sociales y ambientales al respecto de estas políticas.

Con esto dicho, es claro que un mapeo exhaustivo de los conflictos sociales, ambientales e institucionales que se presentan en torno al ordenamiento territorial excede los alcances de este documento. Por este motivo, se decidió enfocar el análisis alrededor de los conflictos que se desenvuelven alrededor de una política clave del ordenamiento territorial: los planes reguladores cantonales (PRC). Los PRC son los

instrumentos de política pública sobre ordenamiento territorial que tienen más impacto tangible en el país, definiendo reglas e instrumentos efectivos para orientar las dinámicas sociales que definen cómo se usan espacios urbanos y rurales en un cantón. Así las cosas, se estudiaron los casos de municipalidades en diferentes etapas de elaboración y gestión de sus respectivos PRC (particularmente, Curridabat, Poás, Goicoechea y Alajuelita). Mediante entrevistas con los representantes municipales se buscó conocer sobre el estado de estas políticas, su rol en la toma de decisiones municipales, implicaciones para propiedad privada y principales dificultades enfrentadas en el proceso de elaboración e implementación.

Los resultados del trabajo se presentan partiendo de la forma ‘multiescalar’ en la que el PRC se enmarca dentro de las políticas de ordenamiento territorial del país. Si bien es cierto que estos planes son instrumentos cuyo alcance es exclusivamente cantonal y/o distrital, actividades relacionadas con su elaboración e implementación también están definidas por dinámicas sociales, económicas, políticas, institucionales y ambientales que toman lugar en diferentes escalas de manera simultánea. Como se verá más adelante, el proceso de elaboración de los PRC involucra a un conjunto de entidades públicas que van más allá de las municipalidades, y que cuentan con agendas que se ejecutan a nivel nacional; y que la aplicación de estos planes tiene consecuencias que superan la escala cantonal. Consecuentemente, se ha decidido presentar este trabajo reconociendo cómo estos conflictos relacionados con la elaboración e implementación de los PRC refleja estas dinámicas multiescalares.

Este trabajo concluye, que a nivel nacional, regional y local, hay una carencia de mecanismos que faciliten el establecimiento de procesos permanentes de articulación del extenso marco jurídico e institucional que regula el ordenamiento del territorio en Costa Rica. Esto refleja en las notables dificultades de coordinación que han tenido varias entidades públicas nacionales para diseñar un proceso claro de elaboración y aprobación de los planes reguladores cantonales; cosa que ha tenido como consecuencia un retraso considerable en la puesta en práctica o actualización de estos importantes instrumentos de ordenamiento territorial. Las complicaciones en el establecimiento y ejecución efectiva de regulaciones sobre el uso del territorio traen consigo problemas para el bienestar de la población que lo habita, así como potenciales daños al medioambiente.

## **II. Conflictos del PRC y la gobernanza nacional del ordenamiento territorial**

El plan regulador cantonal es la principal herramienta de ordenamiento territorial a nivel cantonal y local en Costa Rica. Constituye el principal instrumento con el que cuentan las municipalidades para controlar y planificar el desarrollo urbano y rural dentro de sus territorios (IFAM, 2003). Estos planes dictan de forma directa las pautas que deben seguir tanto las autoridades municipales, como los otros actores privados y públicos involucrados, para lograr una efectiva y ordenada planificación del territorio en esta escala. Si bien es cierto que la legislación dispone la existencia de planes nacionales y regionales y la posibilidad de que éstos dicten regulaciones importantes que atañen el uso del territorio a nivel cantonal, en la mayoría de los casos se trata de disposiciones más amplias y que, hasta cierto punto, no pasan de ser lineamientos generales con que orientar la planificación a nivel local.

En cambio, el plan regulador cantonal es el instrumento que establece lo que tanto actores privados como públicos pueden y no pueden hacer en el territorio. La legislación costarricense establece que las municipalidades cuenten con ciertos requisitos mínimos en sus planes reguladores, como reglamentos de urbanización, de uso de suelo, de vialidad y de renovación (ver sección IV). Al mismo tiempo, dicha legislación les brinda la posibilidad de evolucionar, actualizando estos planes con elementos que se vayan requiriendo con el paso del tiempo, como es el caso de planes para el mejoramiento de barrios y de embellecimiento del paisaje urbano. El punto es que estos instrumentos establecen las reglas necesarias con que controlar la manera en que dinámicas sociales, económicas y políticas se expresan en el espacio y el paisaje urbano y rural.

**Cuadro 1**  
**Estado actual de los Planes Reguladores Cantonales de los 81 cantones del país**

Provincia o Región	Estado actual del Plan Regulador Cantonal					Total
	Vigente	Vigente en proceso de actualización	Desactualizado en proceso de actualización	Sin plan regulador en proceso de elaboración	Sin plan regulador sin iniciar proceso de elaboración	
<i>Costa Rica</i>	29	9	1	21	15	75
GAM	11	7	1	11	1	31
San José	4	6	1	2	7	20
Alajuela	2	2	0	7	4	15
Cartago	5	0	0	1	2	8
Heredia	2	1	0	7	0	10
Guanacaste	5	0	0	0	0	5
Puntarenas	9	0	0	2	0	11
Limón	2	0	0	2	2	6

Notas: 1/. La tabla incluye planes reguladores tanto parciales como cantonales. 2/. No se incluyen en la tabla seis planes reguladores que fueron rechazados por la municipalidad y el IFA fue archivado: Bagaces, Carrillo, Abangares, Nandayure, La Cruz y Hojancha.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Departamento de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

Ahora bien, a pesar de su gran importancia operativa, el uso de los PRC es bastante limitado. De acuerdo a datos de la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), sólo 29 municipalidades cuentan con un plan regulador cantonal vigente; y de éstas, únicamente dos tercios cuentan con planes que incluyen reglas o disposiciones para regular la totalidad de la superficie territorial del cantón. El resto de los PRC existentes están diseñados, ya sea para regular uno o varios distritos puntuales, o bien algunas de las zonas urbanas definidas de previo en los cantones. La situación es similar a nivel del Gran Área Metropolitana (GAM), pues sólo un tercio de los municipios cuentan con un plan regulador cantonal. A esto debe sumarse el hecho de que estos planes tampoco están siendo actualizados con la frecuencia necesaria, pues el INVU también señala que sólo 10 de las 81 municipalidades del país están en

proceso de actualizar sus planes reguladores. En otras palabras, no sólo la mayoría de cantones del país no cuentan con instrumentos para la planificación estratégica del territorio, sino que menos de un octavo de éstas están incorporando cambios para hacer que estos instrumentos reflejen adecuadamente las dinámicas sociales, económicas y políticas que los afecta.

Si bien es cierto que el estado costarricense ha reconocido este problema y ha buscado resolverlo de muchas formas, todavía se reconocen diversos obstáculos al día de hoy. Entre éstos, quizás uno de los más relevantes (y alrededor del cuál se centra esta primera sección del trabajo) ha sido la creciente complejidad en la tramitología dispuesta por la institucionalidad nacional para regular el proceso de aprobación de los PRC (PEN, 2013). En 2002 y 2012, la Sala Constitucional dispuso, mediante dos sentencias separadas, la integración de dos nuevas entidades – la Secretaría Técnica Nacional del Ambiente (SETENA) y el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) – dentro del proceso de aprobación de los PRC. Las sentencias disponían que estos planes obtuvieran viabilidades ambientales e hidrogeológicas como requisitos previos a su aprobación final y eventual ejecución. Aunque en apariencia se trata de disposiciones fáciles de cumplir, esto no ha sido tarea fácil en la práctica, y ha terminado produciendo atrasos en, si es que no la suspensión de, los procesos de aprobación de PRC de muchas municipalidades.

### *II.1. Marco jurídico poco articulado*

Asimismo, este ‘bloqueo’ en la línea de producción de estos planes ha derivado en conflictos interinstitucionales. Por un lado, las autoridades municipales entrevistadas reprochan a las entidades públicas a cargo de la aprobación de estos planes (INVU, SETENA y SENARA) por los innumerables obstáculos impuestos y la forma en que éstos se traducen en crecientes costos dentro de un, ya de por sí, oneroso procesos de diseño de los PRC (Brenes, entrevista, 2015; Sánchez, entrevista, 2015; Echeverría, entrevista, 2015). Por otro lado, las autoridades de este gobierno y sus predecesores reconocen y han reconocido conflictos derivados de las dificultades para definir una visión común que permita ordenar los objetivos específicos de las entidades involucradas dentro del objetivo más amplio y claro: que los PRC sean aprobados y ejecutados (Sancho, 2014; CGR, 2013).

En efecto, el conflicto en torno al bajo desempeño de la institucionalidad para aprobar estos planes es reflejo de problemas profundos del ordenamiento territorial costarricense. Para empezar, se trata de un problema con el que resuenan críticas comunes relacionadas con la amplia dispersión y reducida articulación del marco normativo del ordenamiento territorial en Costa Rica. Existe una extensa literatura en el país que ha hecho evidente que el marco legal en materia de ordenamiento y planificación territorial es muy amplio y difuso (CICAP, 2007; Ramírez y Mora, 2010; Astorga, 2011; MIVAH, 2012; Peña, 2015). Desde de la década de los cincuenta, se comienzan a crear algunas leyes y reglamentos ligadas directa o indirectamente al tema de la planificación territorial, aunque centrada solamente alrededor del tema urbano, como es el caso de la Ley de Planificación Urbana de 1968 (Astorga, 2011; Vargas, 2014; Peña, 2015). No es sino hasta mediados de la década de los noventa, mediante la creación de la Ley Orgánica del Ambiente, que se comienza a tratar el tema de planificación territorial de una forma más integral, tomando en cuenta no solo la

planificación urbana sino también la rural, el tema ambiental y apareciendo por primera vez el concepto de ordenamiento territorial en las normas (Astorga, 2011; Vargas, 2014; Peña, 2015).

### Cuadro 1

#### Principales normas vinculadas al tema de la planificación y el ordenamiento territorial del país

Año	Norma	Descripción	Instituciones responsables
1954	Ley Orgánica del Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU) (N° 1788)	Funciones del INVU	INVU
1968	Ley de Planificación Urbana (N° 4240)	Lineamientos generales de la planificación urbana, así como la elaboración de planes nacionales de desarrollo urbanos, planes regionales y planes reguladores cantonales	INVU, MIDEPLAN y municipalidades
1977	Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (N° 6043)	Lineamientos para la planificación del territorio a lo largo de la franja costera del país	ICT, INVU y municipalidades
1982	Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones (N° 3391)	Regula el uso del suelo urbano en aquellos terrenos que no cuenten con un plan regulado	INVU
1995	Ley Orgánica del Ambiente (N° 7554)	Lineamientos generales sobre la política nacional de ordenamiento territorial, con énfasis en el aspecto ambiental	MINAET, SETENA, MAG y municipalidades
1998	Ley de Uso, Manejo y conservación del Suelo (N° 7779)	Su objetivo es proteger, conservar y mejorar los suelos en conjunto con los recursos naturales	MINAET y MAG
2012	Ley de Transformación del IDA en el INDER (N° 9036)	Marco institucional para el desarrollo rural sostenible del país	INDER

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de: Astorga (2011), Vargas (2014), Peña (2015) y MIVAH, 2012.

Aunque este desarrollo normativo es encomiable, el problema es que no se ha logrado producir mecanismos que permitan articular las diferentes temáticas y materias en torno a los instrumentos puntuales con los que se realiza dicho ordenamiento territorial. Se tienen numerosas leyes, decretos y reglamentos que dictan las pautas a seguir y los elementos que se deben considerar para la elaboración de instrumentos de planes reguladores cantonales (IFAM, 2003). Sin embargo, al tratarse de normas creadas en diferentes momentos y que atañen a instituciones precisas, sin una visión conjunta del sector institucional, se tiende a provocar contrastes y reiteraciones, incluso en torno a los pasos a seguir para la elaboración de este tipo de instrumentos.

Estos problemas descansan en la base del problema que hoy vemos con la aprobación de los PRC. Aunque uno podría cuestionar que la integración de SETENA y SENARA en el proceso de aprobación de los PRC deriva de una decisión de la Sala Constitucional (i.e.: una entidad pública que carece de un componente técnico) lo cierto del caso es que sorprende ver cómo no se había considerado antes integrar a estas entidades dentro del proceso de elaboración de estos planes, sobre todo si se toma en

cuenta cuán importantes son los PRC para regular sobre el aprovechamiento de recursos que ambas entidades regulan y protegen. En efecto, la promulgación de las resoluciones de Sala Constitucional (2002-1220 y 2012-8992) se dio sin que existieran previamente obligaciones para ambos entes de revisar dichos planes, lo que es lo mismo que decir que la planificación y protección del espacio que hacía SETENA y SENARA estaba totalmente divorciada de la que hacían las municipalidades por medio del PRC.

Claro está, el problema es que cuando estas obligaciones cayeron sobre todas estas entidades públicas, no existía una base jurídica e institucional clara que resolviera las potenciales incertidumbres de cambios administrativos como éstos. En el caso de SETENA, esta quedó obligada a evaluar la viabilidad ambiental de los planes reguladores, sin consideraciones previas sobre si la entidad tenía las capacidades institucionales para desarrollar esta tarea. Las municipalidades también tuvieron que retrasar los procesos de aprobación y actualización de sus planes con el fin de incorporar este nuevo requisito. Este proceso de ajuste significó, de entrada, una inversión (si es que no, un desperdicio) de importantes recursos y tiempo: primero, porque al no existir claridad sobre la manera en que SETENA pretendía aplicar la metodología de evaluación de los PRC, se produjo una larga fila de espera para los planes que buscaban adquirir la viabilidad ambiental. Segundo, tampoco se logró clarificar dónde, en el proceso de aprobación del PRC, debía ubicarse SETENA, particularmente con respecto a actividades como las audiencias públicas que estos planes deben recibir previo a su aprobación final (Ávila, entrevista, 2015).<sup>i</sup> Finalmente, la introducción de esta variable también terminó elevando el ya de por sí oneroso costo de elaborar un plan regulador cantonal, pues ahora las municipalidades debieron hacer inversiones para realizar evaluaciones ambientales estratégicas de sus planes bajo los nuevos criterios de SETENA. Esto se convirtió quizás en una de las dificultades más grandes para los gobiernos locales dado el hecho de que se trata de uno de los sectores institucionales con menos capacidades financieras del país (ONU-HABITAT, 2009).

Algo similar pasó en el caso de SENARA, la diferencia siendo que esta entidad ha tenido menos tiempo para ajustarse al proceso en comparación con SETENA. La resolución de la Sala Constitucional terminó asignándole a SENARA tareas dentro del proceso de aprobación del PRC, a pesar de que tampoco se conocía bien si esta entidad contaba con metodologías para evaluar esta variable o con las capacidades instaladas para desarrollar procesos de evaluación, aprobación y seguimiento de estos planes a nivel nacional. Como resultado, esto terminó produciendo un nuevo 'cuello de botella' para los planes reguladores que buscaban aprobación, sin mencionar nuevos problemas para la institucionalidad con respecto de en qué etapa del proceso ubicar este nuevo requisito. En la actualidad, sólo 10 de los 31 municipios de la GAM han ingresado su PRC a SENARA para tramitar la viabilidad hidrogeológica. De éstos sólo tres han logrado aprobación (Belén, Barva y San Pablo); el resto se encuentra en espera de aprobación desde el año pasado (Santa Bárbara, San Isidro y Heredia) o el antepasado (Santo Domingo, Flores, Alajuela y Santa Ana).

## II.2. Marco institucional disperso

Ahora bien, el problema de este marco legal disperso no sólo se limita a la presencia de procesos 'parcelizados' de planificación del espacio, sino que también se evidencia en problemas cuando debe coordinarse entre las parcelas que ya existen. Muchos estudios han concluido que el marco institucional con el que cuenta el sector de ordenamiento territorial es muy amplio (CICAP, 2007; Ramírez y Mora, 2010; Peña, 2015; Vargas, 2014). Según el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo (decreto ejecutivo 38536-MP-PLAN), el Sector de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial está integrado por trece instituciones<sup>ii</sup>. En esencia, no hay un problema intrínseco con que haya especialización institucional en un sector de política pública, es decir, con que se tengan entidades trabajando exclusivamente en aristas puntuales de un mismo tema. Pero esto sí puede convertirse en un problema si no existen de antemano los incentivos que permitan que las entidades amarren sus perspectivas parciales alrededor de una visión integral del sector. En la práctica, esto ha resultado ser difícil en el caso de Costa Rica. Aquí, cada entidad realiza sus funciones de ordenamiento territorial respondiendo a sus intereses y obligaciones, que parten de las funciones y objetivos que le asigna el marco jurídico y de sus situaciones institucionales particulares (MIVAH et al. 2008; Ramírez y Mora, 2010).

Esto se refleja muy bien en torno al problema de los cuellos de botella de la aprobación del PRC que estamos estudiando. Quizás uno de los conflictos institucionales que ha sido más difícil resolver en torno a este caso ha tenido que ver con cuál deberían ser los requisitos que las municipalidades deberían cumplir para aprobar sus planes reguladores. Aunque se reconoce que muchos requisitos que solicita el Manual de Procedimientos para la Redacción y Elaboración de PRC del INVU no son considerablemente diferentes de los que empezó a solicitar SETENA y luego SENARA, en la práctica los esfuerzos para armonizar estos planes han sido muy recientes. De hecho, uno de los puntos de preocupación más importante para las municipalidades es que tanto SENARA como SETENA, exigen estudios, mapas, matrices y variables muy detalladas y costosas, cosa que imposibilita realizar estos estudios a los gobiernos locales más pobres y, por ende contar con un plan regulador. Ahora bien, esto estaría justificado si existieran diferencias trascendentales en las variables que se están estudiando, pero ese no es el caso. De hecho, la variable hidrogeológica ya era parte de la evaluación que hacía SETENA de estos planes, la única diferencia siendo que se aplican metodologías diferentes para evaluar este mismo tema. En SETENA el estudio que corresponde a esta variable es menos detallado y constituye una parte pequeña del estudio de la viabilidad ambiental mientras que en SENARA, el estudio es muy detallado y constituye la totalidad del requerimiento para la viabilidad hidrogeológica<sup>iii</sup> (Bolaños, entrevista, 2015).

La integración de esta variable en la evaluación de estos planes, aunque ciertamente justificada, ha provocado nuevos obstáculos para la aprobación de los PRC. SENARA dispuso que para obtener una viabilidad hidrogeológica, las municipalidades debían primero desarrollar mapas que describieran el estado de los recursos hídricos del cantón y que incluyeran matrices de vulnerabilidad, usando de machote los trabajos que la sentencia obligó al cantón de Poás (y que obliga a esa municipalidad a abordar la situación del cantón completo). La elaboración de dichos mapas y matrices, tal y como

pasó con los estudios solicitados por SETENA, han provocado un atraso considerable en el proceso de aprobación de los planes, ello sin contar con el hecho de que implican estudios más caros y que toman muchísimo más tiempo dado el alto nivel de detalle solicitado por SENARA. En muchos casos, se trata incluso de información que debe construirse desde cero pues dichas matrices no existen para muchos de los cantones del país (Ramírez y Alfaro, 2002). Así las cosas, este nuevo – pero bien justificado – requisito que deben cumplir las municipalidades para que les sea aprobado su plan regulador también ha terminado convirtiéndose en una traba para la aprobación de nuevos planes reguladores. En cualquier caso, estas diferencias en las metodologías han hecho que las instituciones no se pongan de acuerdo y han obligado a tener que realizar negociaciones entre ambas, quitando tiempo y esfuerzo en el proceso de aprobación de planes reguladores (Ávila, entrevista, 2015).

Similarmente, de acuerdo a Martínez (entrevista, 2015), muchos de los mecanismos jurídicos que actualmente regulan el proceso de aprobación de los PRC (i.e.: el Manual de Procedimientos para la Redacción y Elaboración de Planes Reguladores del INVU, el Procedimiento Técnico para la Introducción de la Variable Ambiental en los Planes Reguladores u otra Planificación de Uso de Suelo de la SETENA<sup>IV</sup>, y el manual que introduce la viabilidad hidrogeológica de SENARA) contienen disposiciones y obligaciones muy similares entre sí, cada uno se ha venido aplicando de una forma separada del otro. Esto significa que en el centro de este problema tenemos tres normas diferentes incluídas una dentro de la otra y con diferentes enfoques. Esto provoca poca claridad y duplicidad de funciones pues muchas municipalidades para evitar el rechazo del plan, realizan todo lo que se indica en las distintas normas, aunque se trate del mismo requerimiento una y otra vez.

En otras palabras, uno de los problemas institucionales que subyace el conflicto sobre la aprobación de planes reguladores deriva de la incapacidad de las diferentes entidades de ajustarse a una visión integral del ordenamiento territorial que balancee, los objetivos que cada una solicita desde su parcela específica con el objetivo principal de que las municipalidades cuenten con sus respectivos instrumentos de planificación territorial. De esta forma hasta la fecha, los planes reguladores cantonales, en lugar de ser vistos por todas las entidades públicas involucradas como herramientas integrales que involucran elementos sociales, culturales, ambientales y políticos, reflejando las visiones de cada sector parecieran haber sido volcados enteramente a atender temas ambientales. Los estudios ambientales no se están aplicando al ordenamiento territorial, sino que se están considerando como un proyecto en sí mismo pues se le brinda un sobredimensionamiento a la variable físico-ambiental, que prácticamente convierte a estos planes en planes ambientales, cuando en realidad el ordenamiento territorial es una integración de varios temas (Rosales, entrevista, 2015). Irónicamente, como se mencionó antes, el requerimiento de estas variables ambientales es el que no permite, en este momento, que las municipalidades tengan plan regulador.

Por ejemplo, desde el 2004 la Municipalidad de Poás ha intentado que se apruebe su plan regulador, pero por exceso de trámites, tiempos largos de espera y criterios técnicos, tanto del SENARA como de la SETENA, se le ha rechazado dos veces. Según el alcalde de esta municipalidad (Brenes, entrevista, 2015), uno de los principales

problemas ha sido que la municipalidad no cuenta con los recursos económicos necesarios para realizar los mapas de vulnerabilidad hidrogeológica en una escala tan detallada como los que solicita SENARA y sin estos mapas no se pueden elaborar los Índices de Fragilidad Ambiental (IFAs) que solicita SETENA. Esta situación ha provocado que se rechacen los estudios por parte de SETENA, al tratar de utilizar otros mapas que la municipalidad ha logrado tener a disposición para elaborar los IFAs, como los que ofrece el INTA o los que ha elaborado la Escuela de Ciencias Geográficas de la UNA. Pero por estar en una escala mayor que la que solicita SENARA o por no estar aprobados por dicha institución, no pueden ser usados. Finalmente, la municipalidad logra que SENARA y SETENA aprueben que trabajen con los mapas de mayor escala y menos detallados, sin embargo, el tiempo que esperaron para validar los mapas hidrogeológicos, la posibilidad de enfrentarse a un cambio de metodología en el proceso, como se los indicó SENARA, y los nuevos cambios que tienen que realizarle al plan regulador, hizo que la municipalidad tuviera que solicitar más financiamiento a MIDEPLAN para tratar de aprobar el plan por tercera ocasión (Brenes, entrevista, 2015).

Una situación similar ocurre en la Municipalidad de Alajuelita, en la cual el plan regulador no puede ser actualizado debido a que deben elaborarse estos mapas hidrogeológicos. Víctor Echeverría, el alcalde del cantón, (Echeverría, entrevista, 2015) indica que el plan regulador tiene algunas matrices de aguas pero no cuentan con los requerimientos tan formales que exige SENARA, pues elaborarlas representarían una inversión muy costosa para la municipalidad y la incorporación de estas nuevas matrices implicaría empezar desde cero el plan regulador.

Ante toda esta situación, llama la atención el hecho de que el origen de este bloqueo y trabas que presenta actualmente la aprobación de planes reguladores cantonales, ha sido generado por un actor completamente externo al sector de ordenamiento territorial que es la Sala Constitucional. Esta situación demuestra la forma en que otros actores ajenos al sector pueden meterse en él y alterar las reglas del juego planteadas dentro del mismo, lo cual a su vez puede ser un reflejo del divorcio que existe entre las agendas de los actores involucrados, así como de las enormes dificultades que deben superarse para alcanzar un nivel mínimo de coordinación interinstitucional entre las entidades del sector. En consecuencia, los conflictos generados por la falta de una visión integral de ordenamiento territorial han provocado un retraso importante en la aprobación y ejecución de los planes reguladores cantonales, dejándolos inutilizados como instrumentos de regulación territorial.

### *II.3. Falta de capacidades institucionales*

Por último, y asociado a los problemas generados por un marco institucional amplio y por un marco normativo extenso y difuso, existe un problema de capacidades institucionales manifestado en la falta de recursos económicos y de personal por parte de las empresas que conforman el sector. Este no es un problema nuevo, y de hecho ya había venido afectando aspectos relacionadas a actividades de planificación desde el INVU en diferentes formas.

Varios informes de la Contraloría General de la República (CGR), por ejemplo, muestran que el INVU ha sido incapaz de realizar muchas de sus obligaciones debido a la falta de recursos humanos y económicos (Vargas, 2014; Ramírez y Mora, 2010). Así, en 1999 se determinó que el INVU no había podido elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano por falta de presupuesto, directrices y apoyo de otras instituciones (CGR, 1999; Vargas, 2014). Casi diez años después, en el 2009, un nuevo informe de la CGR encontró que se habían presentado atrasos importantes en la elaboración de varias fases de este plan por falta de recursos económicos, tecnológicos y de personal (CGR, 2009; Vargas, 2014). Asimismo, se determinó que dicha institución se había atrasado varios años en elaborar un programa para la capacitación de municipalidades en la elaboración de planes reguladores debido a una carencia de recursos económicos y humanos (CGR, 1999; Vargas, 2014), especialmente si se considera que en el INVU se han presentado recortes de presupuesto y de personal en el sector de planificación territorial, reduciendo así su capacidad operativa (Rosales, entrevista, 2015).

A esto se suman los problemas que han tenido SENARA y SETENA para adecuarse a sus nuevos roles tras las resoluciones de la Sala Constitucional. Por su parte, como se mencionó antes, SENARA y SETENA no contaban con la capacidad instalada para evaluar la cantidad de planes reguladores a nivel nacional, lo que hasta cierto punto fue crucial para entender porque se generaron grandes períodos de espera para la aprobación final de los PRC en ambas instituciones (Ávila, entrevista, 2015).

No obstante, esto también ha terminado produciendo otros problemas inesperados. Por ejemplo, el decreto ejecutivo 32967, emitido en 2006 con el propósito de indicar los elementos que SETENA debería considerar para aprobar viabilidades ambientales de un plan regulador (en respuesta a la resolución constitucional), no nació propiamente de SETENA sino que, en vista de la falta de capacidades institucionales, fue elaborado por un consultor privado externo contratado por el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) e impuesto para implementarse dentro de la institución. Al no involucrarse la entidad en la elaboración del decreto y, por ende, no tener un conocimiento profundo de sus planteamientos, se tuvo que mediar un tiempo de ajuste dentro de la entidad para definir la mejor forma de implementar estas disposiciones.

Esto también ha producido que otros intereses tomen provecho de la situación. Por ejemplo, se reconoce que la expansión considerable de nuevos requisitos para la elaboración de estos planes ha derivado en la generación de una fuerte oferta para empresas privadas que se dedican a realizar planes reguladores. En algunos casos, estas empresas se aprovechan de la situación para cobrar sus servicios e incluir menos contenidos de los que son requeridos para la aprobación del plan regulador, como sucede con los requisitos de los elementos necesarios para aprobar la viabilidad ambiental de SETENA, que al no estar bien especificados en el decreto ejecutivo 32967, dichas empresas elaboran documentos incompletos que son rechazados por SETENA (Bolaños, entrevista, 2015).

### **III. Conflictos en torno a la planificación regional**

En síntesis, las dificultades evidenciadas en la tramitología para la aprobación de los PRC y las consecuencias que esta situación ha generado durante la última década es de alguna forma un reflejo de problemas más grandes en el marco legal e institucional del ordenamiento territorial costarricense. Claro está, debe decirse que la presente administración ha realizado un gran esfuerzo tanto para coordinar el sector como para agilizar el trámite de estos planes. Así, desde febrero del 2015, se discute el Reglamento para agilizar las acciones de revisión y aprobación de Planes Reguladores Locales y Costeros (decreto ejecutivo 38782), que plantea la creación de una comisión interinstitucional integrada por un representante de los MINAE, MAG, MIVAH, MIDEPLAN, INVU, el secretario de la SETENA y el gerente general del SENARA con el fin de agilizar la aprobación de los planes reguladores y brindar una solución a la problemática existente por este entramado. De esta forma, pareciera que este decreto promete resolver este problema tan grave que se ha descrito aquí.

Sin embargo, vale la pena destacar que el hecho de que el sector haya sido incapaz de resolver los evidentes problemas que bloquearon la construcción y aprobación de los instrumentos de regulación básicos del ordenamiento territorial, por más de una década, refleja los problemas estructurales en términos institucionales y de marco jurídico que presenta el ordenamiento territorial en Costa Rica. Si a esto se le suma el hecho de que el país tampoco ha logrado generar un consenso institucional estable para el desarrollo de otras políticas nacionales importantes como la elaboración de un plan nacional de desarrollo urbano o alrededor de un plan regional de desarrollo urbano para la GAM, debidamente aceptado por los diferentes actores que conforman el sector, es más que evidente el grado de dificultad que existe en términos del marco institucional y la coordinación interinstitucional del sector.

Uno de los problemas que se generan a nivel regional, ha sido la falta de una integración política entre la planificación regional y la planificación local, es decir, en términos de cuál debería ser la manera en que el Estado pueda planificar espacios subnacionales más extensos que los cantones sin menoscabar la autonomía municipal. Hasta la fecha ha habido esfuerzos para alcanzar un sistema a escala regional para la planificación de la GAM, pero en la práctica han sido esfuerzos que han quedado sistemáticamente abandonados dada la débil gestión de las políticas a escala regional (CGR, 2013).

Una razón de esto tiene que ver con la debilidad política intrínseca que caracteriza a esta escala en comparación con las otras escalas de planificación en el país. A diferencia de la escala nacional y local, la escala regional no cuenta con autoridades políticas electas claramente definidas, ni atribuciones jurídicas e institucionales que se acompañen de recursos y capacidades institucionales con que se pueda promover agendas de trabajo. Puesto de otro modo, políticamente, no existe una entidad u órgano que gobierne la escala regional y por ende, tampoco hay entidades que estén dispuestas a plantear agendas permanentes en ese nivel.

Ahora bien, esto no impide que se puedan presentar esfuerzos de planificación del territorio a escala regional, pero su grado de éxito dependerá de la capacidad de evitar

conflictos con el plano local (i.e.: evitando establecer reglas muy puntuales que interfieran con la autonomía municipal). Los conflictos surgen cuando las políticas regionales comienzan a regular temas muy específicos que entren en conflicto con aspectos regulados en el PRC. Cantones que cuentan con un plan regulador probablemente ya van a tener las regulaciones con respecto a temas que serán atendidos por un plan regional y van a poder actuar de acuerdo a lo establecido en el plan regulador, porque son autónomas (Ávila, entrevista, 2015). Así, por ejemplo, aspectos como la definición de alturas máximas para edificaciones o porcentajes de cobertura del terreno en planes reguladores regionales siempre tienden a generar roces con las municipalidades, dado que son cosas que ya están reguladas en los PRC (Martínez, entrevista, 2015).

Ahora bien, otro problema es que en las últimas décadas es que ha habido una débil gestión de ordenamiento territorial a nivel regional en Costa Rica. Desde 1982, con el Plan GAM a la actualidad, se han desarrollado cuatro planes regionales para la GAM, incluyendo el Plan Regional Urbano de la GAM (PRUGAM), el Plan de Ordenamiento Territorial de la GAM (POTGAM) y, recientemente, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para la GAM del 2013. Sin embargo, el PRUGAM y el POTGAM no lograron desarrollarse por completo y los otros dos planes, salvo por algunos temas puntuales como la restricción del anillo de contención, no han logrado ejecutarse completamente (Alfaro, 2013).

En ciertos casos, la aprobación y ejecución de estos planes regionales ha sido afectada por el problema de la falta de coordinación y de perspectiva integral que tienen las instituciones sobre el ordenamiento territorial, mencionada anteriormente. Esto ha provocado incluso competencia entre ellas mismas, por tratar de sobreponer sus criterios, sus intereses y sus propuestas sin importar las consecuencias tengan en la planificación y ejecución del ordenamiento territorial del país (CGR, 2013).

Así por ejemplo, el proyecto del PRUGAM fue rechazado por el INVU, luego de un proceso de elaboración de cinco años y de una inversión millonaria por parte del Estado costarricense, al considerar que la aprobación del proyecto pondría en peligro su existencia y le delegaría sus funciones al organismo ad-hoc creado para esta elaboración (la Entidad Gestora del Proyecto PRUGAM) y al MIVAH, las cuales habían recibido un mayor apoyo por parte del Poder Ejecutivo (Vargas, 2014). Ante este rechazo, el INVU obtiene la potestad para crear un plan alternativo, el POTGAM, el cual no recibe el apoyo de algunos grupos y ni siquiera es enviado a aprobación, razón por la cual se le vuelve a dar la oportunidad al MIVAH, quien en conjunto con el ITEC y con muchos de los insumos del PRUGAM, plantea el Plan GAM 2013, que es el plan vigente para la GAM en la actualidad (Vargas, 2014).

Este tipo de situaciones, provoca que se inviertan miles de millones de colones en planes y políticas de ordenamiento del territorio pero que son rechazadas y cambiadas con frecuencia, sin llegarse a lograr su implementación. En este sentido, se ha argumentado que en realidad actualmente no se tiene un plan de desarrollo a nivel de país, lo que se tienen son políticas de gobiernos de cuatro años y, una vez que vencen los plazos y vienen nuevos gobernantes, vienen nuevas ocurrencias (Echeverría, entrevista, 2015). Asimismo, esta situación perjudica a las municipalidades, las cuales

se han visto obligadas a estar modificando sus instrumentos de regulación territorial como consecuencia de cambios en las políticas regionales y las disposiciones y ocurrencias de estas instituciones. Así, en el año 2000, la municipalidad de Alajuelita había elaborado un plan regulador, sin embargo, el mismo fue abandonado para volver a empezar a elaborar un plan con las nuevas propuestas y requisitos del PRUGAM, que al final de cuentas resultó de una combinación entre el plan original y las propuestas del PRUGAM (Echeverría, entrevista, 2015).

Si no se tienen planes regionales, no se tiene una visión sistémica del ordenamiento territorial, pues solamente se tienen los planes reguladores cantonales que regulan el nivel local, y no existe un plan que establezca una coordinación entre ellos (Ávila, entrevista, 2015). Así por ejemplo, el manejo de límites y la relación entre las actividades que se desarrollan alrededor de ellos, establecimiento de interrelaciones de vías y transporte público, así como la relación con los otros cantones quedaría sin dirección (Ávila, entrevista, 2015). De esta forma, para evitar que los planes reguladores cantonales terminan funcionando como islas, cada uno regulando su propio cantón sin considerar los otros planes reguladores de los cantones que colindan con éstos es necesario contar con el direccionamiento de los planes regionales y nacionales (Echeverría, entrevista, 2015).

#### **IV. Conflictos en torno a la aplicación de PRC a escala local**

A nivel local, las regulaciones en materia de ordenamiento territorial tienen que ver con la forma en la que se aplica el plan regulador cantonal. Este plan establece las directrices sobre las cosas que se pueden hacer en esos suelos y la manera en que se pueden hacer, así como las cosas que no se pueden hacer. Estas regulaciones y obligaciones se encuentran establecidas en distintos reglamentos contenidos en los planes reguladores, que permiten reforzar el contenido de los mismos.

Estos reglamentos establecen varias regulaciones en torno a distintos temas. Así por ejemplo, determinan las distintas formas en las que se debería usar el espacio, si se pueden o no realizar fraccionamientos en dichos espacios, densidades, requisitos de construcciones, en fin, muchos aspectos de la propiedad privada de distintos individuos de la comunidad. De esta forma, el plan regulador, a través de estos reglamentos, indica cómo usar el espacio, a menudo ocupado por privados, partiendo de una lógica de participación que necesariamente supone el beneficio del uso público para el bienestar general de la población. Sin embargo, muchas veces estas metas entran en contradicción con las metas que tienen los dueños privados del suelo, que al final de cuentas son dueños de una gran parte los segmentos de espacios que el plan busca regular. Así, surgen conflictos, especialmente cuando el dueño quiere usar el espacio de una forma diferente a la que plantea el plan regulador, presentándose disputas entre los usos privados del espacio y la planificación pública de los recursos allí ubicados.

**Cuadro 2**  
**Reglamentos contenidos en los planes reguladores cantonales de Goicoechea, Curridabat, Escazú y San José\***

Reglamento	Plan regulador				
	Goicoechea	Curridabat <sup>1/</sup>		Escazú	San José
Resto del cantón		Área Central <sup>2/</sup>			
Reglamento de Zonificación	x	x	x	x	x
Reglamento de Disposiciones Generales	x				x
Reglamento de Vialidad	x	x	x	x	
Reglamento de Infraestructura Urbana	x				
Reglamento de Renovación Urbana	x				
Reglamento de Construcciones, Urbanizaciones y Fraccionamientos	x		x		
Reglamento de la Publicidad Exterior					x
Reglamento de Espacios Públicos, Vialidad y Transporte					x

Notas: \*Para realizar esta tabla se consideraron únicamente los reglamentos incluidos dentro de los planes reguladores cantonales. Las municipalidades pueden contar con otros reglamentos relevantes pero que se han construido por aparte. 1/ Actualmente el cantón de Curridabat se rige mediante dos planes, uno vigente desde 1993 y, otro desde el 2013, el cual cubre solamente el Área Central del cantón. 2/. El plan regulador del Área Central del cantón de Curridabat no cuenta con reglamentos per sé, sin embargo cuenta por regulaciones para cada uno de los temas señalados.

FUENTE: Municipalidad de Goicoechea (2000), Municipalidad de Curridabat (1993), Municipalidad de Curridabat (2014), Municipalidad de Escazú (2005) y Municipalidad de San José (2014).

La Ley de Planificación Urbana establece que las municipalidades deberán emitir los reglamentos de desarrollo urbano que consideren necesarios para implementar el plan regulador. Según dicha ley y el Manual de Procedimientos para la Redacción y Elaboración de Planes Reguladores<sup>v</sup>, los principales reglamentos de este tipo que deberían incluirse en un plan regulador son: el Reglamento de Zonificación, el Reglamento de Fraccionamiento y Urbanización, el Reglamento de Mapa Oficial, el Reglamento de Renovación Urbana y el Reglamento de Construcciones.

**Cuadro 3**  
**Temas que regulan los diferentes reglamentos incluidos en los planes reguladores cantonales de Goicoechea, Curridabat, Escazú y San José\***

Tema que regula	Plan regulador				
	Goicoechea	Curridabat <sup>1/</sup>		Escazú	San José
Resto del cantón		Área Central			
Uso de suelo	x	x	x	x	x
Zonificación	x	x	x	x	x
Densidad	x	x	x	x	
Tamaño y frente del lote	x	x	x	x	x
Requisitos de construcción <sup>2/</sup>	x	x	x	x	x

(Ocupación y obras en) espacios públicos	x	x	x	x	x
Derechos de vía	x	x	x	x	x
Alineamientos y retiros en calles y aceras	x	x	x		x
Estacionamientos		x	x	x	x
Aceras	x		x	x	x
Alamedas			x	x	
Espacios de bicicletas			x		
Obras de infraestructura urbana y servicios básicos <sup>3/</sup>	x				
Proyectos de renovación urbana	x		x		
Fraccionamientos	x	x	x	x	
Urbanizaciones	x	x	x		
Obras o elementos complementarios (rótulos, afiches, tapias, verjas)	x	x	x	x	x
Lineamientos ambientales	x		x		
Paisaje				x	
Espacios verdes	x	x	x	x	x
Sanciones	x	x	x	x	x

Nota: \*En esta tabla se incluyen solamente los temas regulados por los reglamentos contenidos dentro de los planes reguladores cantonales. 1/. Actualmente el cantón de Curridabat se rige mediante dos planes, uno vigente desde 1993 y otro desde el 2013, el cual cubre solamente el Área Central del cantón. 2/. El tema de requisitos de construcción incluye: retiros, verjas, cobertura, área de piso, tapias, áreas verdes, altura de edificaciones y profundidad de sótanos. 3/. El tema de infraestructura urbana y servicios básicos incluye aguas industriales, rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de desechos sólidos, centros de acopio de residuos, red sanitaria y plantas de tratamiento de aguas negras.

FUENTE: MG (2000), MC (1993), MC (2014), ME (2005) y MSJ (2014).

El reglamento de uso de suelo y el de zonificación establecen de qué forma se puede o no usar el territorio dependiendo de la zona en la que esté ubicado. Muchos de los conflictos producidos por este tipo de mecanismos tiene que ver con las diferencias en torno a los usos que los dueños de los terrenos quieren hacer de estos espacios y lo que el plan regulador designa como usos prioritarios o ideales de dichas tierras, así como las prohibiciones que el plan puede contemplar para los usos designados.

La forma en que estos conflictos se expresan a nivel local es bastante atomizada y en la forma de luchas puntuales entre vecinos y autoridades municipales sobre qué hacer y qué no hacer con los terrenos o espacios urbanos. Por ejemplo, la Municipalidad de Goicoechea ha enfrentado conflictos con vecinos del cantón que desean establecer locales comerciales en sus propiedades, las cuales se encuentran ubicadas zonas en las que antes estaban permitidos pero que con el plan regulador quedaron inmersas en zonas prohibidas para esas actividades, generando conflictos y reclamos por los comercios que quedaron establecidos antes del plan. Asimismo, en dicha municipalidad se han enfrentado conflictos con vecinos de la comunidad por la disposición que se hace en el plan regulador de lotes privados destinados para espacios públicos, como es el caso de estacionamientos y cementerios. Se presentaron reclamos por parte de los vecinos pues desconocían que su propiedad estaba destinada para esos usos, y al existir una protección constitucional a la propiedad y una falta de recursos del Estado para comprar dichos terrenos se debe abandonar dicha planificación (Rojas, entrevista, 2015).

En ocasiones, estos conflictos no sólo se resumen en disputas entre dueños de terrenos y municipalidades sino que también provocan el involucramiento de otros actores que se ven directa o indirectamente afectado por las limitaciones de cumplimiento de los planes reguladores. Casos como los conflictos ambientales por el agua en Guanacaste son un excelente ejemplo de esto. La plusvalía producida por el turismo durante las últimas dos décadas ha llevado a procesos muy veloces de urbanización de zonas costeras que evidentemente contaban con limitaciones en torno a la disponibilidad de recursos hídricos para suplir las nuevas necesidades, algo que debió tomarse en cuenta tanto a nivel del planeamiento del espacio por parte de las instituciones encargadas de administrar los recursos hídricos, como por parte de las municipalidades que debieron regular el uso de esos espacios (ver Paniagua, 2006; Ramírez, 2008; Cabrera y Sánchez, 2009).

Similarmente, la Municipalidad de Montes de Oca ha recibido denuncias de vecinos organizados protestando para exigirle a la institución que modificara la zonificación mixta que se había establecido en los distritos de San Pedro, cerca de la Universidad de Costa Rica, pues consideraban que iba a afectar aún más su ambiente residencial (Mesén, 2008). Estas transformaciones de zonas residenciales a zonas mixtas también han causado conflictos de vecinos con la Municipalidad de Goicoechea, tras la construcción de la Clínica Católica y los Tribunales de Goicoechea en barrios residenciales. Esta municipalidad ha recibido reclamos de vecinos de Calle Blancos que diariamente encuentran vehículos estacionados bloqueando las entradas a los garajes de sus casas pues no se estableció la suficiente cantidad de parqueos ni estacionamientos para soportar la gran cantidad de visitantes que reciben dichas instituciones y los comercios instalados a su alrededor (Rojas, entrevista, 2015).

Conflictos similares también son notables en torno a asuntos como las reglas sobre el fraccionamiento y urbanización del espacio. Los reglamentos de fraccionamiento regulan las divisiones del terreno en ciertas zonas pero en otras lo prohíbe. Estas dinámicas se pueden convertir en mecanismos generadores de conflicto de diversas formas. Por un lado, están los conflictos que podrían tener los dueños de los terrenos con las autoridades municipales en razón de conflictos entre los objetivos de los usos. En Goicoechea conflictos con vecinos que quieren heredar terrenos a sus hijos, debido a que el plan restringe segregar propiedades y generar varias unidades en un lote, limitando, según dichos vecinos, la posibilidad de los individuos de hacer lo que ellos dispongan con su propiedad (Rojas, entrevista, 2015). Lo mismo sucede en el cantón de Poás, en donde la municipalidad ha enfrentado conflictos con vecinos de Santa Rosa y Carrillo, porque al querer fraccionar sus fincas para repartirlas en lotes para sus hijos, la institución no se los permite por estar dicha actividad prohibida en zonas rurales (Brenes, entrevista, 2015). Asimismo, se han presentado conflictos con respecto al tema de paisajes, aceras y alamedas. En Curridabat, varios vecinos se oponían a la siembra de árboles en sus aceras, propuesta por el plan regulador del Área Central del cantón para incentivar las caminatas peatonales, debido a que no querían hacerse cargo del mantenimiento de los mismos (Mora, entrevista, 2015).

No obstante, estas dinámicas también pueden derivar en problemas más graves, particularmente en vista de problemas de falta de infraestructura para lidiar con estos

procesos de fraccionamiento y urbanización. Este podría ser el caso de muchas municipalidades de la provincia de Heredia que han experimentado aumentos significativos de sus áreas construidas, y un rápido fraccionamiento de terrenos para dar paso a nuevas urbanizaciones y proyectos inmobiliarios. Actualmente, se identifican varios conflictos en estos cantones en vista del efecto acumulado de este crecimiento en torno a aspectos como la disponibilidad hídrica y la producción de escorrentía que afecta los cantones río abajo.

Por su parte, también las comunidades se han manifestado contra las municipalidades por la falta de regulación de ciertos temas importantes. Así, el cantón de Tibás, al no tener plan regulador cantonal ni plan de renovación urbana, ha enfrentado conflictos por espacio. El cantón ya construyó toda su área construible y a falta de regulaciones de renovación que permita sustituir casas viejas por condominios verticales, su población ha decidido trasladarse a vivir a lugares periféricos con mayores áreas verdes y menor costo, quedándose prácticamente como un cantón comercial (Martínez, entrevista, 2015). Además, varias municipalidades entre ellas la de Cartago, Alajuela, Escazú, Tibás, Montes de Oca, Santa Ana, San Pablo y Santo Domingo de Heredia han recibido en los últimos años protestas de vecinos de esas comunidades en contra de la construcción e instalación de antenas de telefonía celular. De hecho, un 3% de las acciones colectivas registradas desde el 2010 en materia de ordenamiento territorial, se han presentado oponiéndose a dichas construcciones.

Si bien todos estos conflictos expuestos pueden parecer pequeños, en algunos casos debido a la falta de ordenamiento territorial, se pueden expandir para afectar otros actores privados que no están involucrados en el proceso, sobre todo cuando se habla de usos comunes que van más allá del ámbito municipal. Tal es el caso de desarrollo de proyectos urbanísticos en zonas de recarga que tiempo después afecta el abastecimiento de agua de otras comunidades. Así, por ejemplo, los conflictos relacionados a la urbanización en las zonas montañosas de San Rafael de Heredia, que constituye una zona de absorción de agua, pueden afectar el suministro de agua de una parte importante de la población de la región. En Santa Cruz, el acuífero fue tan sobreexplotado que ya las comunidades costeras no tienen agua<sup>vi</sup>.

Realizando un análisis de las acciones colectivas por cantón<sup>vii</sup>, se logró determinar que la mayoría de acciones colectivas se desarrollaron en cantones que cuentan con planes reguladores, aunque sea de forma parcial. Esto revela que no hay evidencia que indique que si se cuenta con un plan regulador existe menor conflictividad. Si bien no se pueden afirmar las causas de esta situación, y probablemente se requiera de estudios que profundicen más en el tema para determinarlas, es posible considerar que muchas de estas acciones colectivas respondan a estos conflictos público-privados que se han venido mencionando.

#### **Cuadro 4**

#### **Número de acciones colectivas de acuerdo al estado del plan regulador del cantón en el cual se desarrollaron**

---

Estado del PRC	GAM	Fuera de	Total
----------------	-----	----------	-------

---

	la GAM		
No tienen plan regulador	4	23	27
Tiene plan regulador	29	62	91
<i>Parcial</i>	3	60	63
<i>Cantonal</i>	26	2	28
Acciones colectivas involucrando varios cantones	0	0	27
No disponible	0	0	2
<i>Total</i>	32	86	147

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Base de Datos de Acciones Colectivas, Programa Estado de la Nación.

En resumen, la manifestación de todos estos conflictos se debe a que la planificación se debe hacer en un espacio que no necesariamente es propiedad del Estado y hay derechos de propiedad que pueden contraponerse a esa planificación, por ende, hay una disputa entre el interés público de tener un espacio bien planificado y los intereses privados de utilizar esos espacios libremente.

Ahora bien, este conflicto público-privado ha sido profundizado tanto por la falta de flexibilidad que tienen los modelos urbanísticos incluidos en los planes reguladores como por la ausencia de capacidades institucionales. De hecho, los planes reguladores y sus contenidos no son lo suficientemente flexibles para irse adecuando a ciudades que van cambiando o que son multifuncionales (Martínez, entrevista, 2015). Así, por ejemplo, se toca mucho el tema de zonificación pero son pocos los planes, tales como el del Área Central de Curridabat, en los que se propone el desarrollo de zonas de uso mixto, que permitan mezclar actividades comerciales y sociales con residencias, con el fin de resolver problemas de tránsito, desplazamientos y problemas de usos de suelo.

Este conflicto se agrava aún más si se consideran los problemas que enfrentan las municipalidades para actualizar sus planes reguladores, mencionados anteriormente en el nivel nacional. Muchas municipalidades no tienen incentivos para actualizar sus planes reguladores e incorporar cambios a los mismos, a pesar de que lo requieran, debido a la larga tramitología que se debe realizar para aprobarlas.

A esta situación se le agrega la falta de recursos y capacidades institucionales que enfrentan gran parte de las municipalidades del país, lo que resulta sumamente preocupante si se considera que la mayor parte del ordenamiento territorial recae sobre estos entes. Dicha situación se empeora si se consideran las municipalidades que se encuentra en zonas rurales o cuyos ingresos dependen de actividades primarias (Rosales, entrevista, 2015). Esta falta de recursos ha generado varios conflictos en la planeación y ejecución de los planes reguladores cantonales.

En primer lugar, la carencia de recursos económicos ha provocado que para muchas municipalidades sea muy difícil o imposible elaborar planes reguladores cantonales debido al alto costo que estos representan. Según Rosales (entrevista, 2015), un plan regulador tiene un costo mucho más elevado de los ingresos que puede recibir una municipalidad promedio especialmente en la actualidad, cuando se han hecho vinculantes los estudios hidrogeológicos y la variable ambiental para que dichos planes

se encuentren actualizados, cuya inclusión incremento en más del doble el costo de estos planes.

Al no poder asumir estos costos, gran parte de las municipalidades ha optado por quedarse sin plan regulador, sobre todo si se considera que actualmente el marco normativo no establece la obligatoriedad de que las municipalidades cuenten con un plan regulador (Rosales, entrevista, 2015). Tal como lo indica Rosales (entrevista, 2015), el marco normativo es vinculante una vez que se tiene un plan regulador, no antes. Esto genera a su vez conflictos como los mencionados anteriormente por la falta de regulaciones en materia de ordenamiento territorial.

En cambio, otras municipalidades han recurrido al financiamiento con el MIDEPLAN y en otros casos al financiamiento privado por parte de empresas que en muchas ocasiones tienen intereses económicos en el cantón, como fue el caso denunciado del Plan Regulador de Puerto Jiménez en Golfito, en el que supuestamente la empresa que lo elaboró (Bahía Cocodrilo S.A.) tenía intenciones de crear una marina en el Golfo Dulce (La Nación, marzo 2013). En este sentido, se ha considerado que algunos planes reguladores están hechos a la medida de estas empresas debido a que son ellos los que pagan para que los elaboren porque las municipalidades no tienen recursos. Un caso similar se denunció en Carrillo en Guanacaste por parte del grupo Confraternidad Guanacasteca, quienes señalaban que existían presiones para la aprobación de modificaciones del plan regulador de la Zona Marítimo Costera del cantón con el fin de validar las construcciones, en Zona Marítimo Terrestre, del Hotel Riu (Semanao Universidad, agosto 2012).

La falta de recursos no solo se manifiesta a nivel económico sino también en recursos humanos, administrativos y tecnológicos. Así, se han presentado casos en los cuales las municipalidades al no contar con técnicos y profesionales idóneos para realizar un plan regulador, contratan servicios externos. Si bien algunas de estas contrataciones han sido satisfactorias, otras han resultado en fracasos, ya sea porque la empresa no termina su contrato (Rosales, entrevista, 2015; Brenes, entrevista, 2015) o bien porque el plan elaborado por la empresa no se ajusta a la realidad del cantón, haciendo copias de planes para los cantones que los contratan y sin tomar en cuenta la participación de la comunidad en la elaboración del plan (Mesén, 2008; Mora, entrevista, 2015). Todas estas situaciones mencionadas les dificultan a las municipalidades aplicar instrumentos de regulación territorial, tales como los planes reguladores y, por ende, realizar labores en materia de ordenamiento territorial.

## **V. Conclusiones**

Este documento ha identificado y caracterizado algunos de los principales factores legales e institucionales que limitan u obstaculizan el diseño, aplicación y gestión de políticas sobre ordenamiento territorial en Costa Rica, así como la manera en que éstos derivan en conflictividad social. La realización del estudio permite concluir que tanto la carencia de normas que articulan el disperso marco legal en torno a la planificación del territorio, así como carencias en la coordinación interinstitucional y la ausencia de capacidades institucionales, provocan y han provocado numerosos conflictos entre las

diversas entidades públicas sobre los alcances de sus potestades sobre la disposición y uso del espacio urbano y rural.

En primer lugar, se observa que el marco normativo de la planificación y el ordenamiento territorial en el país, cuenta con normas muy dispersas entre sí. En él coexisten normas que datan desde finales de la década de los cincuenta con un enfoque más dirigido a la planificación urbana con normas de más reciente creación, que abarcan una perspectiva más integral de ordenamiento territorial sin que exista una articulación entre ambas. Esta situación ha provocado una falta de claridad y duplicidad de funciones a la hora de elaborar instrumentos de planificación territorial, tales como los planes reguladores cantonales. Asimismo, existen vacíos en el marco normativo, como por ejemplo, la falta de normas que establezcan un procedimiento más ágil para actualizar los planes reguladores cantonales, que les permitiría a las municipalidades incluir los elementos que se han hecho necesarios con el paso de los años de una manera más rápida y con menos trámites.

En segundo lugar, existe una falta de coordinación entre las instituciones que conforman el sector, reflejada en la debilidad de la entidad rectora, y la consecuente ausencia de una perspectiva integral en el diseño de las políticas que orientan la organización del sector. Esta situación conlleva a una falta de articulación de todos los procesos necesarios para la planificación del territorio, impidiendo en muchos casos no se concluye dicho proceso.

Por último, la falta de recursos económicos, humanos y tecnológicos con los que cuentan las instituciones involucradas en el ordenamiento territorial del país, ha provocado que las mismas no puedan cumplir sus obligaciones en la materia, lo que ha provocado atrasos considerables en el desarrollo y aplicación de instrumentos y directrices de regulación territorial. Todas estas complicaciones en la ejecución de regulaciones efectivas sobre el uso del territorio, trae consigo problemas para el bienestar de la población que lo habita, potenciales daños al medioambiente y un inadecuado aprovechamiento de los recursos naturales. Todo esto permitió identificar conflictos por el uso de suelo que involucran al Estado, empresa privada, sociedad civil y comunidades.

## **VI. Referencias**

Alfaro, D. 2013. La Política Nacional de Ordenamiento Territorial y la situación de la Gran Área Metropolitana. Ponencia realizada para el Décimoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

Astorga, A. 2011. Ordenamiento territorial en Costa Rica, 2010. Ponencia realizada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

Cabrera, J. y S. Sánchez. 2009. Marco legal y estructura institucional del desarrollo turístico e inmobiliario en la costa pacífica de Costa Rica. San José: Center for Responsible Travel.

Carranza, E. 2009. Problemas graves en las costas de Costa Rica. Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de Costa Rica. 120: 89-108.

CGR, 1999. Informe de un estudio sobre planificación urbana y permisos de construcción en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Informe 94/99. San José: Contraloría General de la República.

CGR. 2009. Informe DFOE-SOC-IF-92-2009. San José: Contraloría General de la República.

CGR. 2013. Informe sobre la auditoría de carácter especial acerca de los procesos de planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas en la Municipalidad del Guarco. Informe DFOE-DI-IF-8-2013. San José: Contraloría General de la República

CGR. 2014. Informe de auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad de las acciones del Estado para poner en vigencia los planes reguladores que comprenda la zona marítimo terrestre del país. Informe DFOE-AE-IF-12-2014. San José: Contraloría General de la República.

CICAP. 2007. Estudio del marco institucional-legal para el Plan GAM. Consultoría realizada para el Plan PRUGAM 2008-2030. San José: CICAP

IFAM. 2003. Los Planes Reguladores en Costa Rica: Cantonales y Costeros. Serie Ordenamiento Territorial, N°2. San José: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), Dirección de Gestión Municipal, Sección de Investigación y Desarrollo.

Mesén, V. 2008. Sociología urbana: planes reguladores y disputas por la apropiación del espacio urbano-ambiental. Ponencia realizada para la Asociación Centroamericana de Sociología (ACAS). San José: ACAS.

MIVAH. 2012. Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040: contextualización y línea de base. San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

MIVAH et al. 2008. Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Tomo 1: Diagnóstico Plan PRUGAM 2008-2030. San José: MIVAH, MOPT, MINAET, MIDEPLAN, MINSALUD, INVU, IFAM, CNFL, ICAA.

MC. 2014. Modificación al Plan Regulador del Cantón de Curridabat. Curridabat: Municipalidad de Curridabat.

MC. 1993. Reglamento de Zonificación y Vialidad de Curridabat y sus reformas. Curridabat: Municipalidad de Curridabat.

ME. 2005. Plan Regulador del Cantón de Escazú. Escazú: Municipalidad de Escazú.

MG. 2000. Reglamentos. Goicoechea: Municipalidad de Goicoechea.

MSJ. 2014. Reformas a los Reglamentos de Desarrollo Urbano del cantón de San José (Antes Reglamentos del Plan Director Urbano de San José). San José: Municipalidad de San José.

ONU-HABITAT. 2009. El proceso de descentralización en Costa Rica, visto desde los gobiernos locales. San José: FOMUDE, MIDEPLAN, IFAM, ONU-HABITAT.

PEN. 2013. Décimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.

Paniagua, F. 2008. Caracterización de los conflictos socioambientales en Costa Rica: 2006. Ponencia realizada para el Décimotercer Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

Peña, M. 2015. Gobernanza territorial y principio de no regresión del derecho ambiental. Proyecto de Investigación 833-B3-203. San José: Centro de Investigación en Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica.

Ramírez, R. y A. Alfaro. 2002. Mapa de vulnerabilidad hidrogeológica de una parte del Valle Central de Costa Rica. Revista Geológica de América Central. 27: 53-60.

Ramírez, A. 2007. Conflictos socioambientales y recursos hídricos en Guanacaste: una descripción desde el cambio en el estilo de desarrollo (1997-2006). Anuario de Estudios Centroamericanos 34: 359-385

Ramírez, A. y F. Mora. 2010. Política pública sobre materia ambiental en Costa Rica: ordenamiento territorial y energía, 2009. Ponencia realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

Sancho, M. 2014. 'País sigue estancado en desarrollo y análisis de planes reguladores', en CRHoy.com. Ver: <http://www.crhoy.com/pais-sigue-estancado-en-desarrollo-y-analisis-de-planes-reguladores-w9l7m1x/>.

Vargas, M. 2014. Políticas regionales de planificación urbana: relaciones interinstitucionales de coordinación y su incidencia en el rechazo del Plan PRUGAM. (2004-2010). Tesis de licenciatura. San José: Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.

## **Entrevistas**

Ávila Bolaños, Daniela. Directora de Despacho Ministerial y Asesora Legal, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH). Entrevista realizada el día Lunes 8 de junio de 2015.

Bolaños Céspedes, Freddy. Secretario General, Secretaria Técnica Nacional Ambiental (SETENA). Entrevista realizada el día Lunes 8 de junio de 2015.

Brenes Vega, José Joaquín. Alcalde, Municipalidad de Poás. Entrevista realizada el día Viernes 24 de abril de 2015.

Echeverría Ureña, Víctor Hugo. Alcalde, Municipalidad de Alajuelita. Entrevista realizada el día Lunes 20 de abril de 2015.

Martínez Baldares, Tomás. Secretario Ejecutivo Plan de Desarrollo Urbano. Entrevista realizada el día Martes 28 de abril de 2015.

Mora Altamirano, Edgar. Alcalde, Municipalidad de Curridabat. Entrevista realizada el día Miércoles 22 de abril de 2015.

Pujol Mesalles, Rosendo. Ministro, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH). Entrevista realizada el día Lunes 8 de junio de 2015.

Rojas Sánchez, Mario Iván. Director del Departamento de Ingeniería y Operaciones, Municipalidad de Goicoechea. Entrevista realizada el día Martes 28 de abril de 2015.

Rosales Maroto, Leonel. Jefe del Departamento de Urbanismo, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Entrevista realizada el día Jueves 26 de marzo de 2015.

## **Notas**

---

<sup>i</sup> Se logra decidir que primero se debía realizar el plan regulador, luego pasarlo a audiencia pública, después a SETENA, luego al INVU, al Concejo Municipal y por último a publicación. Poco tiempo después, la Sala Constitucional viene a variar de nuevo este orden porque considera que no puede ir a audiencia pública antes de ir a SETENA porque cuando vaya a SETENA, ésta puede cambiar el plan regulador e invierte el orden. Así, primero queda SETENA después audiencia pública, el INVU, Concejo Municipal y por último, publicación.

<sup>ii</sup> Estas instituciones son: Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Instituto de Desarrollo Rural (INDER), Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE), Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) y Servicio Nacional de Guardacostas de la Fuerza Pública del Ministerio de Seguridad Pública (Art. 15, DE N° 38536).

<sup>iii</sup> SENARA considera que la metodología que usa SETENA, al usar promedios, no satisface los niveles de detalle que se requieren para proteger el recurso hídrico (Ávila, entrevista, 2015). Por su parte SETENA reconoce que tal vez la metodología no es adecuada y por eso están trabajando en cambiarla, pero se considera que la metodología de SETENA tampoco es la que se debería usar debido a que constituye en extrapolar una matriz de un cantón al resto de los cantones del país y el nivel de detalle que se busca es un poco exagerado (Bolaños, entrevista, 2015).

<sup>iv</sup> Incluido como anexo en el Manual de Instrumentos Técnicos para el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Manual de EIA), Decreto Ejecutivo 32967.

<sup>v</sup> El Manual de Procedimientos para la Redacción y Elaboración de Planes Reguladores indica que dichos reglamentos deberán acompañar la propuesta de ordenamiento territorial que debe incluirse en la fase propositiva de la elaboración del plan regulador.

<sup>vi</sup> Se podrían seguir citando ejemplos, sin embargo, hay que reconocer que no se pueden considerar todos los conflictos porque requeriría un estudio muy puntual de cada uno de los planes reguladores. Esto es solamente un mapeo general de la situación con respecto al tiempo para la realización de este estudio.

<sup>vii</sup> Para realizar este análisis se utilizó la Base de Datos de Acciones Colectivas del Programa Estado de la Nación.