

**DECIMOCTAVO INFORME
ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO
HUMANO SOSTENIBLE**

Informe Final

**El Ordenamiento urbano y territorial en Costa Rica:
una continuidad muy lenta**

*Investigador:
Dionisio Alfaro Rodríguez*



CONSEJO NACIONAL DE RECTORES



La Defensoría
de los Habitantes

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimoctavo Informe Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

Hechos relevantes.....3

Resumen Ejecutivo3

Introducción.....3

1. El Ordenamiento urbano y territorial en Costa Rica una continuidad muy lenta6

 1.1. Situación actual del ordenamiento urbano y territorial en Costa Rica.....6

2. El Plan Regional Urbano y el Plan de Ordenamiento territorial de la Gran Área Metropolitana, una discusión que llevara tiempo10

 2.1 La ampliación del anillo de contención de la GAM, entre la ampliación y la necesidad de nuevas tierras14

3. Los planes reguladores de los cantones fronterizos de la región Norte-Norte23

 3.1 El proceso participativo en los cantones de Upala, Guatuso y los Chiles.....23

 3.2. Criterios del Modelo de Ordenamiento Territorial.....25

4. Guanacaste entre la presión inmobiliaria y en el nuevo proceso de ordenamiento urbano27

 4.1 Proceso participativo en los planes reguladores de Guanacaste29

Bibliografía32

Hechos relevantes

En el año 2011 los hechos y hallazgos en el tema de ordenamiento territorial más importantes se relacionan con el avance de los problemas en planes reguladores cantonales en el contexto de la discusión disyuntiva y alternativas del PRUGAM y POTGAM, como alternativas para la Gran Área Metropolitana, también llamada el INVU y su nuevo orden de la GAM, así como la mención de la Sala IV frena urbanismo en áreas agropecuarias de la GAM. Relacionado a planes reguladores aparece la mención a la elaboración de los planes reguladores en Zona fronteriza Norte-Norte y los de Guanacaste.

Resumen Ejecutivo

El proceso de Ordenamiento Territorial (OT) en Costa Rica a través de los planes reguladores está en marcha, con problemas de rectoría del sector, con problemas en las capacidades municipales para elaborar, aprobar e implementar el plan regulador, con falta de experiencia en las empresas o instituciones en la elaboración de planes reguladores y territoriales, así que la planificación urbana y el ordenamiento territorial todavía no se encuentran. El PRUGAM no convenció a los políticos y promotores inmobiliarios como política territorial de la GAM y el POTGAM genera confusión, por el carácter de sus propuestas y sus argumentos políticos.

La siguiente ponencia presenta algunos de los aspectos y elementos más sobresalientes con respecto a las recientes propuestas (PRUGAM/POTGAM) de ordenamiento territorial elaboradas para el Gran Área Metropolitana (GAM). A partir de ello se identifican las limitaciones y desafíos que tiene el país en materia de planificación urbana. Además se hace referencia a dos procesos de ordenamiento rural que se encuentran en marcha: Planes Reguladores de los cantones fronterizos de la región Huetar Norte y Plan Regulador de la Provincia de Guanacaste.

Descriptor: ordenamiento territorial, planificación urbana, PRUGAM, POTGAM, INVU.

Introducción

La ponencia contiene razones por las cuales la sociedad costarricense ha desarrollado el proceso del ordenamiento territorial y urbano lento que no todos los actores entienden. Los casos del 2011 se centran primero en la discusión abierta del PRUGAM y POTGAM, segundo, la elaboración de los planes reguladores de la región Huetar Norte y tercero, la elaboración los planes reguladores cantonales de Guanacaste.

Se considera en este lento proceso de ordenamiento urbano territorial en Costa Rica, el concepto de OT y la necesidad de la política de estado en Costa Rica, se expone la necesidad de modificar la división política administrativa como base del orden jerarquizado de administración territorial y su forma región/provincia y los municipios, la recuperación de beneficios urbanísticos para la inversión del desarrollo urbano, la

legislación en relación de competencias dispersas e incompletas para el ordenamiento urbano territorial.

El análisis y valoración del PRUGAM y POTGAM, se centran en la debilidad de la institucionalidad del INVU y la debilidad de la Secretaria del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los recursos de la Unión Europea y su utilidad, la coordinación sectorial en los planes regionales urbanos, los actores privados y su poder político, la normativa propuesta de directrices regional, los planes reguladores de 31 municipales, la normativa resultante respecto a los excesos y déficit, la desregulación de tierras y recursos frágiles (expansión o intensificación del uso urbano).

El caso de los planes reguladores de la región Huetar Norte y su proceso de elaboración, los actores locales, el modelo territorial y los escenarios posibles a desarrollar en una región fronteriza, la cartografía de uso del suelo, la participación comunitaria en el proceso de elaboración del ordenamiento.

El caso de los planes reguladores de Guanacaste, la etapa actual de elaboración, el modelo territorial y el plan regional de ordenamiento Territorial, la viabilidad de su aprobación, la implementación y capacidades municipales, la participación comunitaria en el proceso de elaboración.

Los recuadros detallan, los principales temas de discusión del PRUGAM y POTGAM, el diseño de la cartografía del uso del suelo en tres cantones de la región norte-norte fronteriza, el modelo territorial del plan regional de ordenamiento territorial de Guanacaste.

A partir de los hallazgos se presentan preguntas claves con varios apartados:

Legislación e institucionalidad

1. El ordenamiento territorial debe ser una política de estado?. Que legislación e institucionalidad se modificaran para instrumentar el proceso de ordenamiento territorial?.
2. En el tema de Ordenamiento territorial que modificaciones requiere la Ley de Planificación Urbana para establecer la relación coherente con la Ley Orgánica del Ambiente?

La descentralización y el nivel regional/provincial

3. Se requiere en la institucionalidad el nivel regional/provincial para la administración territorial del estado costarricense?, se modificara la División Político Administrativa? y como parte del proceso de descentralización se creara el nivel de administración intermedio con competencias, funciones y los recursos necesarios?.

Los planes reguladores

4. Los planes reguladores son el instrumento de planificación local adecuado para que los administradores del territorio lo apliquen?. La problemáticas en su aprobación e implementación son un problema de diseño del plan en su propuestas de zonificación/reglamentación/estrategia de proyectos, la falta de

capacidades municipales, la libertad o regulación del derecho de propiedad, la falta de información para obtener buenos estudios, falta de coordinación sectorial y municipal, falta de profesionales en el país en planificación urbana/urbanismo y ordenamiento territorial, falta de comprensión política del ordenamiento y planes reguladores?.

PRUGAM y POTGAM

5. Las propuestas del PRUGAM serán tomadas en cuenta, especialmente la fragilidad ambiental, para reducir el crecimiento en zonas de alta vulnerabilidad del recurso hídrico subterráneo y las amenazas?. Es un problema de limitada oferta de tierras ambientalmente frágiles en la GAM o es un problema de demanda segmentada de nuevas tierras para urbanizar?. Es claro técnicamente utilizar la alta y muy alta fragilidad de la resolución de SETENA para delimitar el crecimiento urbano?.
6. El POTGAM será la alternativa propuesta de ordenamiento territorial para la GAM?. Es suficiente considerar los factores estructurantes del territorio, especialmente la vialidad de nivel nacional para ordenar la Gran Área Metropolitana de Costa Rica y su presión por nuevas tierras.
7. La GAM se requiere nuevas tierras urbanizables?, las tierras urbanizables que tiene la GAM en el interior del Anillo de Contención Urbana es suficiente hacia el 2030?, alternativamente para ocupar estas tierras al interior del anillo se deben de realizar procesos de habilitación/regeneración/reordenación/ reparcelación/ densificación de la tierras antes de ampliar el anillo? Cual alternativa será de menor o mayor costo económico, social y /o ambiental?, las fincas fuera del anillo de contención urbana son de menor costo y de muy buen paisaje?.
8. Si la limitante ambiental en los cantones de Heredia y Alajuela es la vulnerabilidad del recurso hídrico subterráneo, incorporar tierra urbanizable en estos cantones será lo recomendado?, o se puede gestionar técnicamente y ambientalmente las descargas de aguas negras y residuales?, para no contaminar el manto acuífero y las aguas superficiales? se podrá disminuir con la gestión del riesgo la micro cuencas rebalsadas por aumento de la velocidad de la aguas?.

El ordenamiento territorial es?

9. El ordenamiento territorial y urbano es político, técnico y/o administrativo?, que institucionalidad puede garantizar los tres componentes?
10. El sector privado y los promotores inmobiliarios reconocen los beneficios del ordenamiento territorial y urbano? .
11. El derecho de propiedad y su función social es parte de la discusión del ordenamiento territorial. Los derechos de propiedad tienen afectaciones por los planes territoriales, la zonificación propuesta y su reglamentación?
12. La recuperación de plusvalías o los beneficios inmobiliarios para reinvertir en el desarrollo urbano territorial es parte de la imagen objetivo de una ciudad sustentable?

Los planes reguladores de la región fronteriza

13. La región fronteriza Norte-Norte de los cantones de Upala, Guatuso y Los Chiles el ordenamiento territorial y sus planes reguladores permitirán mejor los índices de Desarrollo Humano?. Tienen capacidad las municipalidades para implementar el plan regulador? Deben estar preparados estos territorios a aprovechar las oportunidades del corredor vial mesoamericano? La nueva vía fronteriza Juan Rafael Mora Porras será una alternativa para aumentar sus niveles de desarrollo?.

Los planes reguladores en Guanacaste y el plan regional.

14. La aprobación e implementación de los planes reguladores marino costeros, planes reguladores cantonales y el Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial de Guanacaste (PEROT), tienen apoyo político y recursos financieros para convertirse en orientadores de la presión urbanística en turismo?. La ausencia de administración regional/provincial dará vialidad técnica/administrativa y política al PEROT?, hay relación coherente entre los planes reguladores marino costero con los planes reguladores cantonales?. Los planes reguladores cantonales continuaran en sus etapas de aprobación en SETENA y el INVU?, dado que la consultoría de Inypsa se acabara?

1. El Ordenamiento urbano y territorial en Costa Rica una continuidad muy lenta

1.1. Situación actual del ordenamiento urbano y territorial en Costa Rica.

Consideremos la definición de OT, que constituyen la guía orientadora de institucionalización del proceso. Hay múltiples definiciones de OT, pero se expone un concepto que incluya los principales factores que distinguen el OT.

El OT se define por la Carta Europea de Ordenación del Territorio (suscrita en 1993) como "la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad o como política pública o una política integral de Estado. Es una disciplina científica, técnica administrativa y de acción política, concebida como práctica interdisciplinaria y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio que actúa sobre el orden territorial existente para inducir nuevos Escenarios de desarrollo, uso y ocupación que se ajusten a una imagen objetivo previamente concertada por la sociedad" (Carta Europea de Ordenación Territorial, 1993).

Los principales argumentos de informe del Estado Nación del 2010, siguen siendo vigentes:

- a. Ordenamiento del territorio, la principal deuda ambiental del país
- b. Principales leyes relacionadas con el ordenamiento territorial: No hay un marco legal claro.

- c. No hay una política integral de ordenamiento territorial.
- d. La planificación urbana es distinta a la territorial.
- e. Insuficiente participación social y voluntad política.
- f. Pocos planes reguladores, regionales y nacionales se aplican.
- g. Responsabilidad y acuerdos regionales municipales.

El OT en Costa Rica todavía no alcanza a convertirse en una política de Estado, esto a pesar de la mención clara en la Ley Orgánica del Ambiente en sus artículos 28, 29, 30 y 31 del capítulo IV relativo al Ordenamiento Territorial. El Plan Nacional del Desarrollo 2010-2014, por primera vez incluye el tema de Ordenamiento Territorial y define objetivos a cumplir por el gobierno de Laura Chinchilla, pero esto no significa que se haya establecido el OT como política de Estado. “En Costa Rica no se quiere el Ordenamiento territorial, de tipo restrictivo y regulatorio”.

Efectivamente la disminución de las funciones del Estado hacia finales de los ochenta y los noventa deja al INVU como institución rectora y su Dirección de Urbanismo en lamentable estado de recursos y cantidad de profesionales, alejándolo cada vez más de su cumplimiento de sus funciones. *En este último periodo según opinión del Arquitecto Eduardo Brenes “El INVU se orienta a la permisología de proyectos de urbanización. La propuesta es mantener al INVU y la ley de planificación urbana, con reingeniería de la Dirección de urbanismo y cambio en la misión y visión”. (No textual) (Fuente: Entrevista a Arquitecto Eduardo Brenes).*

La legislación costarricense relaciona directamente el OT con la Ley 4240 de Planificación urbana, que establece una jerarquía de planes e instrumentos a través de los cuales se debe realizar la gestión y planificación urbana. La Ley Orgánica del Ambiente (LOA) aprobada en 1995, por primera vez incluye el concepto de OT en la legislación en Costa Rica, esta ley no establece instrumentos a través de los cuales se debe realizar el OT. Además solo el artículo 31 de la LOA, establece una relación conceptual con la Ley de Planificación Urbana, que indica el “Desarrollo urbanístico (...) se promoverá el desarrollo y el reordenamiento de las ciudades, mediante el uso intensivo del espacio urbano, con el fin de liberar y conservar recursos para otros usos o para la expansión residencial futura”.

Nuevamente el artículo 28 de la Ley Orgánica del Ambiente establece: que las “Políticas del ordenamiento territorial es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente” refiere nuevamente a los cantones y municipalidades como los órganos que hacen OT en el nivel local, establece una relación equivalente entre OT y planes reguladores, menciona los demás entes públicos del estado pero no indica sus responsabilidades.

El Estado en Costa Rica no tiene completo un sistema de administración del territorio, organizado jerárquicamente a partir de al menos tres niveles territoriales, con ausencia

del nivel de intermedio de tipo regional. Las provincias actuales ya no corresponden al desarrollo socioeconómico territorial actual, las provincias de Alajuela y Puntarenas están funcionalmente desarticuladas, así también los cantones de Sarapiquí y Pérez Zeledón en las provincias de San José y Heredia ya no forman parte de la dinámica económica de la provincia a la que pertenecen. Ya ni siquiera el argumento de la distribución electoral para elección de diputados es valedero, porque la propia dinámica poblacional está redistribuyendo la población y por consecuencia la asignación de diputados por provincia.

El territorio del Costa Rica debe tener tres niveles de jerarquía de organización del territorio; el nivel Nacional, el nivel Provincial/regional, y el nivel Cantonal, así como mantener los Concejos Municipales de Distrito cuando sea necesario. Estos niveles se deben establecer a partir del tamaño del territorio y la distribución de población, la red vial nacional y sus flujos y la jerarquía de centros urbanos.

Si el OT es administrativo y político, debe existir en cada nivel territorial la institucionalidad con competencia política y funciones administrativas asignadas por ley a cada nivel territorial.

Entonces en la administración territorial del Estado Costarricense debe restablecer el nivel regional/provincial, con sus competencias, funciones, instrumentos, órganos técnicos y órganos políticos, así como los recursos económicos y financieros, para asumir o cumplir con el desarrollo regional.

La única región que existe por Ley es la región Heredia que incluye todos los cantones de la provincia de Heredia, sin formalización de órganos técnicos y órganos políticos, sin asignación de recursos. Fue una iniciativa disfuncional desde su creación.

Por otro lado, el capítulo de Ordenamiento Territorial de la Ley Orgánica del Ambiente, no lo establece entre otras cosas, como una política, no precisa instrumentos, sus niveles de organización territorial y los recursos disponibles no existen, no establece las competencias vinculantes, y sin asocio técnico operativo a la Planificación Urbana de la Ley 4240.

De acuerdo a la legislación actual el INVU y su Dirección de Urbanismo, las 81 municipalidades de país son quienes tienen la competencia del ordenamiento urbano territorial. En este contexto, se pueden identificar dos periodos hacia el OT: de 1949 a 1995 de planificación urbana y ordenamiento de la construcción y el siguiente periodo donde se modifica el artículo 50 constitucional y con la aprobación de la Ley Orgánica del Ambiente donde el ciudadano tiene derecho a un “*ambiente sano y ecológicamente equilibrado*”, que se extiende como marco conceptual en la Ley Orgánica del Ambiente.

Después de la aprobación de la Ley 4240 de Planificación Urbana en 1968, junto a la Ley de Construcciones de 1949, establece un periodo de planificación urbana y constructiva, que llega más o menos hasta 1997 cuando se aprueba la reforma constitucional y Ley Orgánica del Ambiente. El primer periodo define las competencias urbanas y territoriales de las municipalidades y el Estado. El segundo periodo el OT en

Costa Rica es construido por el conjunto de leyes sectoriales, los nuevos conceptos de ordenamiento territorial, el ordenamiento ambiental a partir de la fragilidad ambiental y la aprobación del reglamento de SETENA, la participación comunitaria, el ordenamiento territorial rural, el nuevo código municipal, entre otros.

También en el primer periodo se establecen los principales instrumentos de ordenamiento y planificación urbana: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (territorial), el (los) plan regional (es) metropolitano o regionales, los planes reguladores cantonales o parciales y los planes reguladores de Zona Marítimo Terrestre (ZMT).

En este segundo periodo se fortalecen las competencias sectoriales de OT otorgadas por ley, en los ámbitos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en MINAET, al Instituto Costarricense de Electricidad ICE, al AyA, al Instituto Costarricense de Turismo ICT.

Los Concejos Municipales de Distrito creados son buenas alternativas de formación de competencias y funciones para poblaciones o territorios aislados de la centralidad principal, que según la experiencia han creado su propia validez de actuación.

Que otras debilidades tiene la legislación en Costa Rica son:

- A. La ley de Planificación Urbana orienta sus criterios a la ocupación urbana, y no establece los criterios para la ocupación y ordenación de los usos rurales, agrícolas y pecuarios, su relación con las áreas de protección y conservación. Los criterios de ordenamiento territorial del desarrollo rural son vacíos importantes en los planes reguladores de cantones periféricos con mayor presencia de usos rurales.
- B. La Ley de Planificación Urbana y la Ley Orgánica del Ambiente no se relacionan con la afectación de los derechos de la propiedad privada, con la función social de la propiedad o el Interés Público de la Propiedad, versado en el artículo 45 constitucional y sus dos párrafos. Los planes territoriales tiene afectación del derecho de uso de la propiedad. La legislación urbana de Costa Rica no reconoce la necesidad de la recuperación de las plusvalías urbanas de la tierra y el valor inmobiliario, con el fin de la inversión de la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo urbano.
- C. La Ley Orgánica del Ambiente establece la relación entre ordenamiento ambiental y ordenamiento territorial. El decreto de SETENA 32967 MINAET, establece la Evaluación Estratégica Ambiental como incorporación de la variable Ambiental en los Planes Reguladores.
- D. Por resoluciones constitucionales se ha reafirmado la competencia municipal de planificar el territorio urbano. Los planes reguladores cantonales una y otra vez han sido cuestionados en todo o en parte ante la Sala Constitucional. En la administración municipal la función de planificación urbana no es suficientemente reconocida o por falta de recursos no es parte del

organigrama, no se asigna personal y en general no se asignan de recursos. Menos aun en municipalidades de la regiones periféricas donde las cantidad de recursos es mínima para cumplir con las funciones básicas.

- E. En la Legislación costarricense no reconoce ni establece la relación público/privada, bajo la lógica de cooperación, la creación de sociedades mixtas de implementación y uso de recursos para el OT y la planificación urbana.
- F. Los planes reguladores en su elaboración han tenido serias deficiencias, los profesionales municipales no asumen las problemáticas y propuestas, no se estructura con claridad los proyectos y la inversión correspondiente, los contratos a consultorías internacionales para realizar planes reguladores que no generan un efecto retroalimentador a nivel nacional, falta de seguimiento al proceso de aprobación en SETENA e INVU. El proceso participativo debe aumentar las capacidades de las organizaciones para interpretar y proponer alternativas a los problemas territoriales desde sus necesidades o desde la demanda.
- G. Los sectores inmobiliarios del país no reconocen en la planificación territorial sus beneficios, pareciera que la libre actuación en el mercado de la oferta de ubicación de los proyectos es el mecanismo apropiado para que la determinación del precio del bien inmueble de vivienda, comercio, industria o servicios no pase por controles o regulaciones innecesarios.
- H. El OT en Costa Rica no se asocia con planes sectoriales territoriales donde se establezcan los programas y proyectos por sectores institucionales que garanticen la compatibilidad y armonización espacial con los planes regionales, metropolitanos y municipales (planes reguladores) de forma vinculante.
- I. El OT realizado a partir de los planes reguladores tampoco se ha podido asociar a los Planes de Gestión de cuenca autorizado por la Ley 7775 de Uso Manejo y Conservación de Suelos (1998). El “Manual de Procedimiento para la Redacción y Elaboración de Planes Reguladores” aprobado por el INVU, establece que las unidades naturales de Cuenca o subcuencas hidrográficas deben ser consideradas en el ordenamiento.

2. El Plan Regional Urbano y el Plan de Ordenamiento territorial de la Gran Área Metropolitana, una discusión que llevara tiempo

De los hechos y hallazgos con relevancia en el 2011 la propuesta de Plan de Ordenamiento territorial de la Gran Área Metropolitana POTGAM que se presenta como alternativo al PRUGAM.

Las instancias e instrumentos definidos por la Ley de Planificación urbana, para ejercer esa función planificadora y reguladora, no la implementaron en todos sus alcances. El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), creado en 1954 por la Ley 1788 para atender el sector vivienda, incorporó en su estructura a la Dirección de Urbanismo del INVU como la instancia rectora de esta función pública, con la responsabilidad adicional de asesorar a las municipalidades en la formulación de los planes reguladores urbanos de sus respectivos territorios.

Lamentablemente el mandato de formular un Plan Nacional de Desarrollo Urbano no se cumplió (en más de 38 años), pocos planes reguladores se aprobaron y el Plan de la mayor aglomeración urbana del país, la Gran Área Metropolitana (GAM), cuyos estudios se iniciaron en la década de los setenta, reglamento aprobado por decreto ejecutivo en 1982 y reformado en 1997, con alcances limitados.

El proyecto Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM), promovido por el Consejo Nacional de Planificación Urbana, y su brazo técnico, la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, fue rechazado por el INVU. Ambas instancias, creadas por Decreto Ejecutivo N.º 28937 MOPT-MIVAH-MINAE, del 9 de octubre del 2000 y revisado mediante Decreto Ejecutivo 31062 MOPT-MIVAH-MINAE (del 29 de abril del 2003), tenían un alto grado de vulnerabilidad en el marco institucional del sector, con serias limitaciones para promover los cambios legales necesarios a cualquier intento de planificación territorial.

Los acontecimientos en el 2011 han creado un paralelismo entre PRUGAM y POTGAM, porque un plan no reconoce al otro, En esta discusión está generando una polarización de tipo técnico/política entre los actores que participaron en la construcción de las propuestas. Ambos proyectos fueron originados en el gobierno central. Es claro que el PRUGAM se prepara y se desarrolla como propuestas de un mecanismo *ad hoc* del mismo gobierno central. Ambos proyectos se originaron en la institucionalidad pública de Costa Rica, el no gestionar los recursos de la Unión Europea desde y para la Dirección de Urbanismo está resultando más caro de lo previsto.

Los resultados de la discusión han aparecido en todos los periódicos nacionales, pero ignorándose unos a otros. Además otros actores han empezando a participar de la discusión para tomar posición, ejemplo claro de esto es el pronunciamiento del Colegio de Geólogos de Costa Rica, del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, así como el pronunciamiento de la Asociación de Urbanismo de Costa Rica.

Un problema sustantivo que enfrenta a cualquier propuesta de “PLAN GAM” es el hecho actual que es una región que no tiene competencias propias otorgadas por ley, no tiene un órgano técnico y una institución regional que administre las competencias y funciones propias de la administración territorial en el nivel regional/provincial, que apruebe y lo ejecute el plan, y son solamente directrices de ordenamiento regional.

La discusión principal actual es la apertura del Anillo de Contención Urbana ampliando a nuevas tierras urbanizables. Entre el 1997 y 2012 hubo tres intentos de modificar y

ampliar este anillo de contención, que en todos los casos por resolución Constitucional no fue posible ampliar. Este Anillo en varios cantones fue modificado de hecho y se desarrollaron urbanizaciones sobre varios kms², por lo que igualmente varias demandas fueron interpuestas y en algunos caso juzgadas.

El sector inmobiliario al igual que lo hizo entre 1998 al 2006 en Escazú retraso la aprobación del plan regulador para tener la autorización de permisos municipales y construir condominios o edificaciones en altura y aprovechar el valor paisajístico de las tierras, densidad que sobrepaso la capacidad de la red vial y la fragilidad ambiental.

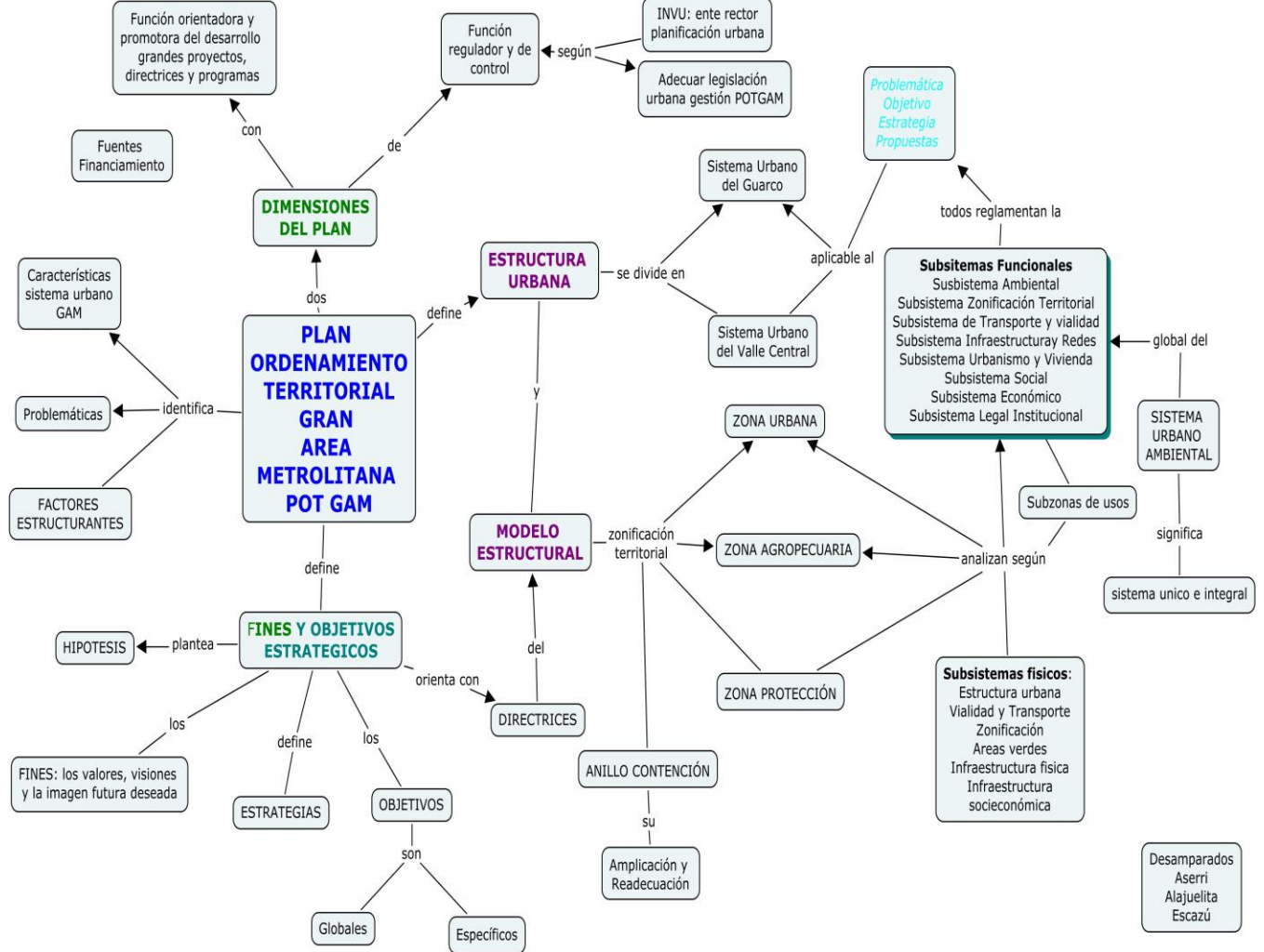
El sector inmobiliario tiene interés en nuevas tierras para urbanizar, que no están dentro del anillo de contención urbana, sobre todo en los cantones de la provincia de Heredia y del cantón de Alajuela.

En opinión del INVU *Se analizan los efectos del desorden territorial, pero ¿cuáles son las causas? “la planificación a partir de las principales estructuras urbanas buscaría propuestas para contrarrestar las causas y efectos: considerando las*

- *Debilidades institucionales*
- *Debilidades legales urbano territoriales*
- *Falta de política urbana*
- *Capacidad de coordinación institucional (MIDEPLAN, INVU, MINAET, MIVAHD)*
- *Capacidad de coordinación intermunicipal (Fuente: Reunión entrevista con personal de la Dirección de Urbanismo del INVU)*

Se presenta a continuación un par de mapas conceptuales que resumen la lógica de cada propuesta, sus relaciones y principales componentes. El solo analizar estos mapas conceptuales, sugiere una lógica de presentación distinta. Estos mapas conceptuales se construyen a partir de los reglamentos propuestos en PRUGAM y POTGAM.

Flujograma 2
Plan de Ordenamiento Territorial del Gran Área Metropolitana (POTGAM)



Fuente: Elaboración propia.

2.1 La ampliación del anillo de contención de la GAM, entre la ampliación y la necesidad de nuevas tierras

En 23 de febrero del 2010, el Decreto Ejecutivo 35748 –MP-MINAET-MIVAH abrió la posibilidad de ampliar el anillo de contención de la Gran Área Metropolitana (GAM), hasta en 200 metros, estableciendo coberturas de construcción de 50%. Igualmente la resolución constitucional no permite la apertura, con el argumento de que son áreas de muy alta y alta fragilidad ambiental, aptas en realidad para la actividad agrícola o la conservación ambiental. Esta normativa daba marcha atrás en algunos avances, al

solicitar, por ejemplo, que las municipalidades sin plan regulador pudieran otorgar el uso del suelo.

La Ley de Planificación Urbana establecía como competencia municipal el ordenamiento territorial a través de Planes Reguladores. Estos decretos de apertura del Anillo de la GAM no son una iniciativa nueva. Como lo explica Jorge Cabrera, mediante el decreto N.º 33757-MP-Mivah-Minae, de mayo de 2007, ya se había intentado obtener una consecuencia similar, el cual fue anulado por la Sala Constitucional, mediante el voto 3684 de marzo de 2009, al afirmarse que las “zonas de recarga acuífera –que abastecen de agua a gran parte de las poblaciones del Área Metropolitana- peligran con el desarrollo urbano indiscriminado. Por ello resulta indispensable establecer zonas especiales de protección, con limitaciones de carácter general, a fin de garantizar una razonable utilización de los recursos naturales y, a la vez, satisfacer las necesidades urbanísticas del país”.

Pero cuales son las principales razones de la discusión:

1. Es claro que el POTGAM no tiene o no ha preparado estudios de detalle, solamente el PRUGAM realizó estudios para los sistemas regionales. Si solo el PRUGAM realizó estudios, cabe preguntarse si estos estudios se está considerando en las propuestas del POTGAM?. La versión y opinión oficial de los profesionales del INVU en periódicos nacionales es que si se consideran todos los estudios.
2. Que tipo de procesos y principios estratégicos de la Gran Área Metropolitana se consideran, en ambas propuestas, que puedan convertirse en soluciones a los problemas estratégicos del plan. El proceso de centralización y concentración de la GAM puede tener su contrario, la política de descentralización político Territorial que de forma institucionaliza pueda revertir la alta centralidad de San José y los efectos negativos de la alta centralidad.

Cuales procesos y principios se identifican y ponen en marcha para revertir las principales problemáticas en el POTGAM y en el PRUGAM. En el POTGAM se identifican grandes procesos espontáneos en marcha. En cualquier alternativa de plan metropolitano se debe institucionalizar principios y poner en marcha *procesos* hacia externalidades y economías de escalas positivas que mejoren la competitividad regional y la calidad de vida, el POTGAM solo menciona estos procesos. Los problemas metropolitanos claramente identificados deben ser estratégicamente construidos bajo escenarios de solución alternativos. El modelo territorial prospectivo es la forma de construir soluciones a las problemáticas urbanas.

3. En Resolución del SETENA de 2010 aprueba la Fragilidad Ambiental del PRUGAM. El sistema ambiental y su clasificación de fragilidad es considerado de manera distinta. El PRUGAM tiene como criterio técnico la fragilidad ambiental y parte de la zonificación ambiental para proponer la zonificación territorial. El POT GAM lo menciona de manera marginal y no establece con claridad

reglamentaria las categorías de fragilidad ambiental, indica que la zonificación territorial tiene su base en la fragilidad, pero no la establece en su contenido reglamentario.

En el PRUGAM en las tierras de Alta y Muy Alta Fragilidad se clasifican como tierras con potencial agropecuario y de Protección/conservación. El PRUGAM delimita y clasifica en el reglamento y la cartografía las tierras con potencial urbano en la categoría de Fragilidad Ambiental Moderada, según su presentación lógica, es totalmente coherente.

La propuesta del PRUGAM puede tener una trampa, al determinar el uso propuesto de las tierras a partir de grandes categorías de fragilidad. Los estudios de Fragilidad Ambiental con mayor detalle son autorizados por el Decreto Ejecutivo de SETENA 32967, sobre todo al diseñar los planes reguladores cantonales, por lo que la cantidad y ubicación de las categorías de fragilidad ambiental con nueva información y nuevos estudios puede aumentar o disminuir, las categorías de tierras de Alta y Muy Alta Fragilidad y así aumentar o disminuir las tierras con potencial urbanizable.

Indudablemente bajo las recomendaciones (establecidas en el Decreto de SETENA) para cada fragilidad y por zonas se definen las limitantes técnicas para cada categoría de fragilidad, estas limitantes técnicas deben ser muy claras para identificar cual es la vulnerabilidad para el uso o el cambio del uso. Para reafirmar esta argumentación es claro que la vulnerabilidad del recurso hídrico subterráneo es la limitante (factor ambiental) con mayor fragilidad ambiental en los cantones de Heredia y Alajuela, otros factores pueden no tener limitantes a la urbanización. Esta limitante única tiene suficiente peso e importancia para que la potencialidad de las tierras sea de uso más limitado.

Al sur de la Gran Área Metropolitana el factor ambiental de mayor fragilidad son las amenazas naturales y vulnerabilidades por inundaciones, deslizamientos, avalanchas, sismicidad local, pendientes, que de forma combinada permiten efectos acumulativos de urbanización que aumentan significativamente el riesgo de las poblaciones en los cantones de Santa Ana, Escazú, Alajuelita, Desamparados y Aserrí.

Al aprobarse por parte de SETENA la fragilidad ambiental presentada por el PRUGAM todos los cantones de la Gran Área Metropolitana tienen sus decisiones de urbanización y desarrollo inmobiliario vinculadas legalmente a la cartografía de zonificación ambiental y sus limitantes técnicas ya aprobadas por resolución de SETENA. La contradicción del POTGAM es que según el criterio del SETENA no puede asumir la fragilidad ambiental del PRUGAM, y debería realizar sus propios estudios de fragilidad ambiental.

La falta de infraestructura y equipamiento y su débil calidad no deben crear mayor sensibilidad al funcionamiento económico y social, que un accidente del transporte, un efecto climático o hidrometeorológico, malos diseños de ingeniería

de la infraestructura y las redes, un impacto sísmico, o un simple cuello de botella paraliza el funcionamiento de la Gran Área Metropolitana.

Además de que la vialidad, la movilidad, la conectividad, los acueductos, el mobiliario urbano son siempre relativos al proyecto de urbanización, la sumatoria o efectos acumulativos del conjunto de la urbanización y la creación de la ciudad aumenta los riesgos por deslizamientos/inundación, incendios, de salud de forma diferenciada en los cantones, como el aumento de eventos en Desamparados, y el aumento del riesgo en todos los cantones de Heredia.

4. La modificación del Anillo de Contención Urbana (ACU) y la ampliación hacia de nuevas tierras urbanizables es la discusión principal entre ambos proyectos. El Anillo de Contención urbana delimitado desde el PLANGAM de 1982, constituye la separación entre la zona de crecimiento urbano, la zona agropecuaria y la zona de protección. El POTGAM propone ampliarlo considerando que se requiere mayor cantidad de tierra urbanizable para una población en crecimiento. El PRUGAM dejaba a los planes reguladores la posibilidad según la fragilidad ambiental el mantener o ampliar la tierra urbanizable. En algunas propuestas de zonificación de planes reguladores cantonales diseñados con el PRUGAM y antes de éste, se incorporaba nueva tierra urbanizable, ampliando para ese cantón, con criterio técnico se ampliaba el anillo de contención urbano.

Dos argumentos utiliza el POTGAM para ampliar el Anillo de Contención Urbana, primero, que muchas de esas tierras ya fueron urbanizadas como ejercicio violatorio y segundo, que por el crecimiento poblacional y de actividades económicas de los 31 cantones de la GAM debe aumentar la cantidad de tierra necesaria para urbanizar.

5. El POTGAM no incluye los siguientes temas si expresos en la propuesta del PRUGAM lo siguiente: 1). El régimen del suelo que clasifica la tierra en urbano, urbanizable, no urbanizable y de protección, 2) la función social y los derechos de propiedad, 3. El concepto y delimitación de Desarrollo Urbano Controlado DUC para los cantones dentro del anillo de contención urbana y el Limite Urbano del Crecimiento LUC para los cantones y centros urbanos fuera del anillo de contención, 4) el ejercicio de planes parciales y especiales, 5) considerar en los planes parciales y especiales los grandes proyectos de equipamiento: hospitales, estadios, aduanas, super mall, centros universitarios, centros educativos. Estos temas son estratégicos de considerar en el plan regional.
6. El POTGAM propone dos grandes sistemas viales de 6 vías fuera del Anillo de Contención Urbana, sobre la zona de protección agropecuaria, con sentido este oeste, el primero sobre los cantones del norte de San José, Heredia y Alajuela y el segundo otro sobre los cantones del sur. Este nuevo sistema de vialidad propuesto por el POT GAM se localiza en la zona agropecuaria y constituiría un factor de presión sobre tierras calificadas como no urbanizables. Esta propuesta al momento de presentarla, no tiene los estudios basicos de pre factibilidad y

factibilidad y no está en la planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, este argumento en voz propia del Ministro.

7. La cartografía del PRUGAM es extensa y detallada en la propuesta y en cada uno de los estudios, se actualizó la cartografía de uso del suelo 1:10.000. Esta cartografía de uso del suelo no fue utilizada plenamente en el PRUGAM, el proceso de construcción de la consultora fue organizado de forma paralela a los estudios y propuestas. Por el contrario el POTGAM no presenta cartografía de mayor detalle. Un plan territorial de cualquier ámbito territorial debe tener cartografía a escala de la cual planifica, por lo que independientemente de cual proyecto la escala apropiada en este caso en 1:10.000 y 1:5.000.
8. *En opinión del propio exdirector del PRUGAM es necesario:*
 - *“Recuperar y mantener, actualizar toda la información y documentación del PRUGAM para darle utilidad y sea parte de la discusión.*
 - *Uso de tecnologías para dar confianza, seguridad y consulta de propuestas de proyectos a desarrollar.*
 - *Aprovechar y valorar las directrices metropolitanas, la discusión y coordinación propuesta.*
 - *La identificar que se hace de las fuentes de financiamiento para el desarrollo urbano, nacional y local.*
 - *El Proceso de gestión profesional implementado en el PRUGAM.*
 - *La cartografía del uso de la tierra en 1:10000, proceso técnico que se debe concluir.*
 - *Valoración del costo de las externalidades negativas que continúan aumentando*
 - *Todo el manejo financiero auditado por la UE en todo el proceso técnico” político.* (transcripción no textual) (Entrevista a Arquitecto Eduardo Brenes)
9. La propuesta reglamentaria como documento final del PRUGAM tiene dificultad para su comprensión y posiblemente para su aplicación y gestión administrativa, esta preocupación es expresada por los profesionales y técnicos que deben aplicarlo. Estas dificultades se muestran en el orden en que presenta el reglamento, los conceptos no suficientemente validados profesional e institucional, la falta de comprensión de la fragilidad ambiental en su proceso de elaboración y su aplicación, falta de explicación de los planes especiales y planes parciales. Hay confusión entre los alcances del plan regional y Plan Regulador. Los diversos instrumentos que no han tenido la suficiente comprensión por los profesionales de la institucionalidad sectorial y municipal.
10. La estructura y orden del reglamento propuesto por el POTGAM tiene mayor viabilidad técnica y facilidad de comprensión porque se estructura a partir de los factores estructurantes de LA vialidad, sobre la jerarquía vial actual y las propuestas de nueva vialidad, la red sanitaria y de aguas. Esta viabilidad no

significa que esté claro con sus propuestas que pueda resolver los principales problemáticas y procesos de externalidades negativas, de concentración o centralización, deterioro de centros urbanos, de contaminación, de pérdida de competitividad de la ciudad.

11. Los planes reguladores de los 31 cantones de la Gran Área Metropolitana son la planificación territorial del nivel local o cantonal. Este instrumento de planificación local es el más claro establecido por la Ley de Planificación urbana a nivel de cada cantón. La discusión en este caso se centra en cuanto el Plan regional debe definir criterios y como la zonificación territorial define sus directrices. Para ambos POT GAM Y PRUGAM se definen como vinculantes a las directrices del plan de la Gran Área Metropolitana. Para el POTGAM se debe dejar mayor libertad bajo el concepto de autonomía municipal al plan regulador. El PRUGAM establece mayor cantidad de criterios y directrices en la relación plan regional y plan regulador, en relación a la coordinación y cooperación intermunicipal, a municipios sin planificación territorial, al criterio de vinculante.
12. El PRUGAM contrato la realización de 19 planes reguladores nuevos y la homologación de 12 planes reguladores. Su proceso de formulación fue una típica consultoría, que el tiempo fue su peor enemigo, se estandarizo demasiado su elaboración y su formulación, la reglamentación no distinguió las condiciones particulares y propios de cada cantón y la propia cartografía tenía errores evidentes en su construcción. El proceso participativo no se le dio continuidad y con garantía metodológica y sus resultados no fueron suficientes para validar las propuestas. La continuidad a las etapas de consulta técnica al SETENA, al INVU y las audiencias públicas no fueron posibles en el plazo de la consultoría. El PRUGAM mismo busco como dar continuidad, pero una vez que se dio cierre el programa en el MIVAH, las municipalidades quedaron a la libre. Además las propias capacidades o incapacidades de cada municipalidad continuaron sumando tiempo en el proceso. Parte de las municipalidades no saben cuáles son los pasos técnicos y políticos que deben dar en este momento.

Este proceso de elaboración de los planes reguladores no creo las suficientes capacidades municipales e institucionales para Costa Rica. Las primeras ideas de ejecución del este componente del PRUGAM si consideraba contratar empresas e instituciones nacionales para elaborar los planes reguladores. Además la elaboración de los planes reguladores debió incluir a los profesionales de las municipalidades, no solamente como profesionales consultados. Esto se convirtió en un error estratégico del PRUGAM.

En opinión del Arquitecto Eduardo Brenes *“La coordinación y el trabajo municipal se desarrollo bajo convenio entre el MIVAH y cada una de las 31 municipalidades, con el objetivo de elaborar en 19 municipalidades el plan regulador y el resto de homologar. En este convenio MIVAH/Municipalidades se desarrollaron capacitaciones, se entrego equipo de cómputo y tecnología, fue inclusivo de las federaciones a la que también se les entrego equipo. Bajo el convenio las municipalidades transfirieron la competencia al PRUGAM para*

elaborar o homologar el plan regulador cantonal. En el contexto el PRODUS preparo en el proceso de elaboración informes de avance y valoración de los planes reguladores. Al Consejo Nacional de Planificación urbana se nombro un representante Municipal por provincia y la inclusión del Director de la federación. Se Creó un comité consultivo, del cual CONARE fue parte. Contratación de planes reguladores, tuvo problemas de formulación de los planes, se trabajo con la empresa y la municipalidad para corregir los problemas, la empresa hizo las correcciones. Además, la viabilidad ambiental aprobado por SETENA fue aprobada para los cantones, en algunos se realizaron Audiencias Públicas. Al cerrar el PRUGAM se dio una ruptura de asesoría y capacitación con las municipalidades. No se da continuidad por parte del INVU al convenio con la UE". (transcripción no textual) (Fuente: Reunión entrevista con el Arquitecto Eduardo Brenes)

13. El actor invisible de esta discusión es el sector inmobiliario, que presiono al gobierno para cambiar o crear la alternativa hacia el POTGAM, porque la introducción de la variable ambiental condiciono las tierras urbanizables a desarrollar. Además de que la institucionalidad sectorial no ha definido la forma de coordinar la planificación sectorial territorial y el plan regional territorial, junto a la institucionalidad municipal que con su autonomía no está obligada a coordinar. Demasiados problemas de coordinación se han evidenciado en este proceso de actualización del PLAN GAM de 1982. El sector inmobiliario debe contar con seguridad jurídica para desarrollar sus proyectos, sus inversiones deben lograr el retorno normal de los beneficios, pero parece que hasta el momento el sector inmobiliario no ha logrado ver los beneficios de la planificación territorial.
14. Independientemente de la propuesta, el anillo de contención urbana de 1982 debe ser mantenido para lograr establecer, primero, la política de ordenamiento territorial nacional y seguido la política regional al interior del GAM, segundo, aprobar planes reguladores cantonales con objetivos de intervención de las tierras disponibles al interior del anillo de contención para distintas actividades con coherencia regional, y tercero, formular y aprobar planes sectoriales territoriales de cada sector y rectoría, que considere al menos los siguientes temas o componentes: vivienda y equipamiento social, vialidad y transporte, redes/ infraestructura en aguas/electricidad/telecomunicaciones/hidrocarburos y saneamiento, formulación de planes parciales y especiales para grandes infraestructuras como hospitales de nivel primario, usos recreativos y deportivos, grandes centro comerciales, universidades, parques metropolitanos, y planes de renovación urbana con recursos económicos inmobiliarios y mecanismos legales para modificar el parcelamiento que oriente la rehabilitación y renovación de zonas urbanas deterioradas, entre otros. Si se hace realidad este conjunto de instrumentos y planes coordinados, donde se definen nuevas necesidades de tierras con priorización de intervención, la política y directrices, junto al plan regulador sería conveniente ampliar el anillo de contención urbana, no antes.

15. El proceso de consulta técnica es el mecanismo que propone el POTGAM. (foro denominado “Consulta pública POTGAM”, ahí los visitantes podrán expresar su opinión). La visión compartida del territorio ¿que significa? Compartida por quienes, o por cuáles actores? Nuestro criterio es que no es suficiente poner a disposición un plan regional en una página WEB para que la libertad de opinión de los resultados esperados. El INVU y MIVAH, junto a MIDEPLAN y a las federaciones de municipalidades, deben estructurar un mecanismo que permita construir una visión compartida del territorio, visión compartida por los actores (la institucionalidad sectorial/regional, municipalidades y sus federaciones, la institucionalidad local), el mecanismo debe proponer objetivos a lograr en un tiempo apropiado, así como los medios para revisar, discutir, proponer, valorar alternativas, etcétera, que logre recoger los mejores criterios y dejar espacio para que cada sector defienda sus intereses en la región sin perder de vista que la renovación y la habilitación de espacios pueden disminuir los costos espaciales.
16. La misma opinión se puede expresar para el documento de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial recientemente expuesta por el MIVAH como foro para recoger opiniones. (<http://201.194.102.38/foro/Respuestas.aspx?TemalD=7>). En su página WEB “El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos pone a consulta de la ciudadanía el borrador de Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Este documento pretende ser enriquecido a través de sus aportes y sugerencias. El proceso de consulta se cerrará el próximo miércoles 25 de julio. Bienvenido y gracias por su participación”.

El ordenamiento territorial como intervención deliberada y discutible, debe considerar las propuestas del PRUGAM y POTGAM deben ser exactamente eso, un proceso discutible, significa un proceso participativo con la presentación de propuestas alternativas y el establecimiento de mecanismos y criterios de valoración. Por lo que la Consulta Técnica abierta y puesta en internet no es suficiente para lograr la visión compartida del territorio. La Dirección de urbanismo del INVU pueden reconocer por diversas formas los aportes del PRUGAM, la dirección de Urbanismo señala que el “*POTGAM: busca dar respuesta a las deficiencias que presentó el PRUGAM*”. la visión PRUGAM vs POTGAM es una incorrecta visión. Lo cierto es que tal y como lo reconoce el personal del INVU “*El ordenamiento territorial es un problema fundamentalmente político*” (Reunión con personal de la Dirección de Urbanismo del INVU) de política pública y de política territorial, donde intervienen muchos actores.

17. El costo ambiental y el costo de las externalidades deben ser considerados en los principios del plan regulador, si las externalidades positivas y las economías del escala en la infraestructura y el transporte aumentan los beneficios privados y públicos, la situación contraria, de la congestión urbana, la inundaciones urbanas, la contaminación por desechos y de la aguas subterráneas, la falta de equipamiento y áreas verdes, disminuyen los beneficios privados y disminuye la calidad de vida de los habitantes. Que empresa inmobiliaria desea invertir y que

condiciones para la renovación de los abandonados centros de ciudades de Heredia, San José, Alajuela y Cartago.

La falta de infraestructura y equipamiento y su débil calidad no deben crear mayor sensibilidad al funcionamiento económico y social, que un accidente del transporte, un efecto climático o hidrometeorológico, malos diseños de ingeniería de la infraestructura y las redes, un impacto sísmico, o un simple cuello de botella paraliza el funcionamiento de la Gran Área Metropolitana.

Además de que la vialidad, la movilidad, la conectividad, los acueductos, el mobiliario urbano son siempre relativos al proyecto de urbanización, la sumatoria o efectos acumulativos del conjunto de la urbanización y la creación de la ciudad aumenta los riesgos por deslizamientos/inundación, incendios, de salud de forma diferenciada en los cantones, como el aumento de eventos en Desamparados, y el aumento del riesgo en todos los cantones de Heredia.

18. La falta de recursos para invertir en el desarrollo urbano es parte de los principales problemas para impulsar y aprobar un plan regional y para habilitar zonas deterioradas, condiciones de nuevas zonas para urbanizar y implantar infraestructura de vialidad, eléctricas, telecomunicaciones, almacenamiento y distribución de agua de consumo humano y de sistemas de conducción de aguas residuales y negras.

El sector financiero debe participar para identificar estos recursos de inversión y la lógica del beneficio para invertir en la infraestructura urbana, el equipamiento, la tecnología urbana y el inmobiliario urbano.

19. En opinión del propio personal de la Dirección de Urbanismo del INVU *“Los planes reguladores (en la mayoría de los casos) son una zonificación reglamentada con aceptación de las tendencias: se regula lo que existe. Los planes reguladores (elaborados por empresas privadas) tiene general problemas metodológicos, teórico y conceptual. Es necesario presentar en los planes reguladores soluciones de fondo y con las tendencias alternativas. Los planes reguladores elaborados por el PRUGAM fueron deficientes: en los procesos de densificación, en su conectividad vial propuesta, en su estructura urbana propuesta, en el ordenamiento territorial en la áreas de protección, el anillo de Contención urbana no definido, respeto a los cuadrantes urbanos, estudios hidrológicos y en los IFAS”*. (Reunión con personal de la Dirección de Urbanismo del INVU – transcripción no textual)

20. Vale la pena mencionar algo de las nuevas tendencias posibles: “En los últimos años, hemos asistido al nacimiento de enfoque más positivo y orientado al proyecto. Además de tratar cuestiones básicas, tales como la regulación del uso del suelo y la agregación de políticas sectoriales en el ámbito de la vivienda, el transporte, la actividad empresarial y otras infraestructuras, la ordenación se concibe como un proceso dirigido a determinar el carácter y la localización de los rasgos fundamentales de una región y a definir los medios de ejecución y

realización más eficaces. En la actualidad, se entiende por ordenación un "proyecto de ciudad o de región", una expresión democrática de lo que debe ser el territorio y un marco de referencia para una acción colectiva". (TERRA, 1997. un laboratorio experimental de ordenación territorial, pagina 8) /http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/innovating/terra/expplan/terra_es.pdf).

3. Los planes reguladores de los cantones fronterizos de la región Norte-Norte

La Escuela de Ciencias Geográficas de la Universidad Nacional en cumplimiento del Convenio y contratos con la Fundación DEMUCA y el Proyecto Rio Frio del INBio ambos financiados por la Cooperación española, la Federación de Gobiernos Locales de Costa Rica Fronterizos con Nicaragua, (FGLCRFN) y las Municipalidad de Upala, Guatuso y los Chiles elabora los planes reguladores cantonales, a través de los procesos participativos de diagnostico, pronostico, propuestas, así como los resultados del Taller de Consenso Cantonal para formular el Plan Regulador de cada cantón.

Además se presenta un visión de modelo territorial para los tres cantones como parte del diagnostico, que conduce al pronostico y propuestas.

3.1 El proceso participativo en los cantones de Upala, Guatuso y los Chiles

En el proceso de elaboración de los planes reguladores de la región fronteriza Norte-Norte se ha implementado el proceso participativo en el diagnóstico, pronóstico y propuestas.

En el proceso participativo se ha trabajado con siete grupos focales en cada cantón, los cuales eran integrados por representantes de instituciones y líderes vinculados con las temáticas ya enunciadas, seleccionados a fin de lograr la mayor representatividad, liderazgo y participación, según se detalla a continuación:

Cuadro 1
Planes reguladores Upala, Guatuso y Los Chiles: sectores participantes en los grupos focales. 2011

Grupos Focales	Sectores participantes
Grupo Focal 1	Consejo Municipal y Gobierno Local
Grupo Focal 2	Miembros de la Comisión del Plan Regulador del cantón y Miembros del Comité Cantonal de Coordinación Interinstitucional CCCI
Grupo Focal 3	Miembros de Instituciones y Empresas que tienen a su cargo el aspecto de las distintas infraestructuras existentes en el Cantón
Grupo Focal 4	Miembros de instituciones, bancos, comercios y empresarios del Cantón
Grupo Focal 5	Líderes de los distritos que conforman el Cantón

Grupo Focal 6	Miembros de instituciones que tienen a su cargo el aspecto social, cultural y sectorial del cantón.
Grupo Focal 7	Miembros de instituciones del Aspecto Físico- Ambiental
Grupo Focal 8	Inter grupal, miembros representantes de cada uno de los focales e instituciones

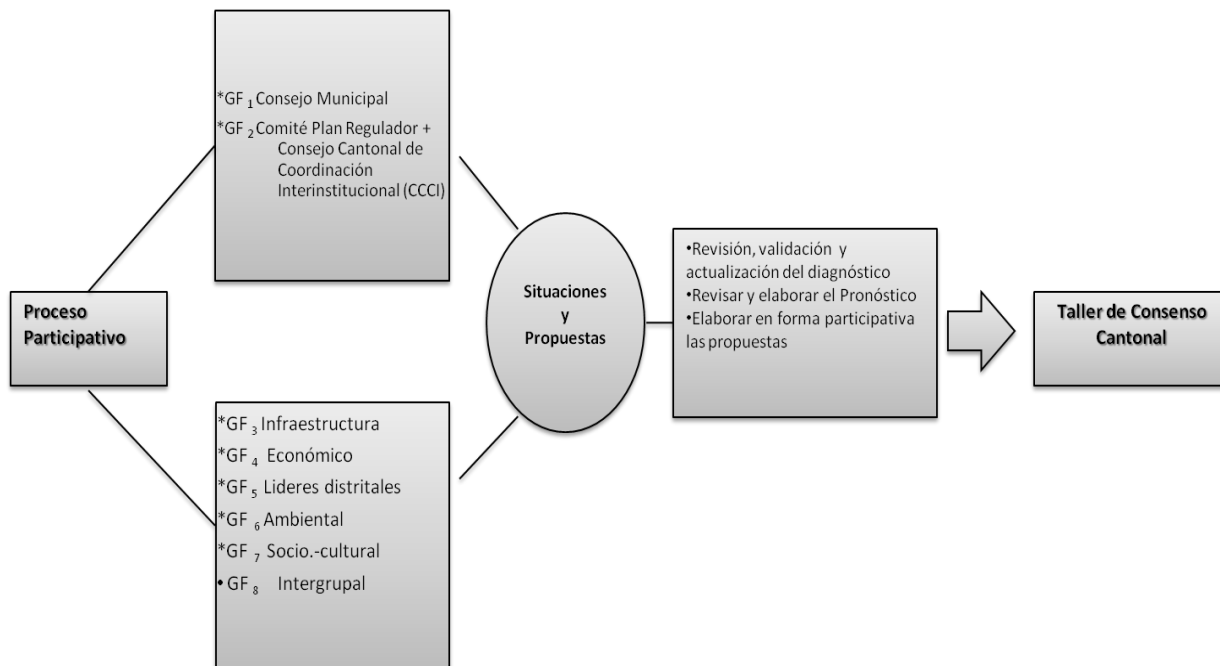
Fuente: Universidad Nacional. Escuela de Ciencias Geográficas. DEMUCA y Proyecto Rio Frio. 2011. Planes reguladores cantones Upala, guatuso y lo Chiles.

La convocatoria a los talleres por grupo focal con una programación coordinada entre la FGLCRFN, el Municipio de Guatuso, la Universidad Nacional, DEMUCA y el Proyecto Rio Frio. Previo a la convocatoria se coordinación con el Consejo Municipal, la Comisión del Plan Regulador y el Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI).

Este siguiente esquema presenta la lógica del proceso participativo por grandes temas o componentes donde los grupos locales seleccionan situaciones que validen el diagnostico cantonal por componente y formular propuestas, que sean valoradas y puntuadas que en el taller de consenso cantonal del taller intergrupar se pueda expresar la visión síntesis de las grandes problemáticas y propuestas de cada cantón.

Flujograma 3

Planes reguladores Upala, Guatuso y Los Chiles: Lógica del proceso participativo. 2011.



Fuente: Universidad Nacional, Escuela de Ciencias Geográficas. DEMUCA y Proyecto Rio Frio. 2011. Planes reguladores cantones Upala, Guatuso y lo Chiles.

Luego de ser expuestos los resultados de los distintos grupos focales a los miembros del Concejo Municipal, se procedió a presentarles las propuestas preliminares

elaboradas por el Equipo Técnico de la Universidad hasta la actualidad. Es en este momento que se da inició la discusión y los aportes del Concejo ante las propuestas.

A continuación se presenta una síntesis de los resultados de participación sectorial e institucional y los diversos factores de priorización. El cuadro anterior muestra una participación total de 55 personas a lo largo de todos los grupos focales sectoriales, exceptuando los primeros tres grupos focales de organización. Los participantes representaron en total 36 instituciones. A continuación se presenta una síntesis de los resultados de participación sectorial e institucional y los diversos factores de priorización.

El programa de participación comunitaria en los cantones y el cual tuvieron como objetivos:

- 1) Revisar, actualizar y validar el Diagnóstico y Pronóstico del Plan Regulador.
- 2) El segundo objetivo, dar prioridad a las situaciones identificadas en el diagnóstico y
- 3) El tercer objetivo, formular propuestas para solucionar cada una de las cinco situaciones seleccionadas como más relevantes y otras posibles alternativas desde la óptica de cada grupo focal.

Todos esos elementos fueron considerados para diseñar el Formulario de Pautas para el Diseño de la Propuesta del Plan Regulador del cantón de Upala. Este proceso fue documentado y se presentó un informe por cantón.

La convocatoria, administración y apoyo logístico de cada una de las reuniones de los distintos grupos estuvo a cargo de la Municipalidades y la FGLCRFN.- El Equipo Técnico de la ECG de la UNA tuvo a su cargo servir de facilitadores de cada evento grupal.

3.2. Criterios del Modelo de Ordenamiento Territorial

- 1) Un Modelo de crecimiento Económico orientado a producir bienes agropecuarios y forestales de exportación, sin pago de compensaciones al Cantón y que ha generado desequilibrios sociales.
- 2) Tal Modelo de Crecimiento Económico ha venido explotando el Modelo Ambiental Original del Territorio, causando un deterioro de las potencialidades que tiene el Ecosistema del Cantón e ignorando las debilidades que presenta el territorio
- 3) El Modelo de Crecimiento Económico con infraestructura para el transporte de bienes de los sectores económicos y ha relegado a un segundo plano, las necesidades de movilización de personas de los sectores urbana y rural.

- 4) Además, el Modelo de crecimiento Económico ha construido un Modelo de Desarrollo Social y Cultural desequilibrado y excluyente.
- 5) Gobierno y Administración Local gran debilidad administrativa y financiera para impulsar el desarrollo.
- 6) Ordenamiento Territorial de Los Chiles, no es sostenible económica y socialmente; no es armónico con la Naturaleza y/o Ecosistemas del Cantón; y producen bajos índices de calidad de vida en sus comunidades; abandono de la población joven que emigra; desde sus áreas urbanas y rurales.

Las proyecciones, los escenarios, el Modelo Territorial Actual, los lineamientos estratégicos para el Modelo Territorial Futuro, la jerarquización de los asentamientos urbanos y los criterios generales anteriormente desarrollados, enmarcan la tendencia y la regulación del uso del suelo propuesto. Sin embargo; cabe indicar que esta tendencia es de carácter preventivo, orientado a evitar aquellas actividades que sean incompatibles con el desarrollo equilibrado y armónico del cantón.

Lo que sigue es la consecución del modelo territorial futuro, mediante la elaboración de las normas particulares o por categorías de ordenación, las cuales serán establecidas y desarrolladas en el documento Propuesta del Plan y serán representadas en el Mapa Oficial de Zonificación.

Recuadro 1 Cartografía especial de usos de la tierra de Upala, Guatuso y Los Chiles

La Zona fronteriza Norte-Norte de Costa Rica compuesta por los cantones Upala, Guatuso y Los Chiles, por su gran extensión (3676,57Km²), contiene una gran diversidad de características combinadas entre alta riqueza ambiental y bajos Índices de Desarrollo Humano, características que juegan un papel importante dentro de la dinámica productiva del país.

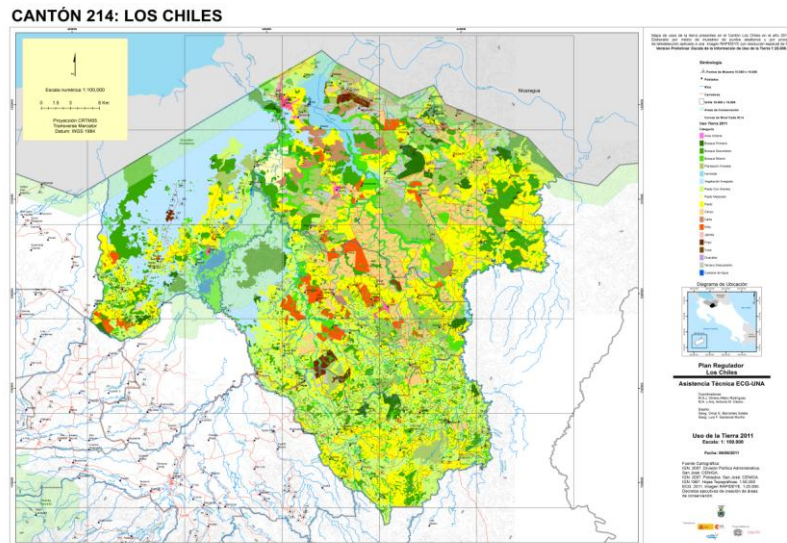
En el diseño de los Planes Reguladores que la Escuela de Ciencias Geográficas de la Universidad Nacional para los cantones Upala, Guatuso y Los Chiles; elabora de una cobertura de información de Usos de la Tierra actualizada para el año 2011 y a escala 1:25.000. Esta cartografía única y especial es base para la elaboración de las propuestas técnicas sobre la planificación y el ordenamiento territorial.

La elaboración de cobertura de usos de la tierra, se realizó mediante una clasificación supervisada empleando imágenes multiespectrales, con resolución espacial de 5 metros y de 5 bandas espectrales del año 2010. Se realizaron trabajos de verificación en el terreno que iniciaron a finales del año 2010 y se extendieron hasta mediados del año 2011, que además generaron fichas de fotografía de uso de la tierra con sus características. Para los tres cantones se construyó un mosaico regional que serán utilizados para la zonificación propuesta. Además permitió crear el uso del suelo de cada cantón, los usos de la tierra para estos cantones en hojas cartográficas a 1:25.000.

Uso de la tierra Upala, Guatuso y Los Chiles

La piña como primer uso del suelo nacional que ha crecido la siembra en estos cantones en 7917,5 has, por primera vez se contabiliza el área real de cultivo, la naranja cultivada en 10.912 has en especial en los Chiles. Los frijoles como cultivo típico de la región con has, el arroz

igualmente se siembran en 13.406 has. El frijol y el arroz volvieron después de principios de la década de los 90s a crecer como área de cultivo especialmente en Upala. La caña en los Chiles en una proporción menor y con 2.700 has.



La plantación forestal de la teca, la melina, que aumento con la política de control forestal de principios de los 90s permitió ocupar tierras bajas en los tres cantones.

Una categoría especial son las tierras descubiertas o preparadas para el cultivo, ya sea frijol o arroz, incluyendo maíz, o piña, o tubérculos propios del cantón de Guatuso.

Las áreas de bosque primario, secundario o pastos con árboles son significativos como uso de la tierra en Upala y Guatuso. Las áreas de humedales en el Norte de Upala y especialmente en los Chiles cubren un importante porcentaje.

Fuente: Universidad Nacional, Escuela de Ciencias Geográficas. 2011. Planes Reguladores de cantones Upala, Guatuso, Los Chiles. Financiamiento: Fundación DEMUCA y el Proyecto Rio Frio, de la Agencia Española de Cooperación Internacional AECI.

4. Guanacaste entre la presión inmobiliaria y en el nuevo proceso de ordenamiento urbano

La elaboración de los Planes Reguladores en la provincia de Guanacaste, conforman el componente III del Programa Regularización y Catastro. Inypsa es la empresa española adjudicada para la elaboración de los Planes Reguladores y el Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial de la Región Chorotega y su reglamento. Los cantones incluidos en este proceso de elaboración de los planes reguladores son: La Cruz, Liberia, Bagaces, Canas, Abangares, Tilarán, La Cruz, Filadelfia y Nicoya y los tres distritos de Lepanto, Paquera y Cobano, así como la actualización del plan regulador de Hojancha. Por otra parte el mismo programa contrato a otra la empresa para elaborar los planes reguladores Marino Costeros. A los que no detallaremos. En

este proyecto el contrato establecía que todos los productos debían entregarse en 15 meses y a la fecha (abril 2012) se contabilizan 33 meses en el proceso.

Los productos contratados y entregados (según el Arq. Daniel Brenes, encargado procesos de planificación, abril 2012) por la empresa INYPSA a la Unidad Ejecutora (UE) fueron los siguientes:

- ✓ Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial (PEROT) de la Región Chorotega, incluyendo los distritos de Puntarenas de Cóbano, Paquera y Lepanto.
- ✓ Reglamento al Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial PEROT.
- ✓ Análisis de la Fragilidad Ambiental (AFA) de la Región Chorotega incluyendo los distritos de Cóbano, Paquera y Lepanto.
- ✓ Elaboración de diez nuevos Planes Reguladores cantonales en todas sus etapas de diagnóstico, pronóstico, propuestas y su reglamentación.
- ✓ Actualización del Plan Regulador del cantón de Hojanca, el cual incluye diagnóstico, pronóstico, propuestas, reglamentación, levantamiento de uso del suelo actual y digitalización de la cartografía. El diciembre del 2011 se realizó la Audiencia Pública en el cantón de Hojanca.
- ✓ Elaboración para once cantones los Índices de Fragilidad Ambiental.
- ✓ Elaboración para once cantones Análisis de Alcance Ambiental.
- ✓ Elaboración para once cantones de los Reglamentos de Desarrollo Sostenible.
- ✓ Implementación del proceso de Talleres de participación ciudadana en toda la provincia.
- ✓ Elaboración de 11 planes de capacitación, así como su implementación.
- ✓ Construcción para todos los once cantones del FODA de cada municipal.
- ✓ Elaboración de la sistematización de proceso.
- ✓ Estudio y planificación de los bienes privados en Zona Marítimo Terrestre.

En esta fase, se introdujo la variable ambiental siguiendo un proceso de elaboración de los índices de fragilidad ambiental con variantes (entrevista Arq. Daniel Brenes, encargado procesos de planificación) respecto al establecido en el decreto 32967-MINAE. Al factor de Antroaptitud se le sustrajo la variable *paisajismo* y se tomó como una variable adicional a las 4 ya establecidas en el decreto, es decir, la suma algebraica de los factores es:

$$\text{Antroaptitud} + \text{Bioaptitud} + \text{Edafoaptitud} + \text{Geoaptitud} + \text{Paisajismo} = \text{IFA INTEGRADO}$$

Por otro lado, a los IFAS integrados se les asignó un *peso relativo*, otorgado según relación de importancia entre variables, este peso relativo se multiplica a cada IFA

integrado, lo que incrementó los niveles de fragilidad. Luego, al obtener el IFA INTEGRADO se sobrepuso cartográficamente con el Mapa de Restricciones para generar el IFA INTEGRADO FINAL.

4.1 Proceso participativo en los planes reguladores de Guanacaste

La participación ciudadana se realizó a nivel de distrito y/o comunidades. El proceso fue inclusivo, por lo que en las reuniones (entrevista al Sociólogo Ángel Barrantes, encargado procesos participativos, informe al 2011) de Comisión de Plan Regulador de cada cantón hubo presencia de instituciones sectoriales como: IFAM, SINAC, MINAET, MINSA, MAG, SENARA, IDA, AYA, ICE, ICT, Ministerio Educación, ASADAS, representantes del Sector Ganadero, Sector Desarrollo Inversión Inmobiliaria, Representantes legales de empresas privadas (CEMEX, CONAPROSAL, entre otros), Sector Agrícola, Inversionistas en energías limpias (proyecto eólicos privados), representantes de proyectos turísticos privados, grupos ambientalistas, entre otros.

Además, se realizaron las siguientes actividades:

Presentación del Componente III del Programa Regularización y Catastro. Se realizó en Cañas, asistieron todas las Áreas de Salud, todas las Regionales del Ministerio de Educación, Áreas de Conservación, entre otras instituciones presentes en la provincia.

Presentación ante Consejo Comisión de Coordinación Fronteriza de Peñas Blancas (coordinado por Director de Aduana en Peñas Blancas). Este Concejo está constituido por todas las instituciones públicas de la provincia tales como el PANI, Ministerio de Educación Pública, MINAET, SENASA, ICT, IDA, Ministerio de Seguridad, Policía Control de Drogas, entre otras.

Talleres de capacitación, 2 se coordinaron con IFAM. Hubo participación de alcaldes, regidores, Comisiones de Plan Regulador, técnicos municipales, ICT, INVU, y sociedad civil. Los temas de capacitación fueron: a) procesos de aprobación del Plan Regulador, b) audiencias públicas, c) IFA's, d) Efectos Acumulativos, e) Análisis de Alcance Ambiental, f) reglamentos.

Se realizaron giras de campo en colaboración con SETENA, Áreas de Conservación especialmente el Área de Conservación Arenal Tempisque, MINSA, Geología y Minas (principalmente en el cantón de Abangares).

De igual manera se han realizado reuniones de coordinación con: INTA, Cámara de Construcciones, Colegio de Arquitectos, Colegio de Abogados, SETENA, MOPT, RECOPE, Diputados de Guanacaste en Asamblea Legislativa, entre otros.

Por opinión del Director Inypsa en Costa Rica, para la implementación del Plan Estratégico Regional y los Planes Reguladores, falta un marco técnico nacional y un ente regional, que gestione o ejecute la concertación del modelo territorial de la provincia y de cada uno de sus cantones. Todavía es prematuro dar valoración del proceso, si podemos enfrentar los mismos problemas en la contratación de los planes

reguladores del PRUGAM que cuando la consultoría termino no se tiene una institucionalidad capaz de continuar con el proceso técnico/político y participativo, y dar continuidad en SETENA y el propio INVU.

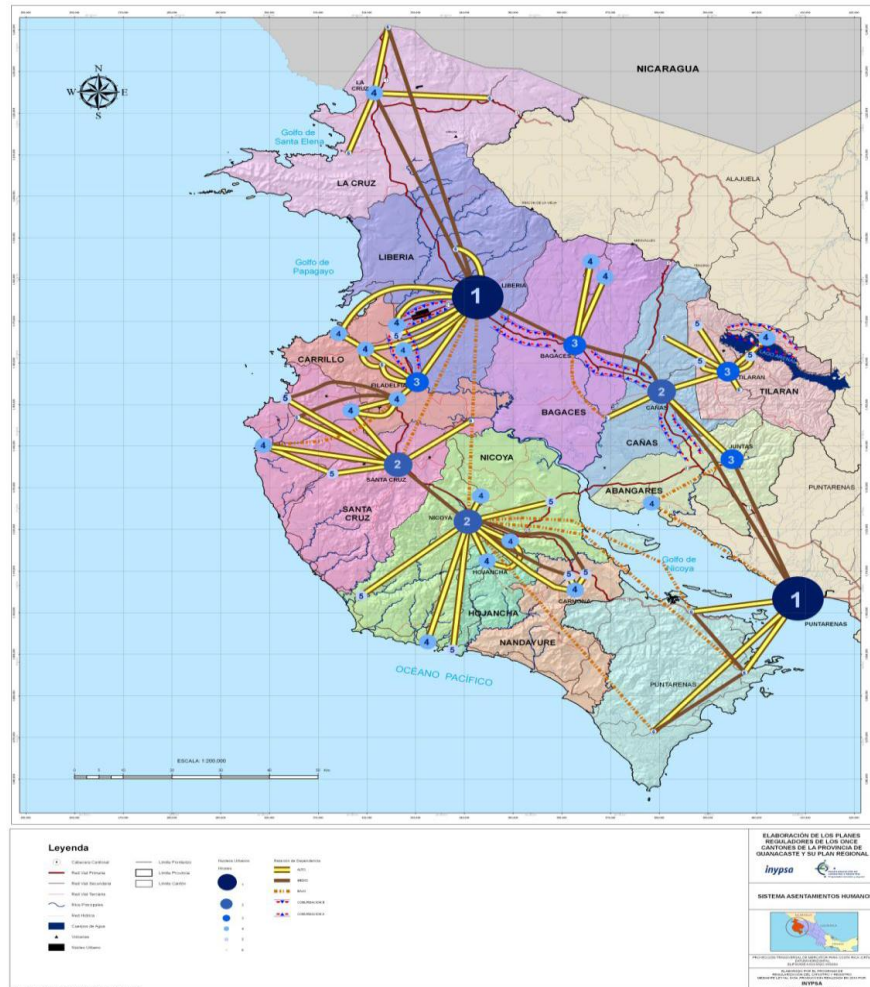
Recuadro 2 Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial (PEROT) de Guanacaste: un nivel regional de administración territorial no vinculante

“El Objetivo general de la consultoría es elaborar una estrategia de planificación en la región Guanacaste que, bajo la cobertura y respaldo de los lineamientos de un Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial PEROT, permita impulsar el desarrollo sostenible del territorio bajo un enfoque incluyente y transversal, priorizando la inserción y gestión municipal de los cantones” (pág. 5, Tomo I, PEROT). Este Plan Estratégico se elabora con el componente urbanístico, ambiental, socioeconómico e infraestructura.

El Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial PEROT se construye el modelo territorial actual y el modelo territorial de futuro general y sobre la base de los distintos componentes, así como un banco de proyectos y un programa de inversión. El modelo Territorial Futuro MTF del PEROT de la Región de Guanacaste 2025, es la imagen de futura que se desarrolla mediante lineamientos estratégicos, componentes y aras funcionales.

La estrategia misma propone para su gestión dos órganos regionales para su ejecución. El Consejo Regional del Territorio (CRT), conformado por dos órganos, el Político o Consejo subregional del Territorio y el Ejecutivo llamada Oficina de Planificación y Gestión Territorial. También llamado en la propuesta Grupo Gestor de planificación Supralocal. “El Consejo Regional del Territorio tendría la función de dar seguimiento a los objetivos, ejecución del banco de proyectos, aproximación al modelo Desarrollo de futuro y seguimiento a los planes reguladores cantonales”. (pág. 358, Tomo V, PEROT)

“El nivel Regional o “intermedio” se propone como responsable de la dirección y ejecución del proceso de planificación, ordenamiento territorial e inversiones públicas en su territorio, está conformado por los cantones de Guanacaste. El nivel local de modelo organizativo y funcional propuesto es el nivel municipal que se constituye en el nivel base. Su máxima autoridad son los concejos Municipales” (pág. 355, tomo VI PEROT)



Fuente: Inypsa. Unidad Ejecutora BID CATASTRO. 2011. Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial PEROT, tomos I, y V.

Bibliografía

- Alfaro R. Dionisio. 1997. Código Urbano. Editorial Porvenir. 3 era edición. San José Costa Rica.
- Alfaro Rodríguez, D y Alfaro Rodríguez LC. 2004. Manual de Gestión de Planes reguladores en Costa Rica. Universidad Nacional, Escuela de Ciencias Geográficas. Deutshe Gesellschaft fur Technische Zusammenarbit GTZ. Proyecto de Desarrollo Local PRODELO. San José Costa Rica. 238 páginas.
- Alfaro Rodríguez, D. 1997. Código Urbano. Editorial Porvenir. San José. Costa Rica. 203 páginas.
- Arrieta Chavarría O. 2012. La cuestión urbana regional desde la ecología política, frente al ordenamiento como gestión del territorio en la GAM. Ambientico, Escuela de Ciencias Ambientales Universidad Nacional. 4 páginas. Heredia, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2012). Transformación del Instituto Agrario en el Instituto de Desarrollo Rural.
- MASSIRIS CABEZA, Ángel 1993 “Bases teórico-metodológicas para estudios de Capital y la Participación Ciudadana y Comunitaria IDCAP, año 2, núm. 2, CIENCIAS SOCIALES. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Colombia –UPTC Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y LATINA. Departamento de Geografía Universidad Pedagógica y Tecnológica de Legal: B. 21.741-98. Vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002 ordenamiento territorial”.
- Consejo de Desarrollo Inmobiliario CODI. 2011- Participación y seguimiento al Programa de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica. ([PRU-GAM](http://www.codicr.com/nuestra_labor.htm)). http://www.codicr.com/nuestra_labor.htm.
- Decreto Ejecutivo 13583-VAH-OFIPLAN de 1982, Gaceta 18 de mayo de 1982 y modificado en el Decreto Ejecutivo No. 25902-MIVAH-MP-MINAE publicado el 9 noviembre del 2000. enero/marzo. Universidad Distrital, Santa Fé de Bogotá.
- Escuela de Ciencias Geográficas, Universidad Nacional. 1998. Plan Regulador cantón de Escazú. Estudios de Diagnostico, Pronostico y Propuestas. Campus Omar Dengo, Heredia. Costa Rica.
- Escuela de Ciencias Geográficas, Universidad Nacional. 2007/2009. Plan Regulador cantón de Poás. Estudios de Diagnostico, Pronostico y Propuestas. Campus Omar Dengo, Heredia. Costa Rica. Financiamiento del Fondo de Preinversión MIDEPLAN y Convenio con la Municipalidad de Poas.

Escuela de Ciencias Geográficas, Universidad Nacional. 2009/2012. Plan Regulador cantón de Upala. Estudios de Diagnóstico y Pronóstico. Campus Omar Dengo, Heredia. Costa Rica. Financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional AECI DEMUCA y convenio con la Municipalidad de Upala.

Escuela de Ciencias Geográficas, Universidad Nacional. 2009/2012. Plan Regulador cantón de Guatuso. Estudios de Diagnóstico y Pronóstico. Campus Omar Dengo, Heredia. Costa Rica. Financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional AECI DEMUCA y convenio con la Municipalidad de Guatuso.

Escuela de Ciencias Geográficas, Universidad Nacional. 2009/2012. Plan Regulador cantón de Los Chiles. Estudios de Diagnóstico, Pronóstico y Propuestas. Campus Omar Dengo, Heredia. Costa Rica. Financiamiento de la Agencia de Cooperación Española AICE Proyecto Rio Frio INBio y en convenio con la Municipalidad de Los Chiles.

INVU Dirección de Urbanismo. 2012. La Actualización Plan GAM 82 POT/GAM 2011-2030 (borrador 2). San José Costa Rica. 103 páginas. http://www.mivah.go.cr/Consulta_POTGAM.shtml.

INVU, MIDEPLAN. (2008). Plan Regional Urbano De La Gran Área Metropolitana De Costa Rica 2008-2030. Tomo III Reglamento San José: Costa Rica.

INVU, MIDEPLAN. (2008). Plan Regional Urbano De La Gran Área Metropolitana De Costa Rica 2008-2030. Tomo VI Resumen Ejecutivo San José: Costa Rica.

INVU. 1985. Reglamento del INVU de Zonificación de Áreas Industriales en la Gran Área Metropolitana. La Junta Directiva del INVU en uso de sus facultades señaladas en la Ley de Planificación Urbana 4240 del 15 de noviembre de 1968 y de conformidad con lo aprobado en el artículo 10 de la sesión ordinaria No. 3623 de 6 de mayo de 1985 aprueba el Reglamento de Zonificación Parcial de Áreas Industriales en la Región Metropolitana publicada en el Alcance N.4 del Diario Oficial No. 29 de 11 de febrero de 1980 y modificado el 27 de mayo de 1985.

INVU. 2000. Cuadrantes urbanos Decreto Ejecutivo No. 25902 de 7 abril de 1997, alcance 66 y modificados por el Alcance No. 92 Gaceta No. 244 de 20 de diciembre de 2000.

Inypsa. 2012. Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial de Guanacaste (PEROT- Guanacaste), proyecto de BID CATASTRO. Fase iv- Tomo V: propuestas de desarrollo y banco de proyectos de la consultoría elaboración de los planes reguladores de los once cantones de la provincia de Guanacaste y su plan regional, lpi- ue-03-2006. San José, Costa Rica.

Junta Directiva Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Lic. Mauricio Castro Lizano Licda. Silvia Quesada Casares. Procurador Área Agraria y Ambiental. Licda.

Rocío Aguilar Montoya Contralora General de República. Junta Directiva Instituto Costarricense de Turismo. Junta Directiva Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. (2009). La Universidad de Costa Rica puede realizar planes reguladores costeros disponiendo de donaciones provenientes de sujetos de derecho privado.

Luna, G. (2011, Diciembre 2). II ENCUENTRO DE MUNICIPALIDADES PARA ANALIZAR PLAN POT GAM. Municipalidad de San José.

Madrigal, P. (2012). Sobre la ineficacia y la ineficiencia de la legislación: el caso de la Gran Área Metropolitana. San José: FLACSO.

Marian Pérez y Madrigal Patricia. 2012. Avatares del Ordenamiento Territorial en Costa Rica. Capítulo I, Sobre la ineficacia y la ineficiencia de la legislación: el caso de la Gran Área Metropolitana. FLACSO, comp. -- 1ª. ed.--San José, Costa Rica.

Massiris Ángel. 2011- Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Revista. Año 4-vol 1-numero 4. ISSN 1852 -0006. Conferencia Magistral dictada en el "IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial", Encuentro internacional interdisciplinario. Organizado por el Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Noviembre de 2007. Mendoza, Argentina.

MINAET, Tribunal Ambiental Administrativo. (2012). Tribunal Ambiental abrió casi 500 casos por agresiones al Ambiente en el 2011. San José, Costa Rica.

MIVAH. 2012. Foro sobre la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. (<http://201.194.102.38/foro/Respuestas.aspx?TemalD=7>) El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos pone a consulta de la ciudadanía el borrador de Política Nacional de Ordenamiento Territorial. San José Costa Rica.

Montes Lira Felipe. 2001. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas y CEPAL División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile.

PRUGAM: MIVAH-MOPT-MINAET-MIDEPLAN-MINSALUD-INVU-IFAM-CNFL-AYA. 2008. Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica 2008-2030. Fase III-A PNDU. Tomo III Reglamento. (Versión Preliminar 02-09-2009). San José, 12 de diciembre de 2008. 108 páginas. (http://www.mivah.go.cr/PRUGAM_Productos.shtml).

PRUGAM: MIVAH-MOPT-MINAET-MIDEPLAN-MINSALUD-INVU-IFAM-CNFL-AYA. 2008. Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica 2008-2030. Fase III-A PNDU. Tomo II Propuesta. (Versión Preliminar 02-09-2009). San

José, 12 de diciembre de 2008. 536 páginas.
(http://www.mivah.go.cr/PRUGAM_Productos.shtml).

PRUGAM: MIVAH-MOPT-MINAET-MIDEPLAN-MINSALUD-INVU-IFAM-CNFL-AYA. 2008. Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica 2008-2030. Fase III-A PNDU. Tomo VI Resumen Ejecutivo. (Versión Preliminar 10-12-2008). San José, 12 de diciembre de 2008. 193 páginas.
(http://www.mivah.go.cr/PRUGAM_Productos.shtml).

Pujol, R. (2004). Vialidad, transporte y estructura en el Gran Área Metropolitana. Numero 27, Revista Ambientales. Heredia: EUNA.

TERRA, 1997. Laboratorio experimental de ordenación territorial) /http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/innovating/terra/expplan/terra_es.pdf.

Unión Europea. 1993. Carta Europea de Ordenación Territorial. Bruselas, Unión Europea.

Artículos de periódicos nacionales

Alfaro, L. (2011, 19 Febrero). Desastres Naturales en Costa Rica Obtenido en <http://www.mideplan.go.cr/index.php/es/acerca-de-mideplan/articulos-de-opinion/850-impacto-economico-de-los-desastres-naturales-en-costa-rica>.

Araya, A. (2011, Marzo 10). INVU crea otro orden a la GAM; archiva plan de UE. Periódico La Nación obtenido en <http://www.nacion.com/2011-10-03/EIPais/invu-crea-otro-orden-a-la-gam--archiva-plan-de-ue.aspx>.

Arce, S. (2011 Mayo 27). Auge comercial en la GAM desafía planes reguladores. Periódico La Nación. Obtenido en <http://www.nacion.com/2011-06-27/Economia/Auge-comercial-en-la-GAM-desafia-planes-reguladores.aspx>.

Astorga, A. (2011 Marzo 26). Paradoja en la prevención de desastres. Periódico La Nación. Obtenido en www.nacion.com/2011-03-27/Opinion/Foro/Opinion2727170.aspx.

Astorga, A. (2011, enero 16). *Larga Fila en Planes Reguladores*. Periódico la Nación pág. Obtenido en <http://www.nacion.com/2011-01-16/Opinion/Foro/Opinion2652229.aspx>.

Astorga, A. (2011, Junio 5). *Desafíos en ordenamiento territorial*. Periódico La Nación. Obtenido en <http://www.nacion.com/2011-06-05/Opinion/Agora/Opinion2798324.aspx>.

Astorga, A. (2012 Marzo, 20). Afectación Ambiental de los cantones por el potgam. Diario La EXTRA. Obtenido en <http://www.diarioextra.com/2012/marzo/20/opinion14.php>.

Astorga, A. (2012, Febrero 14). El Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (POTGAM) propuesto por el INVU tiene la negativa ocurrencia de urbanizar las montañas del Valle Central. Obtenido en www.diarioextra.com/2012/febrero/14/opinion07.php.

Astorga, A. Afectación Ambiental de los cantones por el potgam II. Diario La EXTRA. Obtenido en http://kioscosambientales.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=1341:afectacion-ambiental-de-los-cantones-por-el-potgam-ii&catid=40:noticias-ambientales&Itemid=60.

Brenes, E. (2010). PRUGAM ¿Emergencias ó planificación?. Obtenido en http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/3/35849.

Brenes, E. (2012, Mayo 22). La GAM requiere de ordenamiento territorial y urbano. Periódico La Nación, obtenido en <http://www.nacion.com/2012-05-22/Opinion/la-gam-requiere-de-ordenamiento-territorial-y-urbano.aspx>.

Brenes, E. Respondiendo claro sobre el PRUGAM vialidad y transporte. Diario La Republica. Obtenido en www.larepublica.net/app/.../cms_periodico_showpdf.php?id.

Brenes, F. (2011 Enero 30). Los ríos son cloacas abiertas. Periódico La Nación.

Cabrera, J. (2011, Febrero 14). Proteger Sin Entrabar, Simplificar Sin Desproteger. Periódico La Nación, Obtenido en: <http://www.nacion.com/2011-02-15/Opinion/PaginaQuince/Opinion2684318.aspx>.

Campos, I. (2011 Diciembre 2). *Las realidades del PRUGAM*. Periódico. La Nación. Obtenido en <http://www.nacion.com/2011-12-02/Opinion/las-realidades-del-prugam.aspx>.

Cervantes, E. (2010 Marzo 17). *Del PRUGAM y otros demonios*. Periódico Semanario Universidad. Obtenido desde: <http://www.semanario.ucr.ac.cr/index.php/component/content/article/642-Opini%C3%B3n/2037-del-prugam-y-otros-demonios.html>.

Chavarría, H. (2010, Abril 7). PRUGAM otra oportunidad fallida. Periódico Semanario Universidad. Obtenido en <http://www.semanario.ucr.ac.cr/index.php/component/content/article/662-Opini3n/2092-prugam-otra-oportunidad-fallida.html>.

Colegio ge3logos de Costa Rica. PRUGAM o POTGAM; no es solo asunto de acr3nimos: El futuro de la calidad de vida en la GAM. Obtenido en <http://www.geologos.or.cr/multimedia/noticias/2012/foro-gam/pograma-foro.pdf>.

C3rdoba, J. (2012 Febrero 8). Carreteras planteadas por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) para los bordes norte y sur de la Gran 3rea Metropolitana (GAM), no forman parte de la planificaci3n de su ministerio. Peri3dico Semanario Universidad. Obtenido en <http://www.semanario.ucr.ac.cr/index.php/component/content/article/1527-Pa%C3%ADs/5207-invu-planea-construir-dos-carreteras-alrededor-de-la-gam.html>.

C3rdoba, J. (2012, Febrero 8). INVU planea construir dos carreteras alrededor de la GA. Peri3dico Semanario Universidad. Obtenido En <HTTP://WWW.SEMANARIO.UCR.AC.CR/INDEX.PHP/2012-02-29-17-21-53/1527-PA%C3%ADS/5207>.

D3az, E. (2011 Enero, 30). Desechos del centro del pa3s terminan en el Golfo de Nicoya. Peri3dico La Naci3n. Obtenido en <http://www.nacion.com/2011-01-30/EIPais/Relacionados/EIPais2664839.aspx>.

D3az, E. (2011 Enero, 30). Aguas Negras del Valle Central ser3n tratadas en la Carpio. Peri3dico La Naci3n. Obtenido en <http://www.nacion.com/2011-01-30/EIPais/NotaPrincipal/EIPais1801426.aspx>.

El Pa3s. (2012, Abril 19). Acad3micos Expertos, Entidades acad3micas, sociales y ambientalistas: Manifiesto P3blico de Personalidades y Entidades Acad3micas sociales y ambientalistas de Costa Rica. El Pot GAM 2030 del INVU es una grave amenaza. Obtenido en http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/3/65700.

El Pa3s. (2012, Marzo 14). Nicoya Comunidades Preocupadas por Plan Regulador propuesto. Obtenido en http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/1/63988.

Espinoza, K. (2010). Las debilidades de inypsa en el diseno de planes reguladores. Obtenido en <http://www.elpregon.org/v2/opinion/100-perspectivas/2535-las-debilidades-de-inypsa-en-el-diseno-de-planes-reguladores>.

Klotchkov, V. (2012, Marzo 24). Prugam: la cola quiere mover al perro. Periódico La Nación, Obtenido en WWW.NACION.COM/2012-03-24/OPINION/PRUGAM--LA-COLA-QUIERE-MOVER-AL-PERRO.ASPX

Madrigal, P. Sobre la ineficacia y la ineficiencia de la legislación: el caso de la Gran Área Metropolitana. Obtenido en www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/Carpeta.../Avatares.pdf.

Mesén, V. (2010 Mayo 12). Planes Reguladores: ¿Desarrollo Urbano? Periódico Semanario Universidad. Obtenido desde <http://www.semanario.ucr.ac.cr/index.php/component/content/article/712-Opini%C3%B3n/2252-planes-reguladores-idesarrollo-urbano-.html>.

Montiel, R. (2012). La Mancha Gris. Obtenido en <http://89decibeles.com/columnas/san-jose-imposible/la-mancha-gris>.

Ordenamiento Territorial de la GAM un problema de renta urbana. *Avatares del Ordenamiento Territorial en Costa Rica*. Página 106-107.

Pérez, M. (2012). Avatares del Ordenamiento Territorial en Costa Rica. Costa Rica Facultad Latinoamericana Ciencias Sociales.

Pichardo, A. (2011, enero 10). *¡En hora buena! El INVU se compromete*. Periódico la Nación, pág. Obtenido en <http://www.nacion.com/2011-01-10/Opinion/Foro/Opinion2646399.aspx>.

Ramírez, L. (2012 Marzo, 15). La vara del INVU. Obtenido en: http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/3/64050.

Ross, A. (2011 Enero 7). Nuevo Ordenamiento Territorial pone en la mira a cuatro cantones. Periódico La Nación, obtenido en <http://www.nacion.com/2011-11-14/EIPais/Nuevo-ordenamiento-territorial-pone-la-mira-en-cuatro-cantones.aspx>.

Ross, A. (2011 Octubre 27). *Desarrollo sufre mayor retroceso en tres cantones de la GAM*. Periódico La Nación. Obtenido en <http://www.nacion.com/2011-10-27/EIPais/Desarrollo-sufre-mayor-retroceso-en-tres-cantones-de-la-GAM.aspx>.

Ross, A. (2011, Noviembre 14). INVU señala 'gran deuda' urbanística con Desamparados, Aserrí, Alajuelita y Escazú, Nuevo ordenamiento territorial pone la mira en cuatro cantones. Periódico La Nación el País. Obtenido en amy.ross@nacion.com.

Ross, A. (2011, Noviembre 14). Ya los estudios estaban hechos. Periódico La Nación el País. Obtenido en amy.ross@nacion.com.

Sergio Arce A. 2011. Auge comercial en la GAM desafía planes reguladores. Mayoría de ayuntamientos reconoce desarrollo 'poco ordenado' Infraestructura pública, como calles y acueducto, reta a gobiernos locales. <http://www.nacion.com/2011-06-27/Economia/Auge-comercial-en-la-GAM-desafia-planes-reguladores.aspx>.

Solano, E. (). foro vaso medio lleno; la vergüenza política en Costa Rica. Obtenido en <http://esolanocoto.tumblr.com/post/20359627574/la-verguenza-politica-no-existe-en-costa-rica>.

Solano, E. (2012, Marzo 27). La responsabilidad administrativa ante la ordenación territorial. Periódico La Nación. Obtenido en <http://www.nacion.com/2012-03-27/Opinion/la-responsabilidad-administrativa-ante-la-ordenacion-territorial.aspx>.

Solano, N. (2012, Febrero 29). Corto-placismo: El primero tiene más o menos un año de edad, el segundo más de 8 de haberse gestado con el apoyo del gobierno central, gobiernos locales y la UE. Taggeo: "Costa Rica es un país ecológico". Obtenido en natalia@carambolaarquitectos.com.

Solano, N. (2012, Febrero 29). Inocencia, taggeo, corto plazo y POTGAM. Obtenido en natalia@carambolaarquitectos.com <http://carambolaarquitectos.com/?p=2195>.

Soto, E. (2012 Enero 15). Procuras resucitar los planes reguladores. Periódico El Financiero. Obtenido en http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2012/enero/15/economia3024999.html.

Soto, E. (2012, Enero 15). Instaurar planes de ordenamiento regional para la GAM y Guanacaste es la meta para el 2012. Periódico el Financiero. Obtenido en http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2012/enero/15/economia3024999.html.

Soto, J. (2011). Vía Socialdemócrata: El Plan de Ordenamiento Territorial del GAM. Obtenido en [HTTP://WWW.CRHOY.COM/VIA-SOCIALDEMOCRATA-EL-PLAN-DE-ORDENAMIENTO-TERRITORIAL-DEL-GAM](http://www.crho.com/via-socialdemocrata-el-plan-de-ordenamiento-territorial-del-gam).

Tico Visión. (2012). Mayoría de la Municipalidades sin planes reguladores. Obtenido en <http://www.ticovision.com/cgi-bin/index.cgi?action=viewnews&id=8357>.

Vargas, E. (2012, Marzo 6). "POTGAM cumple con criterios ambientales del PRUGAM". En Periódico Semanario Universidad. San José, Costa Rica.

Vargas, O. (2012). Planes Reguladores aprobados sin certificación no tienen validez. Obtenido en <http://www.asamblea.go.cr/Lists/Noticias/DispForm.aspx?ID=2615>.

Woodbridge, J. (2012). Prugam y Potgam El Potgam o el Prugam mueve a analizar nuestro modelo de desarrollo urbano. Obtenido en WOODBRIDGEINGENIERO12:00 A.M.29/03/2012.

SALA CONSTITUCIONAL

Sala Constitucional, Poder Judicial. Sin fecha. Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 14 del Plan Regulador de la Municipalidad de Vásquez de Coronado. Plan Regulador de la Municipalidad de Vásquez de Coronado.

Sala Constitucional, Poder Judicial. (2010, Abril 21). Resolución Constitucional aprobación de leyes para garantizar la transferencia de competencias y recursos del poder ejecutivo a las municipalidades.

Sala Constitucional, Poder Judicial. (2010, Abril 28). Acción de Inconstitucionalidad contra Ley 8801 "Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades".

Sala Constitucional, Poder Judicial. (2010, Julio 8). Resolución Constitucional Servidumbres Administrativas.

Sala Constitucional, Poder Judicial. (2010, Noviembre 11). Resolución Constitucional Conservación y Protección de Humedales.

Sala Constitucional, Poder Judicial. (2011, Febrero 10). Acción de Inconstitucionalidad contra el artículo 23 de la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, No. 7509 de 9 de mayo de 1995.

Sala Constitucional, Poder Judicial. (2011, Junio 30). Acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo número 34303-MP-MIVAH reducción de zona de protección de Hatillo.

Sala Constitucional, Poder Judicial. (2012, Marzo 6). Resolución Constitucional Plan Regulador de Playas de Santa Cruz, Guanacaste.

Sala Constitucional, Poder Judicial. (2010, 21 de abril 15:30 horas). Aprobación de leyes para garantizar la transferencia de competencias y recursos del poder ejecutivo a las municipalidades la ley número 8106 del tres de junio del dos mil

uno, publicada en el Diario Oficial La Gaceta número 132 del diez de julio del dos mil uno.

Sala Constitucional, Poder Judicial. 2010. (Resolución de 10:15 horas del 08 de julio del 2010) Servidumbres administrativas: Las normas se impugnan en cuanto estiman que es inconstitucional que un ente menor del Estado como el ICE, pueda por medio de un acto administrativo renegar del instituto de la expropiación, para imponer en su lugar las servidumbres forzosas, creando por decisión administrativa una categoría de limitación al derecho de propiedad que no permite el artículo 45 constitucional. San José, Costa Rica.

Entrevistas

Rosales, L. 2012. Director de Urbanismo, Dirección de Urbanismo INVU.

Retana, J. 2012. Coordinador de la Unidad de Planificación Territorial de la Dirección de Urbanismo-INVU.

Chavarría, H. 2012. Arquitecto, Dirección de Urbanismo-INVU.

Brenes, E. 2012. Ex Director, PRUGAM.

Brenes, D. 2012. Encargado de Procesos de Planificación. INVU.

Barrantes, A. 2012. Encargado de Procesos Participativos. INVU.

Fernández, J. 2012. Director, Proyecto Inypsa.

Notas

ⁱ Entrevistados: Arquitecto Daniel Brenes Arroyo, Encargado de Procesos de Planificación Sociólogo Ángel Barrantes Ramírez, Encargado de Procesos Participativos. Ingeniero José Francisco Fernández Garzón, Director del Proyecto Inypsa en Costa Rica. Las entrevistas se realizaron el miércoles 18 de abril del 2012