



DECIMOSEXTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

Política pública sobre materia ambiental en Costa Rica: ordenamiento territorial y energía, 2009

Investigador:
Alonso Ramírez Cover
Flavio Mora Moraga



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

Indice

I. Presentación del informe	4
II. Fundamentos conceptuales y metodológicos	4
¿Qué son las políticas públicas?	4
II.2. ¿Cómo estudiar las políticas públicas?	5
II.3. El problema conceptual del ordenamiento territorial	6
III. Política pública de ordenamiento territorial	7
III.1. Características de la institucionalidad en materia de ordenamiento territorial	7
III.2. Contexto de actores no institucionales y mecanismos de participación	19
Caracterización de los actores de la sociedad civil	19
IV. Política energética	27
IV.1. El objetivo de las políticas públicas en el sector energía	27
IV.2. Los distintos actores en el sector	28
IV.3. Contexto institucional en materia energética	30
Distribución de tareas institucionales en materia energética	31
IV.4. Contexto de actores no institucionales	35
IV.5. Planes estratégicos en materia ambiental	37
V. Fuentes de información	39

Indice de Figuras

Figura 1. Sector institucional en materia de ordenamiento territorial en Costa Rica. 2010	9
Figura 2. Clasificación de actores para el sector energía y su objetivo primordial. 2010	29
Figura 3. Estructura del sector ambiente, energía y telecomunicaciones. 2010. 30	

Indice de Cuadros

Cuadro 1. Conflictos socio-ambientales recientes alrededor de permisos de aprovechamiento de recursos naturales otorgados por el Estado. 2009-2010..	14
Cuadro 2. Experiencias de coordinación interinstitucional en torno al tema de ordenamiento territorial. 1990-2010	18
Cuadro 3. Actores institucionales y no institucionales relevantes según el proyecto o experiencia de ordenamiento territorial (2007-2009)	20
Cuadro 4. Algunos actores no institucionales y su vinculación con el proceso de toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial. 2010	22
Cuadro 5. Acciones colectivas en materia ambiental. 2009	24
Cuadro 6. Espacios institucionales de participación y consulta a actores no institucionales en políticas de ordenamiento territorial. 2010	26

Cuadro 7. Algunas entidades públicas que realizan funciones de ordenamiento territorial, según su grado de vinculación y orientación de objetivos. 2010..... 31

Cuadro 8. Proyectos, de mayor magnitud, del ICE para la expansión que se encuentran en construcción. 2009 34

Cuadro 9. Actores no institucionales y su vinculación con el proceso de toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial. 2010..... 35

I. Presentación del informe

El presente documento ha sido elaborado a solicitud del Programa Estado de la Nación con el objetivo de conocer cómo se realiza la política pública ambiental en Costa Rica y qué desafíos arrojan los conflictos ambientales recientes para dichos procesos, específicamente para el caso del ordenamiento territorial y la política energética.

Para esto se hace un enfoque en: 1) entender cuál es el marco legal e institucional en que se elabora la política pública ambiental, 2) comprender el rol del Estado y la sociedad civil en estos procesos y los problemas que surgen entre ambos, y 3) entender cuál es el impacto y particularidades de los conflictos socioambientales en 2009 y su relación con la dinámica de las políticas públicas bajo estudio. Puntualmente se siguen en el estudio las siguientes preguntas de investigación:

Pregunta de investigación: ¿Cómo se elabora la política pública ambiental en Costa Rica, cuáles son los actores, marco, reglas (formales e informales) e incentivos y mecanismos principales, y qué desafíos arroja esto para la sostenibilidad y la solución de conflictos socioambientales recientes en el país?

Preguntas específicas:

- ¿Cuáles son las instituciones y el marco normativo en que se elabora la política pública ambiental en el país?
- ¿Cuáles son los principales actores institucionales o no institucionales que participan en la elaboración de políticas públicas formal o informalmente?
- ¿A través de qué mecanismos, prácticas y procedimientos se elaboran las políticas públicas ambientales, especialmente a partir del análisis de casos específicos del año 2009?
- ¿Cuál es el grado de participación de la sociedad civil en la elaboración de estas políticas públicas?
- ¿Cuáles son las particularidades de los conflictos socioambientales en el 2009, los temas y actores principales y cómo se elaboraron las políticas públicas involucradas?

II. Fundamentos conceptuales y metodológicos

¿Qué son las políticas públicas?

Idealmente, una política pública es un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, adoptadas formalmente por las instituciones públicas y que son precedidas por un proceso de elaboración en el que participan una pluralidad de actores públicos y privados, y cuyo objetivo es la resolución de un conflicto o tensión social.

Las políticas públicas son en sí procesos sociales, continuamente afectados por un conjunto extenso de problemas. Así, tienen una **etapa de iniciación** en la que se desarrolla una construcción social de los problemas a partir de uno o varios clivajes que subyacen a la sociedad (por ejemplo: pobreza, desigualdad social, acceso y uso de recursos naturales, etc.). El o los grupos involucrados elaboran el problema

considerándolo tratable con el fin de incorporarlo como una **agenda** a tratar y resolver. En esta etapa surgen conflictos en tanto los grupos e instituciones definen el problema de acuerdo a sus intereses y potestades. Por uno u otro motivo, algunos lo considerarán válido, otros no. Algunos lo definirán en sus términos o concertarán una definición del problema con otros actores políticos.

Seguidamente, se inicia una **etapa de elaboración**, el problema socialmente comprendido, es sujeto de una discusión colectiva y alrededor del mismo se generan un conjunto de **alternativas para enfrentarlo**. La **selección** de la alternativa es un paso complejo necesariamente mediado por un marco de relaciones de poder e intereses individuales y colectivos. En este punto, la institucionalidad puede ejercer un poder considerable en contraposición con muchos de los actores no institucionales consultados. Pero, lo cierto es que la discusión del problema y las alternativas para resolverlo se convierten en movilizadores de conjuntos de grupos que buscan presionar la acción política o desincentivarla.

La selección de una alternativa conlleva a su **implementación**, la que necesariamente está mediada por factores ligados a las **capacidades institucionales**. En el grado de cumplimiento de objetivos de una política influyen variables como: la falta de recursos financieros, humanos y técnicos, dificultades de coordinación y variables de tipo ambiental. Finalmente, la aplicación de la política conlleva un proceso de **evaluación**. Esta es una **valoración de tipo político** sobre los resultados, que lleva a menudo a una interpretación de los **outputs** o soluciones al problema con relación al **outcome** o impacto. Tiende a medirse de forma estadística, pero, usualmente con datos que no son muy útiles y que se elaboran con un sentido también político. Esto da cabida a extensas controversias sobre el impacto real.

II.2. ¿Cómo estudiar las políticas públicas?

Previa a la realización de este estudio se hizo una cuidadosa revisión de los documentos elaborados previamente alrededor del tema de ordenamiento territorial y de política energética por el Programa Estado de la Nación. Resultó interesante que los estudios previos fueran típicamente realizados por profesionales de disciplinas y expertos de las ciencias naturales, claramente comprometidos con mejoras en estas políticas. De esta forma, esta es una de las pocas ocasiones en que se encomienda un estudio de esta naturaleza a profesionales de Ciencias Políticas. En este sentido, lejos de ofrecer un estudio técnico del proceso de elaboración de la política pública en la materia – para lo que estaríamos definitivamente poco cualificados – se decidió abordar el trabajo desde un enfoque desde esta disciplina.

La metodología de este estudio se planteó haciendo énfasis en el proceso descrito de formación de políticas públicas. En ese sentido, se busca responder a un conjunto de interrogantes. El cuadro siguiente busca resumir la información. Dado que el objetivo del trabajo se relaciona con la elaboración, se dispensa el estudio de la etapa evaluativa. Algunas preguntas que buscaron responderse fueron:

- ¿Existe un marco institucional y legal capaz de atender las demandas y plantear posibles soluciones a las problemáticas?

- ¿Es este marco legal suficiente para atender la problemática?
- ¿Quiénes integran este marco institucional?
- ¿Qué problemas presenta el marco institucional destinado a atender el problema?
- ¿Cómo se problematiza y construye la agenda de política pública?
- ¿Quiénes otros problematizan y construyen la agenda?
- ¿Cuál es el grado de participación de los actores no institucionales?
- ¿Quiénes deciden sobre el problema en cuestión?
- ¿Es el marco institucional generador de conflictividad?

Este trabajo buscó resolver estas consultas tratando de garantizar un enfoque coherente de análisis para comprender la situación con cada una de las áreas de política ambiental. Para ello, se ha utilizado información secundaria (informes y estudios previos), así como de tipo jurídico para los mapeos institucionales y legales y entrevistas para comprender aspectos más cualitativos.

II.3. El problema conceptual del ordenamiento territorial

Para hacer un abordaje de nuestro objeto de estudio, primero es necesario abordarlo conceptualmente. No obstante, debe aceptarse que el concepto de ordenamiento territorial es uno marcadamente impreciso. La existencia de los seres humanos está indisolublemente ligada a un espacio y un tiempo. El espacio es continuamente transformado por el ser humano, de diversas formas y siguiendo pautas muy variadas. Cuando se habla de espacio hay que tratarlo como una resultante social pues es el resultado de procesos derivados de estructuras sociales, adquiere significados y es objeto de discursos, lo que a su vez, termina moldeándolo – intencional y no intencionalmente – de vuelta. Por lo tanto, es factible decir que existe una labor de modificación del espacio por parte del ser humano desde que éste ha tenido una capacidad mínima de intervención organizada en su entorno inmediato.

En este sentido, es factible decir que el ordenamiento territorial simplemente comprende el dirigir y establecer un orden de prioridades en el uso del espacio con el objetivo de obtener un fin deseado. Puesto de otra forma, es moldear el espacio social de acuerdo a un discurso y un conjunto de necesidades materiales, las cuales pueden ser muy variadas. De esta forma, es factible pensar que el ordenamiento territorial existe de igual forma si se piensa en una sociedad que prioriza el uso del territorio a favor del bienestar individual sobre el colectivo, como una que hace todo lo contrario. O bien, en el caso de una sociedad que prioriza la sostenibilidad ambiental frente a otra que busca fomentar el crecimiento económico.

De esta forma, el ordenamiento territorial o bien los objetivos de éste son enteramente políticos. Resultan de los intereses colectivos o individuales de un conjunto de actores que buscan definir cuál es la forma más adecuada – para sí o para la sociedad – del espacio en el cual conviven. Un discurso usual sobre el ordenamiento territorial tiende a comprenderlo en función del interés general o colectivo, que está por encima de los intereses más o menos legítimos de particulares o individuales. Así, definiciones actuales le entienden como: *“una metodología planificada de abordaje y prevención de problemas relacionados con desequilibrios territoriales, la ocupación y el uso desordenado del territorio y las*

externalidades que provoca el desarrollo ligado al crecimiento económico” (Recalde y Zapata, 2007). Bajo el concepto anterior, existe un grado de levedad muy amplio que faculta definiciones antojadizas de lo que es y no es un territorio ordenado. Políticamente, faculta a diversos actores a abordar el problema y a proponer soluciones de formas muy diferentes a las de otros.

Todo esto se plantea con el objetivo de advertir al lector que es muy complicado definir socialmente y de forma consensuada lo que es ordenamiento territorial, pues un territorio ordenado puede tener muchas formas. Esto afecta obviamente el ámbito de la definición de la política pública en la medida que existen diversas formas de entender cuáles son y no son las prioridades del uso del territorio y los fines deseados.

III. Política pública de ordenamiento territorial

III.1. Características de la institucionalidad en materia de ordenamiento territorial

Caos institucional: conflicto ambiental y duplicidad de esfuerzos

En Costa Rica, se puede afirmar sin lugar a dudas que existe un amplio marco jurídico y un contexto institucional complejo alrededor de la forma en que la sociedad planifica el uso del espacio. El mapeo institucional y legal realizado para este trabajo señala que existen al menos 30 entidades públicas y unas 70 normas que ejecutan funciones, regulan y administran, de forma directa o indirecta, total o parcial este tema (ver figura 1). Se trata de un **sector institucional considerablemente poblado y difuso** (ver CGR, 2003).

Ahora bien, cada una de las entidades tiene un enfoque particular a la hora de planificar el espacio. Este enfoque responde a las funciones y objetivos que el marco jurídico les ha impuesto. De esta forma, una cualidad del sector es que **la institucionalidad no cuenta con una perspectiva integral de ordenamiento territorial** (ver MIDEPLAN, 1999; CGR, 2003; Pujol, 2010; Astorga, 2010). Cada entidad ejerce funciones de planificación a su manera y respondiendo a un conjunto preciso de intereses y obligaciones.

Utilizando un ejemplo de Astorga (2010), algunas entidades planificarán el espacio que les corresponde sobre la base de una visión desarrollista, es decir, buscando la generación de beneficios económicos (turismo, urbanización, industrialización o desarrollo agrícola). Este podría ser el caso del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) o el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), que ejecutan tareas vinculadas con la promoción económica del espacio, al respecto del turismo o la producción agropecuaria. Otras planean el espacio ejerciendo actividades de conservación ambiental y otras lo hacen sobre la base de algún punto intermedio, como sería el caso del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) o el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

Paralelo al problema del enfoque institucional, hay un problema (que se abordará más profundamente adelante) que tiene que ver con las físicas de poder en las escalas de planificación. **Debe recordarse que el ordenamiento territorial nunca**

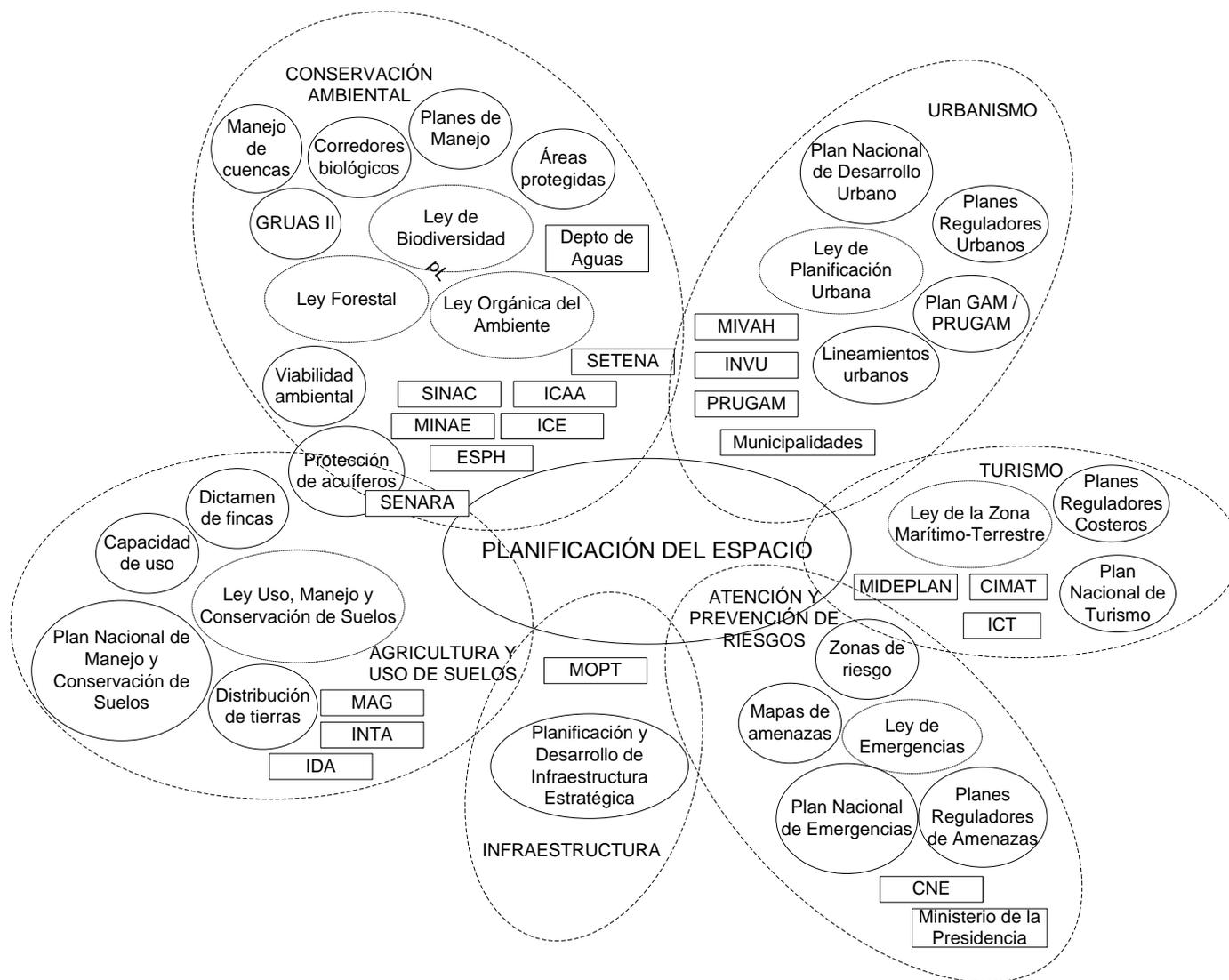
sucede de igual forma en la misma escala geográfica, todo lo contrario, es relativo a la escala sobre la que se trabaja. Esto tiene varias consecuencias para el proceso de elaboración de políticas públicas.

La primera es que **cada una de las entidades en cuestión labora sobre una escala asignada por el marco jurídico que les otorga sus funciones y objetivos.** Para dar un ejemplo, el ICT tiene la potestad de planificar una escala micro-local que concierne los 150 metros concesionables de la zona marítimo-terrestre. Puede ser un actor en otros procesos, pero su escala de trabajo corresponde a una franja muy pequeña de playa.

Las municipalidades – que son actores indiscutiblemente centrales en el ordenamiento – ejecutan sus funciones sobre escalas variables: los cantones (que pueden ser considerablemente grandes y heterogéneos o absurdamente pequeños), que además, son socio-política y no técnicamente constituidos. La gran mayoría de los municipios usan sistemas de cuencas como límites cantonales (un río o una quebrada), y planifican ese espacio por medio de Planes Reguladores Cantonales (PRC). Es decir dividen los sistemas de cuenca para planificar el espacio. Esto incluso cuando resulta técnicamente más conveniente – si el objetivo es preservar el recurso hídrico – planificar haciendo uso de sistemas de cuencas conjuntos.

Una segunda consecuencia de esta situación es que **las entidades públicas reaccionan a un juego político basado en esquemas de poder variables y relativos a cada escala de planificación.**

Figura 1. Sector institucional en materia de ordenamiento territorial en Costa Rica. 2010



FUENTE: Tomado de Astorga, 2010.

Así las cosas, el ICT durante mucho tiempo ha planificado las zonas costeras atendiendo especialmente a los intereses de un conjunto de actores políticos poderosos y relevantes como es el caso de inversionistas y urbanizadores privados. Las municipalidades atienden a otros esquemas de fuerzas políticas, donde otros actores – no necesariamente empresariales – son claramente dominantes, o bien, donde no hay actores dominantes del todo. Finalmente, en algunas ocasiones, el actor planificador es dominante en la escala. Ejemplos de esto son el ICE o la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) en torno a ciertos planes de manejo y uso de suelos para protección de cuencas para producción hidroeléctrica, o de construcción de nuevos proyectos como sucedió en el caso de La Joya.

Así las cosas, cada entidad responsable debe planificar el espacio atendiendo a un esquema de fuerzas que depende de la escala. En ocasiones, el planificador estatal será el actor dominante, pero en otras ocasiones, éste deberá responder a las necesidades de conjuntos de fuerzas políticas variables y a objetivos institucionales que pueden resultar ser variables también. Como cualquier política pública, la planificación del espacio tiende a ser el reflejo del balance de fuerzas e intereses de los grupos involucrados. Si no se toma esto en cuenta, ha sucedido en infinidad de ocasiones – particularmente alrededor de los PRC – que un plan elaborado nunca llega a verse aplicado, dada la oposición de uno o varios grupos de actores importantes.

Ahora bien, en la medida que cada proceso de planificación, para ser exitoso, resulta ser una respuesta de los intereses únicos y singulares de los actores e instituciones, se vuelven contradictorios frente lo que sucede en otras escalas, incluso en escalas adyacentes. De esta forma, se reconoce una tercera consecuencia, que tiene que ver con **la existencia de un trabajo institucional en escalas que inevitablemente se traslapan o que afectan otras escalas adyacentes**. La acción institucional tiende a suceder en ámbitos espaciales que se comparten con los ámbitos de acción de otras entidades públicas. En la medida que los objetivos institucionales de unas y otras son variables y los esquemas de fuerza de los que surgen los planes también, el efecto es una **aplicación caótica y conflictiva de la normativa relacionada con el uso del espacio**.

En la medida que todas las entidades buscan afectar el uso de un mismo territorio, pero siguiendo prioridades distintas, se generan dos efectos conjuntos. Lo primero es que **se termina generando un efecto fragmentado de ordenamiento territorial**. De esta manera se puede notar la presencia de cantones, cuencas o microcuencas hidrográficas que cuentan con planes actualizados para el ordenamiento territorial, adyacentes a otros cantones y cuencas que no cuentan siquiera con uno. El efecto es un planeamiento parcializado. Sucede muy a menudo, que existen municipalidades con planes reguladores debidamente elaborados, y en ocasiones, bastante modernos, integrando incluso variables de protección ambiental. Al margen de éstos, existen otros municipios en los que estos planes no existen o se encuentran claramente desactualizados. Si ambas municipalidades conforman una cuenca hidrográfica común, tendremos una autoridad que tendrá mejores herramientas para protegerla, al margen de otra que no tendrá capacidad alguna. Así, el efecto es inevitablemente, la desprotección de la cuenca en cuestión.

Ejemplos de situaciones semejantes a ésta son los cantones de Alajuela y Santa Bárbara con respecto a la cuenca de río Segundo, Pococí y Guácimo al respecto de la cuenca del Reventazón y el de Pérez Zeledón frente a otros en la zona Sur con respecto a la cuenca del Térraba. Otros ejemplos no municipales son las labores de conservación de cuencas del Plan Regulador Urbano del Gran Área Metropolitana (PRUGAM) en Heredia en tanto no se contempló como actor participante del proceso a la Empresa de Servicios Públicos de esa localidad (ESPH) que realiza labores de conservación y planificación de cuencas.

En no menor medida, este efecto de traslape también se acompaña de uno de **duplicidad de funciones y de conflicto interinstitucional**. Un ejemplo de esta situación es el siempre presente conflicto institucional y socioambiental relacionado con la permisibilidad de las construcciones en el anillo de protección de la GAM.

Este anillo fue constituido en 1983 a través del Plan GAM con el objetivo de impedir la urbanización en zonas de vocación ambiental y donde las fuertes pendientes aumentarían el riesgo social. Desde la Administración Rodríguez (1998-2002), ha habido continuos intentos por parte de los jefes de turno del Ministerio de Vivienda con el objetivo de reducir el anillo en cuestión para permitir la urbanización (Arguello, 2007).

Se aduce en todos los casos que el nivel de presión mercantil sobre el suelo en las ciudades de la GAM hace complicada la adquisición de terrenos para ampliar el sistema de viviendas de bienestar social, y por ende se sugiere la construcción en estas zonas – por el momento excluidas del mercado inmobiliario. Aunque, desde ciertas instancias del gobierno se ha interpretado el problema como el enfrentamiento entre la política de vivienda y erradicación de tugurios y la de ordenamiento territorial con conciencia ambiental, claramente subyacen otros intereses. Sobre todo en tanto, la apertura del anillo no supone precios bajos de compra de terrenos, sino que más bien la entrada al mercado de los lotes en cuestión, a precios mercado (Arguello, 2007).

Un segundo efecto de lo anterior, es que, en la medida que no existan pautas de ordenamiento territorial claras – pues cambian de escala en escala, y la normativa se aplique de forma caótica y conflictiva, **se da cabida a situaciones propicias para la aparición de conflictos ambientales**. En Costa Rica, gran parte de la conflictividad socio-ambiental se da como resultado del rol del Estado como propiciador de conflictos (PEN, 2009; Ramírez, 2006). Las políticas de ordenamiento territorial constituyen, en resumen, en la definición política – con algún basamento técnico – de usos prioritarios del espacio (sea urbano, rural o ambos). En ausencia de una definición clara de este tipo, que oriente las demás políticas de apropiación y aprovechamiento del espacio, sucederá que las entidades otorgarán permisos para ciertos usos posibles entrando en conflicto con las perspectivas de otros usos deseados por otros actores. Esto lleva indiscutiblemente a la aparición de conflictos ambientales.

Cuadro 1. Conflictos socio-ambientales recientes alrededor de permisos de aprovechamiento de recursos naturales otorgados por el Estado. 2009-2010

Conflicto	Actores involucrados	Rol del Estado
Acueducto en Sardinal	MINAE, ICAA, SENARA, Sala Constitucional, grupos de vecinos, ambientalistas, religiosos, empresarios	El MINAE otorgó un conjunto de permisos de explotación de agua mediante estudios de factibilidad que no garantizan suplemento hídrico. El ICAA es el ente ejecutor de la política, la que consiste en la construcción de un acueducto que plantea trasvasar agua hacia la zona de desarrollo turístico.
Minería en Crucitas	MINAE, SENARA, Gobierno, empresa minera, ambientalistas, estudiantes, académicos	El MINAE otorgó permisos de explotación minera y factibilidad ambiental a la empresa minera para el desarrollo de una mina de extracción de oro. El Gobierno aprobó un decreto que elimina la moratoria a la minería a cielo abierto y otro que considera el proyecto Crucitas de gran utilidad nacional.
Agroquímicos en Zona Norte y Caribe	MINAE, MAG, SENARA, organizaciones laborales, ambientalistas, empresas productoras de piña	El desarrollo y expansión de las actividades ligadas al cultivo de piña se han dado con la venia de las autoridades estatales y sin mediar controles institucionales sobre el uso de agroquímicos. Actualmente el efecto de los agroquímicos sin control y en zonas no apropiadas ha llevado a un desgaste de los recursos hídricos y de la ecología local, en general.
Zona marítimo-terrestre	ICT, municipalidades, vecinos y vecinas de Osa	Se argumenta que existen vacíos legales en torno a la aplicación de la normativa alrededor de la zona marítimo-terrestre y se exige un proyecto de ley que regule estas funciones.

FUENTE: Construcción propia con base en Mora, 2009.

Los conflictos ambientales más importantes y recientes han sucedido, en parte, como resultado de la ausencia de mecanismos públicos que regulen el ordenamiento territorial. El conflicto por el acueducto de Sardinal tiene que ver, necesariamente, con el crecimiento no planificado de proyectos inmobiliarios en las costas. Es decir, tiene que ver con la ausencia de un mecanismo de ordenamiento que planifique el espacio tomando en consideración la escasez de recurso hídrico en la zona. El conflicto por la minería en Crucitas tiene que ver con la confrontación entre el uso de suelos para la minería – con todos los impactos ambientales que ésta supone – o de su conservación ambiental. Finalmente, la situación de los agroquímicos y las piñeras en la Zona Norte y el Caribe tiene que ver – aparte de la ausencia de controles sobre sustancias agroindustriales – con la convergencia peligrosa de áreas de desarrollo agropecuario con poblaciones rurales.

El ICAA, el ICE, el MINSA, la SETENA, JAPDEVA, JUDESUR, las municipalidades, el MOPT y el SENARA son entidades públicas que, de forma directa o indirecta, ejecutan políticas de ordenamiento territorial, mediante el otorgamiento de permisos que facultan cambios de uso y usos intensivos de suelos. Las decisiones de estas entidades son el resultado de procesos de evaluación individual del caso en cuestión. Esta evaluación individual, como en el caso de las evaluaciones de impacto ambiental, no puede reemplazar una evaluación de las actividades viéndolas dentro de otro conjunto de actividades que, al final, componen el espacio urbano o regional. Así, pueden darse EIA de enorme calidad, pero ello no tendrá nunca un efecto favorable, e incluso, será generadora de conflictos, si no se considera la variable de ordenamiento de manera coherente.

En todos los casos, entonces, se trata de escalas donde convergen y entran en conflicto diferentes usos de suelo y en donde, además, no existen pautas claras para ordenar dichos usos. Así, se otorgan permisos sin seguir pautas de esta naturaleza, e incluso se abandonan convenientemente otros principios de esta naturaleza – como sucede con la escasez hídrica en la zona de Guanacaste. Esto termina generando indiscutiblemente conflictos políticos al respecto del uso de los recursos naturales y del espacio (ver cuadro 2).

Un factor que también **resulta incidental tanto en la generación de conflictos ambientales como en la gestión desintegrada y deficiente del ordenamiento territorial es la ausencia de capacidades institucionales**. En varios informes previos del Estado de la Nación como de la Contraloría General de la República y otras fuentes, se ha hecho referencia a un conjunto de debilidades que presentan algunas entidades públicas para ejecutar de manera efectiva sus obligaciones. La SETENA, el MINSA, el Departamento de Aguas del MINAE y las municipalidades¹ ejercen potestades estratégicas vinculadas con el otorgamiento de permisos para nuevas actividades económicas y usos de suelos (Astorga, 2006; CGR, 2005, 2008). Sin embargo, dada la ausencia de recursos financieros y de personal, se ven forzadas a actuar de forma reactiva y en ocasiones, incumpliendo la ley.

Coherencia y coordinación institucional: experiencias recientes

La situación anterior es evidencia de la clara ausencia de una forma de integración entre las funciones y escalas del ordenamiento territorial que realiza el Estado. Esto se confirma en la medida que en la actualidad se nota la ausencia de una Ley de Ordenamiento Territorial que establezca una entidad pública que ejerza las tareas de concertación y coordinación a escala nacional y en otras escalas menores. Así las cosas, **aparte de la difusión de funciones, el sector no cuenta con una coordinación clara entre las entidades que lo forman**.

Parte del problema responde a la ausencia de una rectoría clara del sector y a la naturaleza transversal de la temática con respecto a las agendas de las entidades

¹ Un estudio realizado por la CGR señala que una gran dificultad de los municipios tiene que ver con el mejoramiento de la capacidad de regulación del ordenamiento territorial a partir de los Planes Reguladores. En este sentido el estudio afirma que *“el avance del sector en esta materia es ínfimo en comparación con los resultados del período 2006; con la evidente falta de instrumentos idóneos que regulen el desarrollo urbano, el uso de suelo, la actividad agrícola y comercial, los asentamientos humanos y la protección ambiental”* (CGR, 2008: 126).

públicas responsables. Así las cosas, el tema de ordenamiento territorial es abordado por muchos actores distintos: el MINAE cuando se relaciona con áreas protegidas, el ICE cuando se trata de manejo de cuencas, o el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) o el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) cuando se trata de urbanismo. De esta forma es imposible asignar una rectoría clara al sector y más bien, hay muchos rectores según la temática de ordenamiento a la que hagamos referencia.

El sector institucional vinculado al urbanismo es un caso claramente ejemplificador de esta problemática. La política de planificación y ordenamiento territorial (sea a escala urbana o rural, o en la temática ambiental o económica) define sus metas gubernamentales, según la Ley de Administración Financiera y de Planificación Nacional, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Una de las prioridades del PND es elaborar y actualizar de manera regular el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). El PNDU *“es el conjunto de mapas, gráficos y documentos que describen la política general de distribución demográfica y usos de la tierra, fomento de la producción, prioridades del desarrollo físico, urbano-regional y coordinación de las inversiones públicas de interés nacional”* (art. 2, LPU). Puesto de otra forma, es el mecanismo que ordena las funciones del mapa extenso y disperso de entes públicos señalados anteriormente de forma que laboren en dirección de un objetivo común. Según la LPU, el PNDU debería ser el resultado del trabajo coordinado entre el INVU, ente encargado de la elaboración técnica del PNDU, y del MIDEPLAN, que se encarga de garantizar coherencia entre el PNDU y el PND.

Tanto el INVU como MIDEPLAN han sido deficientes en la ejecución de estas medidas. Un informe de la Contraloría General de la República (CGR, 2003), señala que el MIDEPLAN está sujeto a un conjunto de problemas institucionales que le impiden realizar sus tareas de asesoramiento y coordinación en ordenamiento territorial. Primero, ha habido una reducción considerable de sus recursos financieros y de personal. Segundo, tras las Administraciones Figueres (1994-1998) y Pacheco (2002-2006) hubo una desarticulación del Sistema de Planificación Regional, lo que ha llevado a un desinterés de la entidad de involucrarse en proceso de planeamiento regional – circunscribiendo este rol al Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU) del MIVAH. Finalmente, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha contribuido a fomentar la confusión sobre quién debe ser el ente rector de la planificación urbana y del ordenamiento territorial, las municipalidades, el INVU o el MIDEPLAN (CGR, 1999, 2003 y 2009).

Por otro lado, el INVU ejerce la tarea – no menos importante – de planear el desarrollo de las ciudades y centros urbanos menores. Sin embargo, como resultado de difíciles situaciones de tipo económico y financiero, su labor desde 1968 ha sido claramente deficitaria. De esta manera, es muy evidente que el desarrollo y crecimiento de las ciudades se ha dado claramente en función del emprendimiento privado y las reglas de mercado, y ha habido serios incumplimientos del resto de funciones (CGR, 2003 y 2009). Claro está, lejos de afirmar que el INVU tiene toda la responsabilidad del caos urbano costarricense, debe reconocerse que todavía existe una responsabilidad mayor

que recae sobre los mismos municipios (PRUGAM, 2007; CGR, 1999² y 2003³, 2005 y 2008).

La situación del INVU y del MIDEPLAN deja al sector institucional de ordenamiento territorial vinculado con la política urbana sin una cabeza que permita ordenar las acciones. El MIVAH, creado en 1983, viene hasta cierto punto a tomar una labor supletoria en la materia, pero, en ausencia de un marco jurídico que le plantee funciones claras, es difícil que se consolide como ente rector. Además, el MIVAH en sí mismo no es un ente creado por controlar la urbanización, se constituye más bien para coordinar la política en materia de vivienda (CGR, 2007⁴).

Otras situaciones similares se producen en otras escalas de análisis. El mismo marco normativo plantea obligaciones al Estado para que realice alguna coordinación interinstitucional en materia de ordenamiento territorial. Para empezar, ciertas actividades dependen de un rol compartido entre entidades públicas. Los Planes Reguladores Costeros y los Planes Reguladores Cantonales son medidas implementadas por las municipalidades en las que debería existir un involucramiento previo del ICT y del INVU, respectivamente. Si bien, no se prescribe la obligación de coordinar, esto sería lo deseable. Sin embargo, esta coordinación no se da; y además, la implementación es complicada dadas las limitantes institucionales que presentan el sector municipal del país.

En conclusión, **se elaboran políticas nacionales con el objetivo de generar puntos de convergencia y coordinación** entre las diversas instancias relacionadas al ordenamiento territorial, **pero éstas no se concretan en labores efectivas comunes**. Los motivos subyacentes van desde la llana y simple contradicción entre los objetivos institucionales hasta problemas estructurales más serios relacionados con la disposición de recursos y capacidades institucionales.

² El informe de la CGR 94 de 1999, elaborado por el Departamento de Organismos Descentralizados, descubrió que hacia 1999, el INVU no había puesto en práctica el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que en materia de desarrollo urbano el MIVAH contaba con competencias que no le correspondían, que la Dirección de Urbanismo no había cumplido con sus cometidos de vigilancia y control en planificación urbana, que la Oficina de Planificación de la GAM había sido trasladada al MIVAH en donde dejó de operar y que, aunque se creó la Comisión de Desarrollo de la GAM esta no podía plantear recomendaciones vinculantes con lo que no se favorecía en nada el ordenamiento territorial.

³ Es claro que gran parte de la responsabilidad en las fallas de la planificación urbana recae en los municipios. De acuerdo al informe 11 de 2003 de la Dirección de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR, sólo 14 de los 31 municipios de la GAM habían elaborado Planes Reguladores, situación que no había cambiado mucho hacia el año actual. Las dificultades en cuestión se acentúan al tomar en consideración los hallazgos del estudio *Análisis y opinión de los gobiernos locales* (CGR, 2005 y 2008) que plantea evidentes debilidades de los municipios en el cumplimiento de sus funciones en materia de ordenamiento territorial.

⁴ En este sentido, un estudio realizado por la CGR señala que existe una situación de indefinición con respecto al alcance de las facultades rectoras del MIVAH. Para empezar, la ausencia de una ley orgánica impide conocer cuál es el grado de rectoría que puede ejercer esta entidad, pues si bien queda clara en torno al sector vivienda, no queda bien definida en torno al sector de urbanismo y asentamientos humanos. Este rol de coordinación en urbanismo ha sido asumido de forma ad hoc a través del CNPU y se ha consolidado en vista de las fallas del INVU para asumir por sí mismo esta coordinación. Sin embargo, incluso así, esta coordinación ha sido inconsistente y no dio cabida a esfuerzos integrales de sinergias de parte de esta entidad (CGR, 2007).

Cuadro 2. Experiencias de coordinación interinstitucional en torno al tema de ordenamiento territorial. 1990-2010

Proyecto	Año	Promotor	Objetivo	Actores institucionales
SINADES	1994-98	BID	Apoyar al país en lograr la operatividad del SINADES promoviendo mecanismos para la sostenibilidad ambiental	MINAE, MAG, UCR, UNA, ITCR, CNLF, ICE, IMAS
Proyecto Cuenca Saavegre	1998-03	AEC	Elaborar una propuesta de manejo integral y conservación de la cuenca del río Saavegre.	MINAE, MAG, ICE, IMAS, ICT, IFAM, MEP, municipios, UCR, UNA, ITCR
Plan Nacional de Desarrollo Urbano	2001-03	Unión Europea	Promover el ordenamiento territorial a escala nacional, mediante la elaboración de una visión y un modelo de desarrollo urbano.	INVU, MIVAH, MOPT, MIDEPLAN, IFAM, CNFL, MINSA
Programa de Regularización de Catastro	2001-10	BID	Fortalecimiento de la información catastral de acceso municipal con el objetivo de promover el ordenamiento territorial municipal	Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia, Registro Nacional, Instituto Geográfico, IFAM, MINAE, IDA
PRUGAM	2003-09	Unión Europea	Actualizar el Plan GAM de 1983 y definir planes reguladores para los 31 municipios que componen la GAM.	INVU, MIVAH, MOPT, MIDEPLAN, IFAM, CNFL, MINSA, municipios
Comisión Ordenamiento Ríos Tárcoles y Reventazón	2001-10	Unión Europea	Implementar un plan de manejo para las cuencas en cuestión e intentar sanear los cuerpos de agua buscando una reducción de la contaminación	CONARE, ITCR, MINAE, CATIE, COMCURE.
FOMUDE	2002-10	Unión Europea	Contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y propiciar la construcción de un modelo de organización territorial descentralizada.	Municipios, MIDEPLAN, IFAM

FUENTE: Construcción propia.

Al margen de esta problemática, **se han planteado diversos mecanismos ad hoc para la coordinación interinstitucional de la política de ordenamiento territorial.** Pero estos procesos han sido – hasta el momento – **pocos y poco efectivos.** A lo sumo se han tratado de procesos ambiciosos, pero insostenibles política y económicamente en el mediano y largo plazo (se presentan algunas experiencias en el cuadro 2).

Desde la década de 1990, ha habido un esfuerzo importante por generar un esfuerzo coordinado para garantizar coherencia en las políticas de ordenamiento territorial del Estado. Entre 1994 y 1998, se constituyó el Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible (SINADES). El SINADES fue creado en el marco del MIDEPLAN como parte de los compromisos adquiridos en Costa Rica a partir de la Agenda 21. Sus labores concluyeron en 1998, dando cabida a un decreto ejecutivo que sienta las bases técnicas para la planificación del uso de suelos y un proyecto de ley para establecer un

Consejo Nacional de Ordenamiento y Acción Territorial (SINADES, 1997, Lucke, 1999; Rodríguez, 1999).

Sin embargo, con la Administración Rodríguez (1998-2002), la ejecución futura del Plan resultó suspendida.⁵ En 2003, el esfuerzo del SINADES fue replanteado nuevamente con el objetivo de plantear una planificación de largo plazo del ordenamiento territorial urbano. Así, se formó el CNPU y la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano con apoyo de la Unión Europea. Este proceso concluyó con el establecimiento del PRUGAM como un primer paso para la elaboración de políticas de ordenamiento territorial regionalizado, incluyendo la integración coordinada del MIVAH, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el MIDEPLAN, el Ministerio de Salud (MINSAL), el INVU, el ICAA, la CNFL, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y los municipios de la GAM.

A pesar del esfuerzo realizado, el PRUGAM se encuentra hoy entabado esperando aprobación en el INVU⁶ y ya es sujeto de considerables críticas de parte de diversos sectores institucionales y sociales. En una actividad celebrada en la Universidad de Costa Rica el 1 de junio del año en curso, la misma Ministra de Vivienda afirmó que el PRUGAM requiere de un nuevo proceso de validación y reelaboración, lo que se traduce en un literal cierre técnico del proyecto. Lejos de abordar sobre la naturaleza técnica de las críticas (que son completamente válidas y deben ser sujetas de análisis por parte de un conocedor técnico en la materia), puede decirse que la experiencia del PRUGAM y del CNPU ha sido la pauta dentro de las experiencias ad hoc de coordinación interinstitucional en materia de ordenamiento territorial. Ciertamente los fallos responden a una serie considerable de factores, como el desinterés institucional dado el cambio de las Administraciones políticas, el corte en los fondos de cooperación internacional asignados a los proyectos y las mismas incapacidades institucionales de coordinación que presentan las entidades públicas.

III.2. Contexto de actores no institucionales y mecanismos de participación

Caracterización de los actores de la sociedad civil

La elaboración de políticas no es una tarea aislada del Estado, al contrario, involucra a un conjunto de actores no institucionales. Ahora bien, identificar a todos los actores involucrados en el ordenamiento territorial supone una tarea complicada. La razón es que, como se dijo antes, **el ordenamiento territorial es una política pública cuyo juego político es determinado por la escala**. De esta forma, los posibles actores de la

⁵ Entre las razones de suspensión se incluye el esfuerzo de la Administración Rodríguez por reducir el anillo de contención mediante un decreto ejecutivo de 2001 que buscaba eliminar del todo la protección especial. Este fue declarado inconstitucional posteriormente (Arguello, 2007).

⁶ La CGR ha planteado claras preocupaciones con respecto al avance en la aprobación de los resultados del PRUGAM y del CNPU en el INVU. Se plantea en el informe DFOE-SOC-1388, que el cronograma de aprobación establecido por el INVU para la aprobación de las modificaciones realizadas por PRUGAM y el proceso de elaboración de los planes para las demás regiones de planificación del país se encuentran actualmente superados. El Departamento de Urbanismo del INVU informó en múltiples ocasiones que, con los recursos con los que se cuenta actualmente, se encontraban en una situación muy difícil como para evaluar el Plan (CGR, 2009).

sociedad civil y los recursos políticos varían notablemente según la escala de planificación espacial sobre la se trabaja.

Debe recordarse que el ordenamiento territorial en Costa Rica sucede en diferentes escalas de trabajo – en parte dada la variedad de entidades públicas que realizan funciones en la materia. Como se vio antes, una municipalidad realiza una planificación urbana a escala cantonal, el ICT lo hace en las costas, el MAG en fincas o a escala nacional, el PRUGAM en una región específica y el ICE en una cuenca particular. Esta situación constituye arenas políticas en las que los actores institucionales enfrentan a otros que varían según la arena en cuestión y donde el balance de fuerzas entre unos y otros varía también. A modo de ejemplo, cuando el ICE planteó el manejo de cuencas para el Proyecto Hidroeléctrico La Joya, lo hizo como un actor claramente dominante. Su ejercicio de poder fue muy sencillo, sobre todo en la medida que no existían otros actores que pudiesen ejercer una presión opuesta importante. En cambio, el planeamiento costero del ICT enfrenta presiones considerables de urbanizadores y empresarios, esto al punto de que muchos de los Planes Reguladores Costeros son elaborados en función de estos intereses.

Para efectos de caracterizar mejor la actuación variable de la sociedad civil dentro de la elaboración de políticas públicas de ordenamiento territorial, se elaboró una breve comparación de las dinámicas de planificación tomando como referencia algunos planes reguladores urbanos, planes de manejo ambiental, de emergencias o evaluaciones (ver PRO-DUS, 2009; 2008; 2007a y b; PRUGAM, 2009; ver cuadro siguiente). Ninguna de estas evaluaciones es de tipo político, por ello, se hizo un breve proceso de reconstrucción con ayuda de entrevistas y declaraciones de algunos actores involucrados.

Cuadro 3. Actores institucionales y no institucionales relevantes según el proyecto o experiencia de ordenamiento territorial (2007-2009)

Experiencia de ordenamiento	Actores institucionales	Actores no institucionales
Plan de Emergencias del Volcán Arenal	Comisión Nacional de Emergencias (CNE), Comité Local de Emergencias (CLE), ICT, Municipalidades de San Carlos y Tilarán, MINAE, MINSA, MOPT, MEP, OVSICORI	Hoteleros, asociaciones de desarrollo comunitario, comunidades expuestas a riesgos, turistas.
Plan Regulador de Pococí	Municipalidad de Pococí, MIDEPLAN, INVU	Asociaciones de desarrollo comunitario, comunidades, pobladores, empresarios, comerciantes, desarrolladores, cámaras empresariales locales.
Plan Regulador de Pérez Zeledón	Municipalidad de Pérez Zeledón, MIDEPLAN, INVU	Asociaciones de desarrollo comunitario, comunidades, pobladores, empresarios, cámaras empresariales locales, desarrolladores, propietarios.
Plan Regional Urbano de la GAM	INVU, MIDEPLAN, ICE, CNFL, MINAE, MINSA, MOPT, Municipalidades de la GAM, FEMETRON	Sectores económicos (industriales, comerciantes, desarrolladores), cámaras empresariales locales y nacionales, asociaciones de desarrollo, ambientalistas, otros actores locales.

FUENTE: Entrevistas con personeros de PRO-DUS y PRO-DUS, 2009, 2008, 2007).

Este breve estudio permite hacer referencia a varios conjuntos de actores que típicamente surgen o ejercer roles importantes alrededor de problemáticas ligadas al ordenamiento territorial. Un primer grupo de actores es el del empresariado. Cualquier establecimiento de medidas que controlan el uso del espacio y limitan el ejercicio de la propiedad privada con el objetivo de fomentar usos más ordenados del suelo, afecta en primera instancia a quienes aprovechan económicamente estos recursos.

Comúnmente, alrededor de proyecto de ordenamiento se reúnen sectores empresariales diversos que incluyen desde pequeños empresarios locales a grandes empresarios nacionales y cámaras empresariales. Dado que este grupo es en sí mismo heterogéneo, el ejercicio de poder que aspiran es variable también. En casos particulares, ciertos grupos de poder económico han ejercido un rol muy importante en la planificación del uso del espacio.

Por ejemplo, la elaboración de algunos de los Planes Reguladores Costeros del país ha sido el resultado de presiones o de la influencia de estos sectores sobre el ICT. Esto ha sido objeto de denuncias en más de una ocasión, resaltando en este sentido, las denuncias hechas por el Semanario Universidad al respecto de la titulación de un conjunto de playas en Guanacaste Norte (SU: fecha). En el caso del PRUGAM, ha habido una influencia significativa – pero no irresistible – de diversas cámaras representativas de empresas desarrolladoras y urbanizadoras que confrontan aspectos como la limitación de alturas para la construcción y el anillo de protección constituido en la GAM en 1983.

En más de una ocasión, la puesta en práctica de diversos Planes Reguladores o Planes de Emergencia ha sido limitada en razón de las presiones de grupos de esta naturaleza. Este es el caso de los esfuerzos para implementar el los Planes Reguladores de Pérez Zeledón y de Golfito ante los intereses de desarrolladores de la zona marítimo-terrestre y de ciertas parcelas del IDA. También el caso del de Escazú que resultó limitado por el sector de desarrolladores locales o el de manejo de la cuenca de Río Burío en varios cantones de Heredia (Sánchez, 2007; Arguello, 2007b). En este punto debe reconocerse que se trata de casos poco documentados, pero donde pudo reconocerse algún nivel de resistencia del sector empresarial se ha traducido en atrasos o paralizaciones en la ejecución de los planes.

Existen muchas razones de esta situación. Para empezar, **la elaboración de muchos de los instrumentos de regulación del uso del espacio requiere de un grado considerable de cooperación del sector privado**. En el país, las entidades cuentan con limitados instrumentos económicos para regular el uso de la propiedad privada. Por ejemplo: las municipalidades no pueden establecer de forma autónoma cargas impositivas sobre el suelo, ésta, además, es muy baja y el establecimiento o remoción de impuestos u otras cargas para incentivar usos razonables del suelo carecen de sentido en sí mismo. Dada la ausencia de herramientas como éstas, la política de ordenamiento territorial depende, evidentemente, de un grado importante de cooperación de los actores que ostentan los derechos de propiedad, siendo el empresariado parte de éste.

Por otro lado, **debe reconocerse que la institucionalidad tiene funciones muy claras en torno al fomento económico de un conjunto de actividades productivas.** En este sentido, hasta cierto punto, el empresariado y las entidades se convierten en contrapartes naturales. De esto deriva un nivel importante de influencia de ciertas partes del sector privado con respecto a la institucionalidad. Ciertas instituciones como el ICT o el MAG se caracterizan por contar con canales directos de vinculación por parte de Cámaras, así, la elaboración de planes de manejo para las zonas costeras típicamente incluye personeros de las cámaras empresariales nacionales y regionales. Otro indicador es la extracción de las autoridades en materia de ordenamiento. Un repaso de los ministros de Ambiente y Vivienda, del ICT y otra institucionalidad importante, permite reconocer un peso significativo en individuos con alguna experiencia empresarial.

Cuadro 4. Algunos actores no institucionales y su vinculación con el proceso de toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial. 2010

Tipo de actor	Actor	Objetivos
Grupo empresarial	Cámara de Construcción	Fomentar el sector empresarial ligado con la construcción en Costa Rica
	CANATUR	Promover el desarrollo y crecimiento turístico y generar condiciones de defensa para la defensa de los intereses de asociados
	Cámara Corredores de Bienes Raíces	Fortalecer a la Cámara y a los asociados para que puedan desempeñarse profesionalmente en la actividad de acuerdo a los más altos estándares exigencias de mercado
	Cámara Agroindustrias	Propiciar mejores condiciones de desarrollo productores, empresarios y organizaciones agropecuarias y agroindustriales
	Consejo de Desarrollo Inmobiliario	Asociación civil que busca defender la actividad inmobiliaria costarricense, en armonía con el medioambiente y contribuyendo al desarrollo económico
ONG ambiental	ANDA	Asesoramiento y participación alrededor de la formación del proyecto de ley del Recurso Hídrico (incluye programas de planeamiento por cuencas)
	INBIO	Centro de investigación sobre la biodiversidad y ONG de acción en materia de biodiversidad y bioprospección
	FECON	Red de articulación de representación de organizaciones para la defensa del medioambiente
	APREFLOFAS	ONG dedicada a la conservación y protección de la flora y fauna silvestre y que ejecuta programas de educación ambiental
	OET	Organización académica dedicada al estudios sobre biodiversidad y vida silvestre. Ejerce funciones administrativas en ciertas áreas protegidas
	CEDARENA	ONG dedicada a la promoción de la sostenibilidad ambiental. Tiene labores operativas dado el vínculo directo con el MINAE y capacita en situaciones de conflicto ambiental. Apoyo técnico a PRUGAM
Sector académico	Universidades (PRODUS, PROGAI, Escuelas de Geografía)	Conjunto de centros de investigación encargados de elaborar diagnósticos sobre la situación actual del ordenamiento territorial y de elaborar y ejecutar Planes Reguladores Cantonales, Costeros o de Emergencia en convenio o de forma autónoma a otras entidades públicas.
Sector profesional	Colegio de Ingenieros y	Realiza funciones de control y manejo de información y datos en materia de ordenamiento territorial. Participa activamente en el PRUGAM

	Arquitectos	
	Instituto de Arquitectura Tropical	Realiza un seguimiento y elaboración de propuestas al respecto del Plan de Regeneración y Repoblamiento de San José

FUENTE: Construcción propia.

Un segundo importante conjunto de actores de la sociedad civil es al que se denomina grupo de técnicos. **Los grupos técnicos los entendemos como el conjunto de organizaciones no gubernamentales ambientalistas, instituciones académicas dedicadas a la investigación y académicos desligados de organizaciones que, gradualmente, han logrado construir un diagnóstico social y ambiental.** Este diagnóstico ha sido aceptado por el colectivo social y apunta a que uno de los problemas fundamentales detrás de la conflictividad ambiental y la discordancia discursiva en materia ambiental, es la falta de un ordenamiento territorial íntegro.

Las razones de la legitimidad del discurso de estos actores responden necesariamente a la capacidad que tienen estas organizaciones para presentarse como entidades apolíticas que buscan socializar el conocimiento que producen en beneficio social. Su incidencia es el resultado de la producción de conocimiento sobre temáticas, que, como ésta, se caracterizan de la ausencia de información actualizada. Así, elaboran mucha de la información sobre la materia en cuestión y que faculta una mejor toma de decisiones. De esta forma, es claro que es un grupo que tiene la facultad de formar alianzas duraderas con las instituciones públicas.

De igual forma, se trata de un sector que cuenta con un alto grado de flexibilidad política y se vincula directamente – de forma personal o profesional – con otras organizaciones orientadas a una incidencia directa. Por ello es un grupo que realiza también una importante tarea de denuncia sobre políticas públicas que, por múltiples motivos, podrían estar mal enfiladas.

Dentro del grupo existen niveles variados de vinculación con el tema de ordenamiento territorial. Así hay vinculaciones directas como sucede en el caso de las Escuelas de Geografía de la Universidad Nacional y de la Universidad de Costa Rica y del Programa de Desarrollo Urbano Sostenible de la UCR, que, en múltiples ocasiones, han sido actores centrales en la elaboración, sino elaboradores directos de instrumentos de planificación del espacio como Planes Reguladores Cantonales, Planes de Emergencia y Planes de Manejo.

Hay vinculaciones menos directas como las que han hecho el Centro Internacional de Política Económica (CINPE), la Organización de Estudios Tropicales (OET), el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBIO), el Programa de Gestión Ambiental Integral de la UCR (PROGAI), u organizaciones no gubernamentales como UICN o TNC. Estas se caracterizan por estar relacionadas con procesos de elaboración de leyes que tienen un efecto directo sobre el ordenamiento territorial, como es el caso de la Ley de Aguas; o bien, mediante acciones puntuales de planificación del espacio para conservación ambiental, específicamente planes de manejo y de ordenamiento de áreas circundantes

a las áreas silvestres protegidas del Estado (por ejemplo: GRUAS II), o la constitución de corredores biológicos (CINPE, 2006).

Finalmente, hay un nivel de vinculación indirecta. Esta no busca plasmarse en la elaboración directa de política pública, sino que tiene una función de tipo ideológico. Se trata de un pensar el espacio en función de un conjunto de variables y no de un elaborar el espacio. Este trabajo es el que hace el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), que de alguna forma ha elaborado una visión coherente del espacio fundamentada en su filosofía de la ventaja competitiva. No cabe duda que la noción de *clústeres* se ha convertido en el eje ideológico de muchos de los procesos de planeamiento nacional. Otros entes en esta línea incluyen otros centros académicos que realizan tareas de apoyo con otros motivos. Ejemplos de estos centros son el Observatorio de Desarrollo de la UCR, FOMUDE y otros programas institucionales destinados a mejorar las capacidades institucionales del sector municipal – incluyendo aquellas ligadas al ordenamiento territorial.

Finalmente, existe un último conjunto de actores de la sociedad civil: los grupos de incidencia política directa. Estos son grupos de organizaciones, predominantemente de base comunitaria y ONG que buscan afectar, mediante la movilización directa, la política pública ambiental y/o defender sus derechos ante una situación coyuntural. El uso de tácticas en esta línea ha sido de enorme utilidad para estas organizaciones. Ejemplos importantes de éstas son la Federación Costarricense de la Naturaleza (FECON) y APREFLOFAS. Estas organizaciones cuentan con algunas capacidades para ejercer lobby o incidencia institucional. Sin embargo, su acción tiende a ser más en la línea de construir redes de articulación y acción que unen conjuntos de organizaciones ambientalistas en diferentes niveles con el fin de organizar acciones colectivas de índole defensiva.

Cuadro 5. Acciones colectivas en materia ambiental. 2009

Fecha	Actores	Detalles
Enero	Pescadores de Dominicalito	Pescadores de Dominicalito de Osa denunciaron que el MINAE podría dejarlos sin fuente de empleo ante la eventual ampliación del Parque Nacional Marino Ballena. La Asociación de Desarrollo de Dominicalito y la Asociación de Pescadores critica la iniciativa del MINAE la cual no ha sido consultada con los pescadores.
Febrero	Vecinos de Ostional	Por medio de un comunicado, los vecinos de Ostional llaman a una manifestación en contra de la explotación turística en la playa. El llamado se da después de que el MINAE y la policía destruyeran el local de la Asociación de Desarrollo local.
	UCCAEP	La UCCAEP realiza una declaración pública en la que solicita al gobierno que reconvoque a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa el proyecto de ley de cesión de aguas para permitir al MINAE la concesión de agua.
Marzo	Gobierno República y vecinos de Osa	Se compromete a convocar ante la Asamblea Legislativa un proyecto de ley sobre desarrollo sostenible de la zona marítimo-terrestre. Esto después de que centenares de vecinos y vecinas de Osa realizaran un mitín frente a Casa Presidencial exigiendo la eliminación de vacíos legales en la materia.
Mayo	Vecinos	Vecinos de Siquirres realizan el bloqueo para protestar por la

	Siquirres	contaminación del agua por parte de las empresas piñeras. Protestan por la falta de agua en sus comunidades.
Junio	PRETOMA	PRETOMA denuncia junto a la Asociación de Amigas del Parque Las Baulas y fracciones del PAC denuncian el envío de un proyecto de ley para reducir la extensión del Parque Las Baulas.
Agosto	Organización Terra Nostra	Solicita a la Comisión de Ambiente de la Asamblea Legislativa la aprobación del proyecto de ley de gestión integral de residuos y manifiestas su preocupación por la ausencia de políticas de manejo de desechos.
Setiembre	Organizaciones ambientalistas	Se denuncia por parcial y comprometida empresarialmente la inspección realizada por los Magistrados de la Sala IV en la zona de la actividad de extracción de oro en Crucitas.
	Alianza Nacional de Defensa del Agua	La ANDA presenta un proyecto de Ley para la gestión integrada de los recursos hídricos. La Alianza integra a CEDARENA, PROGAI, UCR, FUNDEU y FANCA.
Noviembre	UICN, universidades públicas y organizaciones laborales	UICN hace circular un comunicado en el que señala oposición al proyecto minero Crucitas. Mediante el comunicado se busca la derogatoria del decreto que declara de interés público el proyecto. Varias organizaciones laborales, de estudiantes, la Pastoral Social de Sardinal y Ditso realizan una manifestación pública frente a la Sala Constitucional en contra del Proyecto Crucitas.
	Consejo Universitario UCR	Se emite una declaración pública en la que se denuncia la negligencia, irresponsabilidad por parte del MINAE y el ICAA por el conflicto del agua vivido en la comunidad de Sardinal.
Diciembre	Fundación Neotrópica	Mediante un comunicado de prensa, la Fundación Neotrópica denuncia que SETENA dio permisos para la realización del proyecto de minería a cielo abierto en la Reserva Forestal del Golfo Dulce.

FUENTE: Construcción realizada con datos de la Base de Acciones Colectivas del Instituto de Investigaciones Sociales, UCR y de las Cronologías realizadas para el OSAL.

En materia de ordenamiento territorial, estas organizaciones ejercen un rol de denuncia. A partir de su integración en un conjunto de conflictos ambientales, buscan revelar fallas de coordinación y de implementación en la política pública y efectos socio-ambientales negativos derivados de éstas. Casos como los conflictos por el agua en Guanacaste y Puntarenas, al respecto de la minería, con relación al uso de agroquímicos en las zonas Norte y Caribe, permiten declarar claros problemas de ordenamiento en el uso del territorio.

Mecanismos de participación de la sociedad civil

La legislación costarricense contempla un conjunto de mecanismos de participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas de ordenamiento territorial. Como se ha dicho en el documento, estos mecanismos dependen mucho de la política que se desarrolla en la escala particular de análisis. Así, en ocasiones, la elaboración de políticas públicas en ordenamiento se caracterizan por ser: primero, limitada en términos de alcances institucionales, es decir que aunque los espacios existen y facultan la recepción de insumos de estos entes, éstos no facultan a los grupos sociales la toma de decisiones y la selección de alternativas (Mora, 2007). Segundo, son espacios que tienden a ser de consulta y no de elaboración colectiva y coordinada de políticas públicas. Así, se trata de una participación en el papel y no en la realidad. Pero en otras ocasiones, la situación puede ser completamente inversa, contemplan espacios de participación y decisión claros.

La elaboración de Planes de Emergencia y de Manejo como los del Parque Nacional Volcán Arenal ha contemplado una participación activa de los Comités Locales de Emergencia, los empresarios hoteleros y asociaciones de desarrollo comunitario en su elaboración. Sin embargo, existen casos de Planes Reguladores Cantonales en los que la participación social se limita a una simple consulta sin implicaciones posteriores o se trata de proyectos en los que se impone una visión particular (Isla, 2002).

Cuadro 6. Espacios institucionales de participación y consulta a actores no institucionales en políticas de ordenamiento territorial. 2010

Espacio	Actores involucrados	Objetivos	CON	ELA	DEC
Planes Reguladores Urbanos	Actores comunales, municipios	Las municipalidades deben promover el desarrollo local participativo e inclusivo que contemple la diversidad de necesidades e intereses de la población. Los planes reguladores deben contemplar un proceso de integración de grupos sociales y una audiencia pública.	X		
PRU-GAM	Comité consultivo: Cámara de Construcción, Foro Transportes, Cámara Transportistas, Asociaciones de Desarrollo, UCCAEP, CONARE	El PRUGAM dirige las labores con el objetivo de constituir el Plan Regulador Urbano del Gran Área Metropolitana. Las funciones del comité consultivo son las de ejecutar labores de revisión y consulta de la política en cuestión.	X		
Comités Manejo de Suelos	CRA, MAG, MINAE, municipios, productores locales, INVU	Estos entes dirigen los procesos de elaboración de los Planes de Manejo, Conservación y Uso de Suelos. Velan por la ejecución de los planes y coordinan la dirección de los mismos con los Consejos Regionales Ambientales.	X	X	
Comisión Reguladora Río Reventazon	MINAE, municipios, asociaciones ambientalistas, agrícolas e industriales	Organiza, programa, dirige y revisa el Plan de Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Reventazón. La participación social se resume en una labor de tipo consultiva y de coordinación de actividades de capacitación.	X		
Consejos Regionales Ambientales	MINAE, organizaciones ambientalistas, agrícolas, industriales y estudiantiles	Dan seguimiento a los planes forestales y ambientales de cada región en la que son establecidos. No integran un trabajo directo en materia de ordenamiento territorial.	X		

CON: capacidad de consulta, ELA: capacidad de elaboración y DEC: capacidad de decisión.

FUENTE: Construcción propia.

De esta manera, es posible afirmar que los espacios de participación dependen no tanto de la apertura de éstos por medio de la legislación, sino que del mismo juego político que se desarrolla en la escala. Su presencia por sí sola no garantiza el éxito

inmediato. Al contrario, el sistema termina promoviendo de alguna forma el uso de mecanismos informales de vínculo institucional como los descritos anteriormente: alianzas directas entre organismos públicos y organizaciones sociales, acciones colectivas directas y el uso del lobby político sobre las organizaciones decisoras.

IV. Política energética

IV.1. El objetivo de las políticas públicas en el sector energía

El sector de políticas energéticas en Costa Rica se ha caracterizado por graves problemas de coordinación y una dispersión entre los actores, así como el manejo de distintas visiones de mundo de los actores tanto oficiales como sociales en este tema. Aun así los objetivos en el sector parecen ir dirigidos a producir energía con fuentes renovables y no contaminantes que permita acabar con la creciente dependencia del petróleo (implica importar y depender de los precios internacionales). El objetivo central de la gestión de políticas públicas en el sector apunta a disminuir el impacto ambiental que trae consigo el aumento en la demanda energética en el país.

No se puede pensar un desarrollo energético separado del uso de los recursos naturales, sean estos renovables o no. Por esta razón es importante destacar la labor de los distintos grupos de actores, que se encuentran inmersos en la dinámica en materia de políticas energéticas, que permita un aprovechamiento de estos recursos bajo los lineamientos de sostenibilidad que de pie a la conservación de los mismos y evitar los conflictos socioambientales.

El consumo de energía, durante el año 2006, ascendió a 24 millones de barriles equivalentes de petróleo (*bep*), un promedio de 5,5 *bep* por persona, cifra superior al resto de las naciones del istmo, con excepción de Panamá. (Castro, Porras y Jiménez, 2009) El sector energía está avocado a impulsar la seguridad energética en un país cuya demanda en este sector aumenta con el paso de los años, como nos lo explica el Programa Nacional de Biocombustibles:

“La seguridad energética se puede analizar en tres niveles. El primer nivel, está dado por la reducción de las importaciones de petróleo y sus derivados. Esto significa que el país estará tan protegido de los cambios de precios de hidrocarburos y riesgos de desabastecimiento, como su capacidad para sustituirlos por fuentes autóctonas limpias.

El segundo nivel de seguridad, se obtiene mediante la diversificación energética por efecto de canasta agrícola amplia, pues existen seis productos que la conforman. Además la diversificación también está en la escala, por cuanto se invitan a una mayor cantidad de productores, tanto pequeños, medianos como grandes. A esto se le incluye la diversificación de zonas de producción, lo que hace que la afectación climática que pueda existir en algún sitio no necesariamente impacte en otro. El concepto de distrito energético, con un reforzamiento de la cadena de producción y consumo de energía, potencia la autonomía, y por consiguiente la seguridad.

El tercer nivel de seguridad, que se refiere al mediano y largo plazo, se obtiene a través del desarrollo permanente de la infraestructura necesaria para la producción, transporte, distribución y almacenamiento de energía.” (2006: p. 18)

Esto, sumado al crecimiento de la población costarricense, provocando un crecimiento en la demanda energética y a su vez un aumento en el uso de recursos naturales para satisfacer las necesidades de la población. Estas son las características que el sector energético ha tenido que confrontar en los últimos años; En este sentido la energía es al mismo tiempo una solución y un problema para el desarrollo sostenible de las naciones, ya que, a pesar de ser uno de sus impulsores, es una de las principales fuentes de salida de divisas, de contaminación y la causa de múltiples daños ambientales (Cumbre Johannesburgo, 2002)

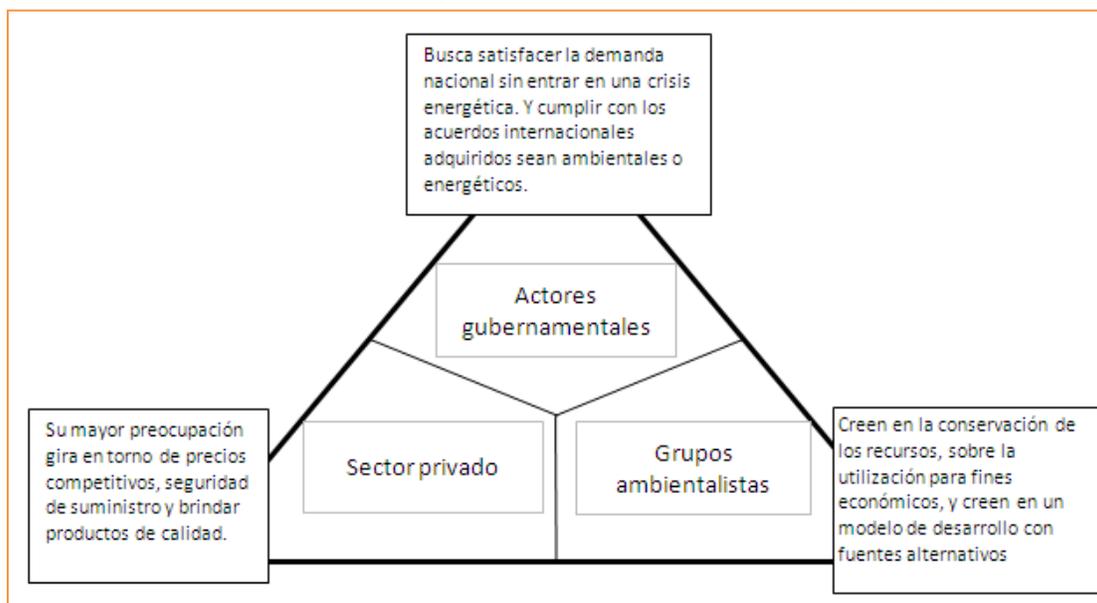
Por estas razones en el Plan Nacional de Desarrollo se fijó como meta en el sector energético disminuir la dependencia de la importación de los derivados del petróleo, para el 2005 fue superior US\$998 millones, ya que se dictaminaba Costa Rica como un país que requiere de una proporción muy alta de energía importada (MIDEPLAN, 2006). En este sentido, se presenta este análisis a cerca de los objetivos trazados por el país en el sector energético, para luego partir de la labor de las distintas instituciones sobre estos objetivos, y de esta manera evaluar la labor en cuanto a la gestión de políticas ambientales en el sector; tomando en cuenta lo presentado anteriormente como las variables relevantes en materia de políticas públicas energéticas.

IV.2. Los distintos actores en el sector

En el sector energía, en cuanto a políticas ambientales, nos encontramos con tres grandes grupos de actores, los actores gubernamentales, los actores del sector privado y los grupos ambientalistas. Cada uno de estos grupos actúa de acuerdo a sus intereses particulares sobre los discursos que manejan (ver figura 2).

En este sentido, existen roces entre los distintos grupos de actores que conforman la dinámica en la elaboración de políticas públicas ambientales energéticas, en el momento de implementar alguna propuesta o plan estratégico estas diferencias complican más la creación de un marco jurídico que permita cumplir con los objetivos trazados.

Figura 2. Clasificación de actores para el sector energía y su objetivo primordial. 2010



FUENTE: Construcción propia.

Las instituciones gubernamentales tienen la obligación de realizar una coordinación interinstitucional, como ente central la Dirección Sectorial de Energía (DSE); así como la implementación de las medidas y acuerdos firmados a nivel internacional que comprometen al país con el cumplimiento de una serie de requisitos tanto a nivel ambiental como energético.

Si bien es cierto en la pasada administración el tema ambiental fue de mucha importancia, la labor estatal en el tema busca un equilibrio entre la generación de fuentes energéticas, cumplir acuerdos internacionales y conservar los recursos naturales; tres aspectos que en muchas ocasiones entran en conflicto.

El segundo grupo de actores, está conformado por el sector privado, empresarios y productores, y su mayor preocupación gira en torno a la búsqueda de precios competitivos y la apertura del país a la competencia internacional, para desarrollar así un mercado energético donde pueda brindar sus servicios (Cámara Nacional de Industrias de Costa Rica, 2009).

El grupo conformado por el sector ambientalista en el país tiene como funciones vigilar la apertura para la exploración de nuevas fuentes de energía, así como el seguimiento de los proyectos; de esta manera el sector ambientalista busca la conservación de los recursos naturales sobre el desarrollo económico.

En este punto es importante recalcar que estos tres grandes grupos de actores no son totalmente racionales, y a lo interno de cada grupo existen actores que se desvían de la línea de objetivos de su correspondiente sector (pública, privada o ambientalista).

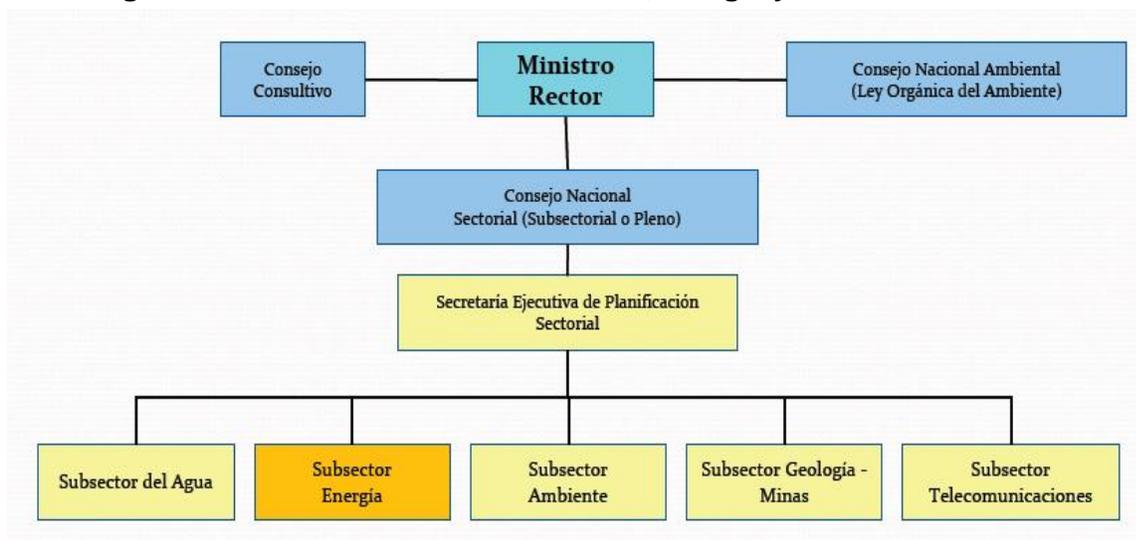
IV.3. Contexto institucional en materia energética

Existe en Costa Rica, un ente rector en cuanto al sector energético, el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET); este ministerio cuenta con la Dirección Sectorial de Energía (DSE), como órgano encargado en materia energética en el país; la DSE coordina esfuerzos tanto del MINAET, como del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), Junta Administradora de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC) y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)

El MINAET es el Ministerio rector (Ver figura 3) en materia de energía, mientras que el Consejo Subsectorial de energía está conformado por el Ministro de MINAET, los presidentes del ICE y RECOPE, y los Gerentes Generales de JASEC, ESPH y CNFL, mismos entes que conforman la Secretaría Ejecutiva de Planificación Subsectorial de Energía; bajo la figura de la DSE.

Es en estas instancias es donde se toman las decisiones de materia energética, y desde donde se planifica, distribuyendo tareas en coordinación con otras instituciones, abriendo espacios a organismos de la sociedad civil.

Figura 3. Estructura del sector ambiente, energía y telecomunicaciones. 2010



FUENTE: Tomado de Sánchez, N. (2009).

La DSE debe elaborar el Plan Nacional de Energía, de acuerdo a los lineamientos estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo, según la directriz del MINAET, y las iniciativas y aportes de instituciones especializadas del sector público y privado. Debe encargarse de la distribución de objetivos en cuanto a materia energética, así como velar por el cumplimiento de las metas trazadas.

Distribución de tareas institucionales en materia energética

En Costa Rica existe un órgano claro, encargado de materia energética, en cuanto a la distribución de funciones institucionales, y encargada de la implementación de los planes nacionales de Energía; este ente es la DSE. El problema que encontramos en este sector, es que el ente central no cuenta con capacidad de seguimiento de los objetivos, lo cual provoca que muchos objetivos estipulados en el Plan Nacional de Energía queden en el papel, y las instituciones busquen cumplir objetivos de acuerdo a sus intereses particulares.

Cuadro 7. Algunas entidades públicas que realizan funciones de ordenamiento territorial, según su grado de vinculación y orientación de objetivos. 2010

Entidad Pública	Labores	Objetivos
Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET)	<p>Rectoría. El MINAET ejerce la rectoría, a través del Ministro, en materia del ambiente, energía y telecomunicaciones. Es parte de sus funciones la elaboración de planes ambientales en los ejes del cual es rector.</p> <p>Coordinación interinstitucional. Tiene la labor de coordinar la participación de las demás entidades públicas y privadas en la generación e implementación de políticas, estrategias y acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos nacionales e internacionales en los sectores.</p>	<p>Subsector energía. Proveer la energía y servicios asociados, innovadores que el país requiere para un mayor desarrollo y competitividad sostenible del país.</p> <p>Incentivar la participación de sociedad. Debe propiciar la participación amplia y responsable de los diferentes sectores de la sociedad civil.</p>
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	<p>Prestación de servicios eléctricos y de telecomunicaciones. El ICE es el ente encargado de desarrollar de forma racional las fuentes productoras de energía física que la Nación posee, en especial los recursos hidráulicos. Para ello buscará dar solución a la escasez de fuerza eléctrica y satisfacer la demanda normal e impulsar el desarrollo de nuevas industrias.</p>	<p>Sector electricidad. Debe llevar a cabo el desarrollo de actividades tanto de investigación y desarrollo como de control y pruebas de todo lo relacionado a eficiencia energética.</p> <p>Infraestructura. El ICE se velará por toda la infraestructura para la producción de electricidad, sea a través de plantas hidroeléctricas, planta geotérmicas, cableado eléctrico y demás.</p>
Refinadora de Costa Rica de Petróleo (RECOPE)	<p>Distribución de combustibles. Empresa pública encargada de lo relativo al negocio de los combustibles, sea en cuanto a distribución como a desarrollo e innovación. A nivel nacional como internacional.</p> <p>Objetivo. refinar, transportar, comercializar a granel el petróleo crudo y sus derivados, mantener y</p>	<p>Gerencia de proyectos y comercio intencional. Es la gerencia encargada de la importación de hidrocarburos para satisfacer la demanda nacional.</p> <p>Infraestructura. Es la empresa encargada a través del Sistema Nacional de Combustibles, de la infraestructura para el abastecimiento de hidrocarburos por todo el país,</p>

	desarrollar las instalaciones necesarias para ello y ejecutar, en lo que corresponda y previa autorización de la Contraloría General de la República, los planes de desarrollo del Sector Energía conforme al Plan Nacional de Desarrollo.	comprende el muelle petrolero, la refinería, la red de tuberías del poliducto, cuatro planteles de distribución y recepción de combustible y dos terminales para la recepción de aviones en los aeropuertos Juan Santamaría y de Liberia.
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Rectoría. Su labor principal es promover y fomentar la eficiencia, sostenibilidad y competitividad de la producción agropecuaria del país, permitiéndole a los agentes económicos de la producción, mayor y mejor integración a los mercados. Así que debe ser fuente de innovación y facilitar la producción de biocombustibles. Coordinación interinstitucional. Incrementar los niveles de coordinación y cooperación entre el sector público y el sector privado. En cuanto a energía es el encargado de velar por la coordinación entre la producción privada y la función estatal de biocombustible así como el transporte.	Desarrollo agropecuario. El MAG debe incentivar el desarrollo agropecuario a partir de la investigación y la aplicación de nuevas tecnologías en el sector, debe mantenerse al día en las nuevas tecnologías y nuevas capacidades productivas del sector, esto muy relacionado con el aumento de la utilización de biocombustibles.
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	Rectoría. Es el ente rector de las políticas públicas de Estado en materia de fomento a la iniciativa privada, desarrollo empresarial y fomento de la cultura empresarial para los sectores de industria, comercio y servicios, así como para el sector de las pequeñas y medianas empresas.	Nuevas tecnologías. Es el encargado de la utilización de nuevas tecnologías y la firma de tratados que incluyan estas nuevas tecnologías de acuerdo a las exigencias de los mercados. En esta línea en el Programa Nacional de Biocombustibles se designa al MEIC como encargado de la campaña para promover el uso de biocombustibles.
OTRAS ENTIDADES. Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, Instituto Nacional de Seguros, Compañía Nacional de Fuerza y Luz.		

FUENTE: Construcción propia.

No se debe olvidare que el objetivo principal del sector ese encuentra estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo: “reducir la dependencia de combustibles importados, aprovechar mejor las fuentes de energía renovable del país y llegar a producir el 100% de la electricidad del país a partir de fuentes de energía renovables.” (2007, p. 80)

Se alega, desde el sector público, que la implementación del marco jurídico en los últimos años ha sido restrictiva, imponiéndose a numerosas instancias de manera dispersa, confusa, contradictoria y detallista (De la Torre, 2007). El problema es que la DSE no cuenta con algún órgano que le de seguimiento al Plan Nacional de Energía o al Plan Nacional de Biocombustibles, ya que en estos planes se traza los objetivos del país, pero muchos objetivos superan la capacidad presupuestaria de las entidades que

asumen responsabilidad en las metas trazadas, ya que las distintas instancias están sujetas a restricciones financieras y técnicas importantes (Vargas, 2009).

Los objetivos individuales de las distintas instituciones (ver cuadro 7), en muchas ocasiones muestran que no existe algún nivel de coordinación y más bien parecen esfuerzos individuales, por ejemplo el ICE está enfocando en la expansión de la infraestructura para satisfacer la demanda nacional, pero no se realiza un trabajo de coordinación con el MAG que debe velar por nuevas tecnologías para los productores, que pueden ayudar al ICE a satisfacer la demanda, pero este trabajo de coordinación es escaso.

Esto ha provocado que los planes estratégicos de energía no han logrado cumplir sus objetivos, y cada vez más se deben pensar en períodos más amplios, y aun así no se han logrado cumplir con los plazos; segundo que los distintos grupos de actores adopten una posición crítica de la labor en esta materia y se dificulte más la adopción de medidas correctivas en este sector, incluido la desconfianza al momento de negociar.

Una división de criterios que no han logrado unificarse en un plan estratégico sólido, esto crea una separación de visiones que no permite una coordinación interinstitucional efectiva, para conseguir los objetivos trazados en la planificación sectorial. Esta descoordinación, sumado al planteamiento de objetivos que no se cumplen, es causa de que existan una serie de conflictos entre los distintos grupos de actores, dichos conflictos en varias ocasiones enmarcados en el ámbito ambiental, debido a las distintas visiones de modelo de desarrollo energético.

Si bien es cierto la mayoría de disputas ambientales en materia energética no necesariamente tiene un escenario físico, más bien una disputa para impedir algún proyecto de ley o iniciativa de ley; así como el seguimiento de los megaproyectos del ICE. Los conflictos se han dado más a nivel de la opinión pública y de expresarse en contra de alguna acción gubernamental a través de algún medio de comunicación.

A inicios de año el debate en el tema de mayor importancia fue el acuerdo para la construcción de una refinería China en el país. El conflicto fue a nivel de opinión pública y la oposición expresa de un varios grupos de la sociedad civil provocó que el acuerdo entre la estatales RECOPE y Corporación Nacional Petrolera de China (CNPC), autorizado por el presidente Oscar Arias, fuera vetado por la Contraloría de Costa Rica tomando la posición de varios grupos ambientales que argumentaban que RECOPE no tenía la autoridad de ceder a una nueva empresa sus funciones (Central América Data, 2009). A pesar de esto el poder ejecutivo insistió en proseguir con el acuerdo pero la presión de varios grupos (entre ellos los que abogan por la cogeneración), llevó al mismo presidente Oscar Arias a declinar de este proyecto.

Estos conflictos se dan en la opinión pública, al llegar a medios de comunicación para denunciar alguna actividad gubernamental, es por esta razón que los conflictos en materia energética en cuanto a gestión ambiental no tienen espacio físico. Con excepción de los megaproyectos del ICE.

Cuadro 8. Proyectos, de mayor magnitud, del ICE para la expansión que se encuentran en construcción. 2009

Proyecto	Explicación	Estado del proyecto
Garabito	El Proyecto Centro de Generación Térmica Garabito, se ubica en el Distrito 2º Montes de Oro, cantón 7º Miramar, de la provincia de Puntarenas.	Construcción de instalaciones provisionales, excavación sitio de edificios, vías de acceso, prefabricación de las estructuras de bodega de repuestos y edificio de inflamables, caseta de bombeo, conexión de la línea de fibra óptica, confección de diseños de obra y trámites para la adquisición de materiales. (33.70 %)
Cariblanco	Proyecto Hidroeléctrico Cariblanco se ubica en el distrito 14 (Sarapiquí) del Cantón Central de la Provincia de Alajuela y aprovecha las aguas del río Sarapiquí. Se contará con dos turbinas tipo Francis, cuya capacidad de generación es de 80 MW.	Continuación de los trabajos de construcción de los Aportes Quicuyal, Cariblanco y Mª Aguilar. Actividades de desmantelamiento y urbanización. (98.40%)
Pirris	Proyecto Hidroeléctrico Pirris se ubica en los cantones de León Cortés y Tarrazú, en la provincia de San José y aprovecha las aguas del río Pirris La capacidad de generación del proyecto es de 128 MW.	Mantenimiento de caminos de acceso, inyección desde galerías, revisión de ofertas de licitación, excavación del túnel de conducción por ventana y por casa de máquinas, construcción del muro cortante en la margen izquierda del sitio de presa, excavación del pozo de caza de máquinas y ejecución del contrato de la presa.
Diquís	Es el proyecto de mayor magnitud planteado dentro del sistema de interconexión eléctrica regional centroamericano, se prevé que el proyecto puede generar 631 MW. Lo que sería la planta hidroeléctrica más grande de Centroamérica.	Esta comenzando las obras pero recientemente se ha planteado la posibilidad de hacer una demanda por lo que el proyecto se puede retrasar.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos brindados en la página web del ICE: www.grupoice.com.

El conflicto que más importancia tuvo durante el año 2009, fue el seguimiento dado por grupos ambientalistas, indígenas y de la sociedad civil, a los megaproyectos del ICE en el marco de la interconexión eléctrica centroamericana (ver cuadro 8). El proyecto que mayor conflicto generó, que nace como alternativa al proyecto Boruca, que no se pudo llevar a cabo por los impactos ambientales en ríos en la zona sur, inexplorada con fines eléctricos (Oviedo, 2008). Aun así este proyecto, argumentan grupos sociales del sector ambientalista, sigue teniendo un impacto significativo en el humedal, así como se tiene que inundar 6.800 hectáreas, de las cuales 12% son terrenos indígenas.

IV.4. Contexto de actores no institucionales

Descripción de los actores no institucionales

En materia energética la elaboración de políticas públicas se hace atravesada por una dinámica entre varios grupos no estatales en conjunto con el Estado, cada grupo se traza una serie de objetivos de acuerdo a sus intereses. Esta dinámica hace importante mirar que grupos no estatales forman parte de la dinámica en el sector energético.

Cuadro 9. Actores no institucionales y su vinculación con el proceso de toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial. 2010

Tipo de actor	Actor	Objetivos	FOR	ATE	COP
Grupo empresarial	Liga Agrícola Industrial De La Caña (LAICA)	Se encarga de comercializar el azúcar de producción nacional inspeccionando su procesamiento industrial, su calidad, impulsando su comercialización y mercadeo. Realiza investigaciones y brinda asesoría técnica que mejoran la agricultura de la caña y los procesos de elaboración del azúcar, además de la producción, rectificación o transformación de alcohol. La administración y operación de todo lo que realice la Liga en relación con el procesamiento o la elaboración de alcohol.	X	X	
	Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR)	Promover los intereses y atender las necesidades de sus asociados, fomentar su competitividad y contribuir proactivamente al desarrollo sostenible del sector industrial. Cuenta con la comisión de energía que representa al sector industrial en toda conferencia o actividad que involucre producción o distribución de energía, velando siempre por los intereses del sector, así como en las discusiones a nivel nacional sobre este sub-sector.	X	X	
	Cámara Nacional De Agricultura Y Agroindustria (CNAA)	Grupo de empresarios, organizaciones y productores del sector agropecuario. Se encarga de representar ante diferentes comisiones, gremios, cámaras y Gobierno a sus asociados en busca de los intereses del sector agropecuario.	X	X	
	Asociación Costarricense De Expendedores De Combustible (ACEC)	Asociación creada para agrupar a los propietarios o arrendatarios de estaciones de servicio y expendio de combustible, la cual tiene como finalidad la asesoría, capacitación, la cultura y las relaciones sociales entre sus asociados. Su función principal es representar a sus asociados ante todas las autoridades y entes administrativos cuya actividad se relacione con la administración de estaciones de servicio, transporte y expendio de combustible, en especial la ARESEP, MINAET, RECOPE y el MIEC.	X	X	
	Cámara Nacional de Palmeros	Cámara de empresarios relacionados con la Palma Africana, su distribución y la investigación para su uso como energía.	X	X	

	(CANAPALM)				
	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP)	La UCCAEP tiene la misión de promover la competitividad del país y mejorar la proyección del sector productivo empresarial, mediante la concertación de esfuerzos del sector productivo y la interacción con otros actores sociales y políticos, cuyo resultado sea mejorar la calidad de vida de los costarricenses. Así mismo realizara informes de evaluación sobre la labor de las cámaras en los distintos sectores.	X	X	
Sector profesional	Colegio De Ingenieros Químicos Y Profesionales Afines (CIQPA)	Este colegio tiene que ver con todos los avances tecnológicos y científicos, y el desarrollo de esta tecnología en el país, así como de los avalúo para implementar proyectos en el país.	X	X	
ONG Ambientales	Federación Ecologista (FECON)	Red de articulación de representación de organizaciones para la defensa del medioambiente	X		
	Asociaciones y organizaciones indígenas de Térraba	Han dado seguimiento al proyecto hidroeléctrico del Díquis, se han manifestado en contra de dicho proyecto.			
	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)	Realizan un apoyo a la investigación científica, brindando un apoyo técnico en proyectos ambientales.	X	X	X
	Organización para Estudios Tropicales (OET)	Organización académica dedicada a estudios sobre biodiversidad y vida silvestre. Ejerce funciones administrativas en ciertas áreas protegidas	X	X	X
	INBio	Centro de investigación sobre la biodiversidad y ONG de acción en materia de biodiversidad y bioprospección	X	X	
	La Fundación Red de Energía (BUN-CA)	Fundación que busca realizar proyectos de cooperación en materia energética.	X	X	X

FOR: formulación de políticas; APT: apoyo técnico; COOP: cooperantes internacionales.

FUENTE: Construcción propia.

Es evidente que en los actores no gubernamentales el sector empresarial/productor tienen un objetivo claro, pedir que se abran los espacios en el mercado energético para el sector privado, y puedan producir energía (CICR, 2009; Informa-Tico, 2009).

A través de las cámaras empresariales los empresarios/productores tiene acceso a la formulación de política, en especial por medio del Foro Ambiental o del Foro de Biocombustibles; así han logrado abrir espacios en las políticas públicas acordes con sus objetivos. Se ha logrado que se esté reformando el proyecto de ley de concesiones para la producción privada de proyectos hidroeléctricos.

En cuanto al sector profesional, el Colegio de Ingenieros Químicos y Profesionales Afines (CIQPA) tiene incidencia y brinda apoyo técnico en los proyectos de planificación en materia energética, brindando apoyo en la formulación de Planes Estratégicos Sectoriales a través de los foros correspondientes.

Y por último, los grupos ambientalistas conformado por ONG cumplen una función de acompañamiento en los procesos y en los proyectos energéticos tanto brindando vigilancia y realizando denuncias en caso de anomalías. Primordialmente cumplen con un función de investigación a través de casos o de innovación en materia ambiental energética.

IV.5. Planes estratégicos en materia ambiental

Los planes estratégicos en el sector energéticos, son los espacios donde todos los actores pueden influir en el proceso de gestión de políticas públicas en materia energética. Existen dos planes estratégicos, el V Plan Nacional de Energía 2008-2021, y el Programa Nacional de Biocombustibles; así como la Estrategia Agro 21 y la Iniciativa Paz con la Naturaleza.

Estos Planes no se han logrado consolidar, algunos objetivos se han atrasado debido a la diferencia de criterios entre los distintos grupos en este sub-sector, y en algunas ocasiones por la presión que ejercen grupos ambientales, en proyectos determinados o grupos empresariales, exigiendo un marco jurídico acuerdo con la situación actual del mercado. Sumado a esto los compromisos que adquiere el Estado a nivel internacional han provocado cambios en el camino en la visión de desarrollo. La sociedad civil logra participar en la elaboración de estos planes a través de los Foros de Ambiente, y la Comisión Nacional de Biocombustibles⁷.

Los períodos de estos planes son cada vez más amplios debido a que los objetivos se dificultan por la poca capacidad institucional, y el marco jurídico no permite tener un rango de acción muy amplio a las diversas instituciones; y como argumenta el sector privado tampoco les permite realizar inversiones en este sector del mercado, al mismo tiempo que las acciones para abrir el mercado provocan una reacción en los grupos ambientales por la preocupación de la poca atención al tema ambiental si se da la apertura en materia energética.

El tema de biocombustibles ha tomado relevancia en el sector energético debido a que se han convertido en el plan de contingencia ante la implementación de megaproyectos de producción de energía en la línea de acuerdos internacionales a nivel regional, para lograr satisfacer la demanda nacional de energía. Se brinda mayor atención a las fuentes alternativas combustibles es que Costa Rica, esto debido a la entrada del Mercado Eléctrico Regional, y la construcción de la línea del SIEPAC y las iniciativas de Agro 21 y el Plan Nacional De Energía 2008-2021 exigen un aumento en la producción

⁷ Esta Comisión está conformado por representantes de MINAET, MAG, RECOPE, CIQPA, CANAPALM, CNAA, LAICA, ICE, ARESEP Colegio de Químicos y Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC)

de energía para satisfacer la demanda del país; es por esto que inician proyectos de plantas eólicas, solares, y un apoyo notable al desarrollo de biocombustibles.

A nivel de síntesis, el sector energético en cuanto a gestión de políticas públicas ambientales se puede concluir que 1- Las distintas posiciones de los grupos en el sector Energético provoca que existan atrasos en los objetivos trazados, y que las políticas públicas se vean entorpecidas por que los actores no concuerdan en su visión de desarrollo energético.

2- La gestión ambiental se incluye en las políticas energéticas debido el país ha adquirido compromisos internacionales en los que se exige el compromiso con el ambiente, y aun así en la aplicación se ha visto una vigilancia de organizaciones ciudadanas.

3- El sector privado está interesado en abrir nuevos espacios para la exploración e investigación para fuentes alternativas de energía, el grupo de ambientalistas está en contra de una apertura mayor y se encarga de realizar un acompañamiento a las políticas para realizar denuncias.

4- Los objetivos trazados en los Planes nacionales no se logran cumplir por que no existe un marco jurídico acorde con las necesidades presupuestarias para las distintas instituciones, lo que hace incumplible estos objetivos.

V. Fuentes de información

- Astorga, A. 2006. *Los 10 años de la SETENA: evaluación del desempeño y perspectivas futuras*. Ponencia presentada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010. *Necesidad de planificación y evaluación ambiental estratégica: el papel estratégico del ordenamiento territorial*. Presentación realizada en la Universidad de Costa Rica. 01/06/2010.
- Arguello, M. 2007a. “Doscientos metros de clientelismo”, en *Ambientico*. Heredia: Universidad Nacional.
- _____. 2007b. “Bienes raíces y malos impactos”, en *Ambientico*. Heredia, Universidad Nacional.
- Castro, R. Porras, J y Jiménez, G. 2009. Alternativas para el mejor aprovechamiento de la electricidad en Costa Rica. En revista Ambientales. Vol. 37: Junio.
- Central América Data. 2009. *Costa Rica: regulación de hidroeléctricas privadas*. Central América Data. 17 de Marzo.
- CGR. 1999. *Informe de un Estudio sobre planificación urbana y permisos de construcción efectuado en la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo*. N° 94-1999. San José: Contraloría General de la República.
- _____. 2003. *Evaluación sobre la gestión del desarrollo urbano en Costa Rica*. Informe DFOE-SM-11-2003. San José: Contraloría General de la República.
- _____. 2005. *Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el período 2005*. San José: Contraloría General de la República.
- _____. 2007. *Informe sobre la función rectora que ejerce el Ministerio del Ramo de Vivienda, Asentamientos Humanos y Urbanismo*. San José: Contraloría General de la República.
- _____. 2008. *Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el período 2008*. San José: Contraloría General de la República.
- _____. 2009. *Remisión de informe no. DFOE-SOC-IF-92-2009 que contiene los resultados obtenidos del estudio realizado sobre el proceso de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, por parte de la Dirección de Urbanismo del INVU*. San José: Contraloría General de la República.
- CICR. 2009. *Análisis del sector energético de la CICR*. Ponencia en el I Congreso de Energía, Marzo; San José.
- CINPE. 2006. *Evaluación del contexto socioeconómico del Sistema de Áreas Protegidas de Costa Rica*. GRUAS II. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
- DSE. 2008. *Diagnóstico V plan nacional de energía 2008-2021*. Dirección Sectorial de Energía.
- De la Torre, T. (2007). *El futuro de la electricidad*. En Actualidad Económica, Vol. 361: 14 de Octubre.
- Informa-Tico. 2009. *UCCAEP pide ley para generación privada de electricidad*. Informa-Tico. 14 de Enero.

- Isla, A. 2002. "Comercialización de la naturaleza para el desarrollo sostenido: implicaciones para las comunidades de La Fortuna y Z-Trece en Costa Rica", en *Revista de Ciencias Sociales*. San José, Universidad de Costa Rica.
- Lucke, O. 1999. "Base conceptual y metodológica para los escenarios de ordenamiento territorial", en Rodríguez, A. (ed.). 1999. *Escenarios del uso del territorio para Costa Rica en el año 2025*. San José: SINADES, MIDEPLAN.
- MIDEPLAN. 1999. *Armonización de instrumentos legales y operativos: ordenamiento territorial y sistemas de información geográfica*. San José: MIDEPLAN.
- MINAE. 2008. *V plan nacional de energía 2008-202*. Dirección Sectorial de Energía.
- Mora, O. 2007. "Deficiente o nula participación ciudadana ante lo ambiental en Costa Rica", en *Ambientico*. Heredia: Universidad Nacional.
- Mora, S. 2009. *Informe de coyuntura: Costa Rica enero-agosto 2009*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales y Observatorio Social de América Latina, CLACSO.
- Oviedo, E. 2008. *El Diquís sustituye el gran proyecto Boruca*. La Nación. 21 de Diciembre.
- PEN. 2009. *Decimoquinto Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. San Jose: Programa Estado de la Nación.
- PRODUS. 2007. *Plan Regulador de Pococí*. Programa de Desarrollo Urbano Sostenible, Escuela de Ingeniería, Universidad de Costa Rica.
- _____. 2008. *Impacto sobre el turismo de los riesgos naturales y antrópicos*. Programa de Desarrollo Urbano Sostenible, Escuela de Ingeniería, Universidad de Costa Rica.
- _____. 2009a. *Estudio de análisis y prospección del sistema urbano de la Gran Área Metropolitana GAM*. Programa de Desarrollo Urbano Sostenible, Escuela de Ingeniería, Universidad de Costa Rica.
- _____. 2009b. *Plan Regulador de Pérez Zeledón*. Programa de Desarrollo Urbano Sostenible, Escuela de Ingeniería, Universidad de Costa Rica.
- PRUGAM. 2007a. *Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica 2008-2030*. Tomo I. San José: Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana.
- _____. 2007b. *La institucionalidad del Plan Nacional de Desarrollo Urbano*. San José: Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana.
- _____. 2007c. *El marco legal del Plan Nacional del Desarrollo Urbano*. San José: Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana.
- Pujol, R. 2010. "Pinceladas sobre los desafíos urbanos de San José", en *Ambientico*. Heredia: Universidad Nacional.
- Ramírez, A. 2006. *Análisis de conflictos socioambientales relacionados al aprovechamiento y contaminación de los recursos hídricos en Guanacaste*. Tesis de grado. San José: Universidad de Costa Rica.
- Recalde, D. y Zapata, R. 2007. *La ordenación del territorio: instrumentos en la gestión de los recursos naturales*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
- Rodríguez, A. (ed.). 1999. *Escenarios de uso del territorio para Costa Rica en el año 2025*. San José: SINADES, MIDEPLAN.

- Sánchez, A. 2007. "Acciones sociales e inundaciones en el medio urbano", en *Ambientico*. Heredia: Universidad Nacional.
- Sánchez, N. 2009. *Pobreza y acceso a la energía*. Ponencia en Taller latinoamericano y del Caribe de energía. Octubre. Santiago.
- Vargas, L. 2009. *Producir más energía: cómo, cuándo y cuánto*. En revista Ambientales. Vol. 37: Junio.