



# PlanGAM

---

## 2013

CAPITULOS INTRODUCTORIOS

## TABLA DE CONTENIDOS

1. Guía de Uso .....	5
1.1 Introducción .....	6
1.2 Objetivos del PLAN GAM 2013 .....	7
Objetivo general .....	7
Objetivos específicos .....	7
1.3 Estrategia metodológica del Plan GAM 2013 .....	8
1.4 Ejes Transversales .....	9
Enfoque de Derecho y Participación Ciudadana .....	10
Continuidad e Identidad del Paisaje .....	10
Adaptación a Cambio Climático y Carbono Neutralidad .....	10
Gestión del Riesgo .....	11
Instrumentos de Gestión Territorial .....	11
Fortalecimiento de la Gestión Pública .....	11
1.5 Fichas de Actuación .....	11
1.6 Indicadores de Seguimiento .....	13
1.7 Cartografía .....	14
2. La GAM en Centroamérica y en Costa Rica.....	16
2.1 Centroamérica Competitividad Regional .....	17
El proyecto mesoamérica .....	18
Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo ..	

.....	22
El Corredor Biológico Mesoamericano Como un Eje de Desarrollo Sostenible para la Región .....	23
2.2 Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial .....	27
2.3 Política Nacional de Ordenamiento Territorial .....	29
2.4. Plan Nacional de Desarrollo Urbano .....	32
2.5 Estrategia Nacional de Cambio Climático .....	35
2.6 Plan Nacional de Gestión del Riesgo .....	36
2.7 Plan Nacional de Transporte .....	36
3. Modelo Urbano Territorial del GAM .....	38
3.1 Delimitación del GAM .....	39
3.2 Caracterización del GAM .....	41
3.3 Descripción del Modelo .....	44
3.4 Visión estratégica .....	46
3.5 Directrices por Áreas Metropolitanas .....	48
CARTAGO .....	48
SAN JOSE .....	48
HEREDIA .....	48
ALAJUELA .....	49
4. Objetivos del Ordenamiento Territorial del GAM.....	51
4.1 Principios de sostenibilidad y Gestión Territorial (Carta de Aalborg 1994 y Declaración de Hannover 2000) ..	52

4.2 Objetivo General .....	53
4.3 Objetivos por Dimensión .....	53
Dimensión Urbana Regional .....	53
Dimensión Equipamiento Social.....	53
Dimensión Ambiental .....	54
Dimensión Movilidad .....	54
Dimensión de Infraestructura de Redes .....	55
Dimensión Competitividad .....	55

## TABLA DE FIGURAS

Capítulos Introdutorios .....	1
Figura I-1.1.-1 Instituciones gestoras Plan GAM 2013 .....	7
Figura I-1.5.-1 Ficha de Acción - modelo .....	12
Figura I-2.1-1 Propuesta vial Plan Puebla - Panamá .....	21
Figura I-2.1.-2 Corredor Biológico Mesoamericano. Autoría Plan GAM 2013 .....	24
Figura I-2.3.-1 Esquema Ejes de Desarrollo Territorial del PNOT Autoría Plan GAM 2013 – Basado en infograma de La Nación .....	30
Figura I-2.3.-2 Dimensiones y Ejes transversales del Plan GAM 2013. Autoría Plan GAM 2013 .....	31
Figura I-2.4.-1 Sistema Nacional de Ciudades Fuente: PNDU .....	34
Figura I-3.1.-1 División política administrativa de la GAM .....	40
Figura I-3.2.-1 Datos de diagnóstico de la GAM 2013 .....	42
Figura I-3.4.-1 Esquema de vinculación de conceptos estratégicos .....	47

## TABLA DE CUADROS

Cuadro I-3.2-1 Datos demográficos del GAM 2011 .....	43
Cuadro I-3.2.-2 Porcentaje de distribución de la población del GAM en urbana y rural entre 1963 y 2011. (Fuente INEC) .....	43
Cuadro I-3.5.-1 Directrices metropolitanas y procesos de integración de las mismas en los procesos de ordenamiento territorial .....	50

# 1. GUÍA DE USO

## 1.1 INTRODUCCIÓN

El Plan de Desarrollo Urbano para el Gran Área Metropolitana (GAM) (*Instaurado mediante decreto ejecutivo N° 12590 y acogido por decreto ejecutivo N° 13583 VAH – OFIPLAN publicado el 18 de mayo 1982.*) desarrollado por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) (*Según lo establecido en el artículo 2°, 4°, 63 y transitorio 2° de la Ley Planificación Urbana 4240 de Costa Rica*) en 1982, es una herramienta pionera de suma importancia para la planificación regional en Costa Rica.

Sin embargo, tras más de 30 años de continuo desarrollo inmobiliario, crecimiento demográfico y expansión de la mancha urbana del GAM, esta primera herramienta de planificación urge de una actualización que la contextualice en el panorama actual. Para asistir al INVU en esta tarea, se crean el Consejo Nacional de Planificación Urbana y la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (S/PNDU) (*Decreto Ejecutivo 28937 MOPT-MIVAH-MINAE del 9 de octubre de 2000, modificado por el Decreto Ejecutivo 31062 MOPT-MIVAH-MINAE del 29 de abril de 2003*) apuntando también a

cumplir el compromiso pendiente la Ley N° 4240 de Planificación Urbana: Contar con un Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

A la fecha se han desarrollado dos propuestas de actualización del Plan GAM de 1982, que pese a no haber alcanzado una fase de implementación han dejado valiosos insumos técnicos.

En agosto del 2012 ONU- Hábitat interviene en un proceso de cooperación para identificar el estado de planificación del GAM. En un informe posterior a la realización de numerosos talleres de trabajo, se recomienda emprender un proceso adicional de reflexión, síntesis y ajuste.

Es así como bajo el liderazgo de la Vice Presidencia de la República, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) en conjunto con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo acuerdan emprender un esfuerzo adicional para aprovechar de manera óptima los insumos existentes y depurarlos en una propuesta de alto nivel técnico que satisfaga las demandas del sistema urbano más poblado del país.

Figura I-1.1.-1 Instituciones gestoras Plan GAM 2013



Con el apoyo del Instituto Tecnológico de Costa Rica; institución académica de vanguardia, que ha liderado en la provincia de Cartago un destacable proceso de transición de la planificación tradicional (basada en la zonificación) a una gestión integral del territorio, se oficializa la iniciativa denominada “Plan GAM 2013”.

El Plan GAM 2013 comprende las lecciones aprendidas y los insumos técnicos de las propuestas anteriores, (como el PRUGAM Plan Regional Urbano del Gran Área Metropolitana y el POTGAM Plan de Ordenamiento Territorial del Gran Área Metropolitana) integrándolos por medio de herramientas tecnológicas

y metodológicas de avanzada. Así, el Plan GAM 2013 conforma un plan que orienta, de manera permanente, la planificación de escala regional y funciona como punto de partida y referencia para los Planes Reguladores locales. Brinda lineamientos y orientaciones tanto indicativas como vinculantes para articular las grandes infraestructuras urbanas, industriales, redes de servicio y transporte, zonas de protección agrícola, corredores biológicos y la estructura eco-sistémica de interés regional y nacional.

## 1.2 OBJETIVOS DEL PLAN GAM 2013

### OBJETIVO GENERAL

- Generar una guía metodológica que oriente los procesos de planificación urbana para mejorar la eficiencia y funcionalidad de la ciudad regional del GAM.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Realizar una actualización de la situación de las condiciones de ordenamiento territorial del GAM (urbanismo, vivienda y equipamiento social, ambiente, cartografía, infraestructura

de redes y servicios, movilidad y transporte, y competitividad) para documentar una base sólida que oriente la consolidación del modelo de Centralidades Densas Integrales en la región.

- Generar un marco teórico de referencia para establecer políticas, planes y programas de ordenamiento territorial en el GAM sobre el modelo de Centralidades Densas Urbanas.
- Diseñar una guía metodológica basada en fichas de actuación según las diferentes dimensiones abordadas por el PLAN GAM 2013 para orientar a los diferentes actores en la gestión de la planificación territorial según sus competencias.

### 1.3 ESTRATEGIA METODOLÓGICA DEL PLAN GAM 2013

La forma en que se organiza urbanísticamente un territorio, se encuentra relacionada directamente con el paso de los años y las políticas en materia de cada región. Ante este fenómeno han surgido ministerios,

instituciones gubernamentales e instituciones autónomas, encargadas de regular, orientar, y gestionar los desarrollos urbanos. Es por ello que para el desarrollo del presente plan fue fundamental consultar con estos actores y partir de la experiencia que los mismos tienen en la planificación del territorio.

A través de un proceso de investigación cualitativa (una exhaustiva revisión bibliográfica y la consulta a los grupos involucrados en la planificación y gestión del territorio y sus servicios), se ha realizado una triangulación de datos para obtener objetivamente un modelo conceptual y metodológico de planificación para el GAM.

El Plan GAM 2013 se elaboró en un proceso corto, pragmático e inclusivo porque no partió de cero, sino que se fundamentó en el aprovechamiento de los insumos existentes y en la continuidad y mejora de los procesos adelantados hasta la fecha. Buscó abordar en forma directa puntos claramente identificados y brindar una herramienta ágil y práctica para guiar a los municipios en sus procesos de planificación territorial considerando las variables de escala regional. Dicho proceso se dividió en el desarrollo de un plan y un reglamento que

aborden de forma inmediata y directa los puntos más conflictivos de la planificación. Este refuerzo normativo facilita la implementación, seguimiento y actualización de los lineamientos regionales del plan.

Será de especial importancia garantizar la accesibilidad y la comprensión del documento a técnicos y políticos municipales para una adecuada interpretación y aplicación de los lineamientos y regulaciones de índole regional en complemento de la planificación del territorio local.

Para garantizar una mejor comprensión de los contenidos del plan, el presente documento adopta una estructura metodológica y formal que asegura tres aspectos:

- Que la información presente sea la absolutamente esencial y necesaria dejando datos técnicos y estudios complementarios en los anexos.
- Que la estructura tenga un formato sencillo de guía de aplicación y no la de un documento técnico de compleja consulta.
- Que su presentación sea atractiva, dinámica y asegure la referencia transversal entre la

propuesta, la cartografía y el reglamento.

El documento se compone de seis ejes estructurales (dimensiones), que parten de la recién publicada Política Nacional de Ordenamiento Territorial y están vinculados entre sí por seis ejes transversales definidos, a partir de los resultados de los estudios de PRUGAM y POTGAM, los datos del Censo 2011, la Política Nacional de Vivienda, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y la asesoría de técnicos y políticos internacionales como el economista asesor de ONU-Habitat Alberto Paranhos.

El formato y el lenguaje del presente material pretenden brindar un alcance amplio y universal de la información para un rango heterogéneo de personas y condiciones, entendiendo que la planificación territorial ha dejado de ser un tema cerrado a círculos técnicos y se ha convertido en un pilar de la adecuada convivencia en sociedad.

## 1.4 EJES TRANSVERSALES

Estos ejes se encuentran integrados a lo largo del documento, corresponden a temas o contenidos que marcan el norte de desarrollo del documento y la

confección de las propuestas.

## **ENFOQUE DE DERECHO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA:**

En el conocimiento de que el ordenamiento del territorio y el trazado de las ciudades es una actividad esencial de la convivencia en sociedad, el plan buscará garantizar la participación justa y representativa de todos los ciudadanos en el tema, sin importar su género, capacidad adquisitiva, origen étnico, credo, preferencia sexual, asociación o cualquier otra condición; además ante la conciencia de la necesidad de velar por el cumplimiento de los derechos universales de las personas, el mismo encausa las propuestas, planes y proyectos en la línea del cumplimiento de los mismos, orientando el desarrollo del territorio en concordancia con las estrategias de desarrollo socioeconómico, en armonía con el ambiente y la cultura de la ciudadanía.

## **CONTINUIDAD E IDENTIDAD DEL PAISAJE:**

Comprendiendo su valor como comunicador y representante de la adaptación histórica de una cultura

que habita un área geográfica determinada y de las características ambientales que hacen esta área única, el Plan GAM 2013, aborda el rescate y la continuidad del paisaje y su identidad desde un enfoque holístico, busca incorporar instrumentos de planificación del paisaje natural y cultural, políticas sectoriales claras en esta materia, encausar las voluntades políticas en una línea de acción coherente así como el planteamiento de una base teórica, conceptual e interinstitucional coherente para el accionar.

## **ADAPTACIÓN A CAMBIO CLIMÁTICO Y CARBONO NEUTRALIDAD:**

Al reconocer que la intervención territorial del ser humano es en gran parte responsable del fenómeno de cambio climático y que la neutralización de carbono es una responsabilidad social colectiva, para garantizar la sobrevivencia de las especies que habitan la tierra, el Plan GAM 2013 incluye dentro del marco de generación del modelo conceptual de desarrollo urbano territorial y del planteamiento de sus propuestas, los objetivos de mitigar los efectos que causa este fenómeno,

adaptar las medidas de intervención para minimizar el impacto ambiental, promover nuevas capacidades tecnológicas y sensibilizar a los actores involucrados en la planificación y gestión del territorio.

## **GESTIÓN DEL RIESGO:**

El Plan GAM 2013 consciente de las amenazas naturales producto de la naturaleza sísmica, volcánica y tropical del territorio costarricense, pretende brindar lineamientos y orientaciones para una adecuada gestión del riesgo que minimice los índices de vulnerabilidad y los impactos de los eventos naturales de riesgo, el objetivo primordial será orientar los procesos de desarrollo urbano dentro de las condiciones mínimas de seguridad para salvaguardar la integridad de la población del GAM. Conscientes de las acciones múltiples y coordinadas que esto implica se sugieren la articulación de acciones claves en la fichas de acción.

## **INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TERRITORIAL:**

El Plan GAM 2013 es una guía metodológica de intervención territorial, como tal, plantea instrumentos

para financiar, desarrollar y generar territorios urbanos, rurales y naturales integrados y eficientes. Estos facilitarán la gestión de un desarrollo competitivo y sostenible.

## **FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA:**

El Plan GAM 2013 es respetuoso del principio de legalidad y de las rectorías de las instituciones costarricenses. Por esto no busca competir con ellas, sino, resaltar sus competencias y explicar la estructura del ordenamiento territorial de una manera clara y concisa a los diferentes actores públicos, privados y de la sociedad civil, facilitando la gestión pública.

En consecuencia se desarrolla un capítulo adicional denominado "Gestión del Plan", en el cual se abordan los instrumentos y metodologías idóneos para facilitar y mejorar los procesos de Gestión del territorio.

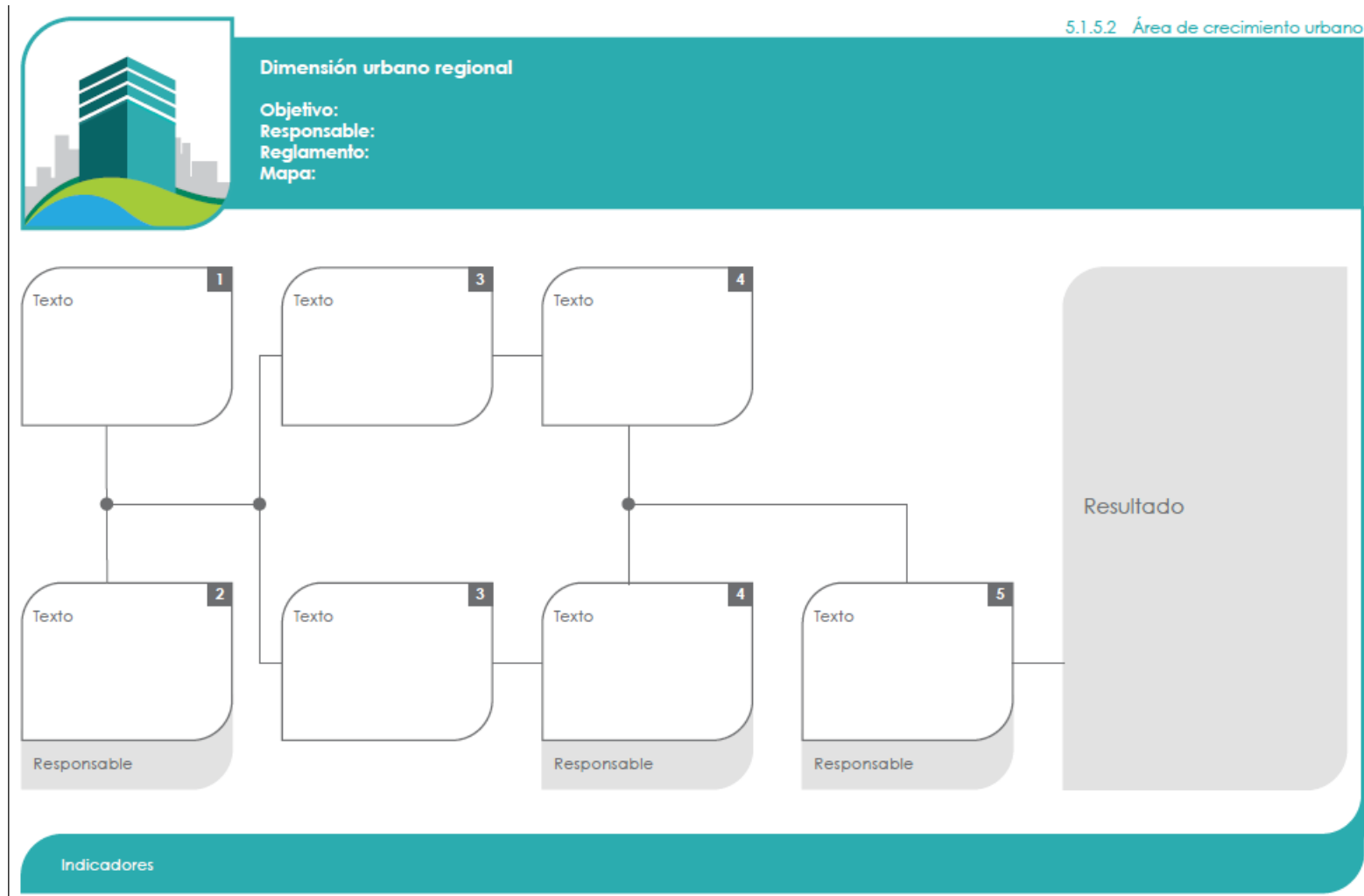
## **1.5 FICHAS DE ACTUACIÓN**

Las fichas de actuación son el cuerpo central del documento y como su nombre lo indica tienen un objetivo claro y directo de orientar las acciones requeridas en el territorio mediante un instrumento

que en un solo formato vincule los objetivos, los actores responsables, las fases o acciones a desarrollar y el proceso para obtener el resultado.

A continuación se presenta un ejemplo de la conformación de la estructura de las fichas con sus respectivas partes.

Figura I-1.5.-1 Ficha de Acción - modelo



Finalmente se presentan los indicadores que permiten dar seguimiento a los avances en el tema a través del tiempo y por consiguiente tomar las medidas correctivas o de mejora continua.

El objetivo de este formato es el de facilitar el proceso de comprensión de las acciones que acompañan el proceso de planificación urbano territorial del GAM, los actores, su proceso de ejecución y su impacto.

## 1.6 INDICADORES DE SEGUIMIENTO

Los indicadores de seguimiento son uno de los componentes más importantes de la propuesta ya que aseguran un proceso objetivamente verificable del avance de las acciones de planificación urbana territorial. Cada dimensión y cada ficha de acción considera indicadores de seguimiento y el conjunto de los indicadores permiten completar un proceso para efectuar el observatorio de su implementación y la evaluación en los resultados de las acciones de planificación.

El manejo de indicadores permitirá:

- Mejorar la recolección, manejo, análisis y uso de la información para la formulación de políticas urbanas más eficaces.
- Mejorar los flujos de información entre todos los niveles de gestión y decisión.
- Estimular procesos amplios de consulta para ayudar a identificar e integrar las necesidades de información urbana.
- Proveer información y análisis a todos los interesados para lograr una participación más efectiva en la toma de decisiones urbanas, usando tecnologías e infraestructura de información modernas.

Esto es importante considerando que el plan se ha confeccionado pensando en su mejoramiento y complementación gradual. Por lo tanto se han diferenciado indicadores causa e indicadores efecto.

Además permitirá sustentar de manera objetiva las actualizaciones a las medidas, políticas y planes de acción específicos, lo que contribuye significativamente a los procesos de gestión.

Muchos de estos indicadores se han fundamentado en la base teórica de la Política Nacional de

Ordenamiento Territorial, que con su documento de Sistema de Indicadores de Seguimiento y Evaluación, plantea una serie de indicadores según las metas por alcanzar. A este efecto se plantean en el capítulo de Gestión (8) de este Plan un cuadro específico con las metas propuestas y los indicadores que se utilizarán como base para medir su alcance.

## 1.7 CARTOGRAFÍA

Es necesario destacar que, en la medida que ha ido creciendo el conocimiento sobre la situación de los municipios del Gran Área Metropolitana, no sólo se enfrentan a una instancia de reflexión con recomendaciones de orden teórico-técnico sino que se percibe la necesidad creciente de su adaptación a las nuevas condiciones de desarrollo del planeamiento y del ambiente en la región y, por lo tanto, de renovación de puntos de vista e instrumentos de trabajo, donde las nuevas tecnologías informáticas comienzan a jugar un rol primordial, especialmente en la gestión técnica, política y administrativa desembocando en la necesidad de bases de datos de cartografía digital

bajo un sistema de información geográfico como instancia especializada indispensable de la gestión y planeamiento urbano.

La cartografía presente en el Plan GAM 2013 implicó un proceso detallado de actualización, mejora, ajuste, revisión de metadatos entre otros aspectos orientados a asegurar la calidad, confiabilidad y claridad de la misma. Uno de los principales aportes radica en dejar una base actualizada y actualizable de monitoreo a través de las bases del SIG (Sistema de Información Geográfica).

Esta actualización fue realizada por especialistas de la Escuela de Ingeniería Forestal del ITCR mediante el programa de ARC GIS 10-1 tomando como base la Cartografía del MIVAH, y actualizando la información al cotejarla con la cartografía de otras entidades como SETENA, ICAA (AyA) y la cartografía de los planes reguladores aprobados en algunas Municipalidades del GAM.

Aunque la cartografía del plan comprende cerca de 100 mapas, la propuesta se fundamenta en 12 temas fundamentales que estructuran la propuesta.

1. Delimitación y zonificación regional
2. Sistema de Red CDI
3. Sistema de red vial y transporte (movilidad)
4. Parques y áreas protegidas/ sistemas ecológico
5. Sistema hídrico
6. Unidades de paisaje
7. Sistema agrícola
8. Sistema energético
9. Vulnerabilidad y riesgo (Fragilidad Ambiental)
10. Zonas industriales y parques tecnológicos
11. Equipamientos colectivos
12. Zonas de control especial

## 2.LA GAM EN CENTROAMÉRICA Y EN COSTA RICA

## 2.1 CENTROAMÉRICA COMPETITIVIDAD REGIONAL

América Latina es considerada la región más urbanizada del mundo en vías de desarrollo. El 77% de su población vive en grandes mega-ciudades como: México D.F, Sao Paulo, Río de Janeiro y Buenos Aires. Pese a que estas metrópolis son hogar de la mayoría de los habitantes de la región, sus centros no están creciendo significativamente. Algunas proyecciones indican que en el 2015 se experimentarían tasas de crecimiento menores al 0,8% anual y que en la actualidad son las pequeñas aglomeraciones urbanas (De entre 100.000 y 500.000 habitantes.) las que muestran el mayor crecimiento de la región, con un 2,6% anual (UN-Hábitat, 2008). Estas características son el común denominador de la mayoría de las capitales y ciudades importantes de Centroamérica.

Al igual que en la mayoría de las ciudades del resto de América Latina y el Caribe, los centroamericanos se enfrentan a grandes dificultades de acceso al suelo urbano. Los terrenos urbanos con los servicios básicos y facilidades para llegar a los centros de trabajo

sin depender del uso del vehículo automotor son sumamente costosos. Su valor se rige únicamente por la especulación inmobiliaria relacionada al concepto de plusvalías. Este fenómeno ha determinado una característica que tipifica el crecimiento de las ciudades en casi todos los países de América Latina. Las personas no migran del campo a la ciudad, sino que las ciudades se extienden hacia el campo para alcanzar a la población.

Este fenómeno denominado en la jerga técnica como “expansión urbana” ha tenido un grave impacto sobre la sociedad, las ciudades, su infraestructura, productividad, movilidad, y ambiente. Las ha convertido en territorios desordenados y poco atractivos para vivir.

Para revertir este fenómeno, es indispensable abandonar el concepto de planificación del territorio tradicional, limitado a la definición de la estructura física de la ciudad, la delimitación de “zonas” para usos determinados y fiscalización de permisos de construcción y adoptar un proceso de gestión integral y permanente del suelo, o en otras palabras: abrir el espacio a intervenciones del sector público que incentiven y canalicen la participación privada para

lograr alcanzar la visión colectiva de ciudad deseada.

Es importante destacar como ejemplo los casos de las ciudades colombianas como Bogotá o Medellín (esta última con población y área muy similar a la de las ciudades centroamericanas) que de la mano de instrumentos de gestión, han creado mecanismos para la generación y administración de suelo urbano, por medio del financiamiento de obras de infraestructura que permiten la rehabilitación de las ciudades para brindar una mayor calidad de vida a sus habitantes. Estas ciudades reflejan los principios del Estado Social de Derecho, donde se reconocen plenamente el derecho a la ciudad y la función social y ecológica del territorio, cuyo último fin es contribuir al logro de una sociedad más justa y con mejores condiciones para la vida.

Centroamérica ha avanzado con algunos proyectos estratégicos de ordenamiento territorial que fomentan la integración de los países de la región.

## **EL PROYECTO MESOAMÉRICA**

El Proyecto Mesoamérica tiene por objetivo facilitar la conceptualización, el financiamiento y la ejecución de programas, proyectos y actividades

de interés regional, cuya visión estratégica pretende impulsar el crecimiento económico y el desarrollo de Mesoamérica.

Este Proyecto busca la cooperación entre los países (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) para ampliar y mejorar sus capacidades en la instrumentación de proyectos que redunden en beneficios para las sociedades.

El Proyecto establece objetivos entorno a ocho temas divididos en dos ejes fundamentales (económico y social).

- Transporte: Aumentar la conectividad interna y externa de las economías de la región mesoamericana, con el mejoramiento de la infraestructura y los servicios del transporte carretero, marítimo y portuario, para favorecer y potenciar la competitividad en los países de la región.

- Energía: Mejorar sustantivamente la seguridad energética, los costos de oferta de electricidad y fortalecer el sector eléctrico para aumentar la competitividad de la región mesoamericana. Además, potenciar la producción de energías con fuentes

renovables y la consolidación de un Mercado Eléctrico Regional (MER), único en el mundo.

- Telecomunicaciones: Ofrecer alternativas de conectividad digital a la región, mediante la construcción de una infraestructura de fibra óptica que contribuya a expandir el acceso de la población a estos servicios y que interconecte a toda la región desde Colombia hasta México, y así reducir la brecha digital.

- Competitividad: Promover la inserción de las economías de la región en el mercado internacional, aprovechando los Tratados de Libre Comercio vigentes, para que contribuyan a incrementar el nivel de vida de sus habitantes e implementar un desarrollo sostenible.

- Salud: Aportar al aumento de la cobertura y calidad de la salud en la región mesoamericana, con el fin de aumentar los estándares de vida de su población.

- Ambiente: Potenciar el desarrollo sostenible de la región, ejecutando proyectos que favorezcan – prioritariamente – la biodiversidad y bosques, el cambio climático y la competitividad sostenible.

- Gestión de Riesgo: Disminuir la vulnerabilidad de la región a los efectos de los desastres naturales. La

región mesoamericana está continuamente expuesta a diferentes fenómenos como huracanes, tormentas, inundaciones, sequías, sismos, deslizamientos, incendios forestales, entre otros, que afectan negativamente su desarrollo.

- Vivienda: Desarrollar a largo plazo en la región, un mercado de financiamiento a la vivienda que sea sostenible, atienda el rezago habitacional y las necesidades futuras de vivienda.

Cabe destacar que El Proyecto Mesoamérica tiene como fin desarrollar el potencial de la Región Mesoamericana, mejorar la competitividad, potenciar su ubicación geográfica privilegiada y generar cooperación en desafíos transnacionales, por ello, los países que integran el programa tienen el reto de articular las iniciativas del PM con los esfuerzos nacionales, bilaterales y multilaterales.

Así por ejemplo, el Corredor Puebla - Panamá se complementa con las otras alternativas viales que han sido consideradas para la región. Atraviesa Centroamérica con una longitud 20% menor que la carretera Interamericana. Cuenta con una mejor topografía al desplazarse por la costa pacífica del

istmo, pasa a través de las zonas de mayor desarrollo de la región y está conectado con otras vías a las principales ciudades, centros de producción y puertos de la región. En México este corredor incluye el sistema vial Puebla – Oaxaca – Ciudad Hidalgo que tiene una longitud aproximada de 1.000 km, de los cuáles por lo menos 400 km deben ser rehabilitados y mejorados.

Este corredor en Centroamérica une los puertos fronterizos: Puerto de Alvarado - La Hachadura, El Amatillo, Guasaule, Peñas Blancas y Paso Canoas con una longitud de 3.750 kilómetros.

El Plan GAM 2013 considera dentro de su estructura vial la vinculación de la GAM a la red nacional, para lo cual la vialidad interregional, respaldada en la Carretera Mauro Fernández (Ciudad Colón-Orotina), la carretera General Cañas (San José-San Ramón) y el futuro anillo periférico que conectaría con las carreteras a Limón(Braulio Carrillo) y a Cartago (Florencio del Castillo), como repartidor de flujos desde el GAM a nivel nacional, se conforma en la estructura principal de reparto de los flujos de carga y también en el elemento de conexión en la conformación de un canal seco interoceánico.

No se descarta la reactivación del tren interoceánico, así como la construcción de una nueva carretera Cartago-Limón cercana al trazado existente con mejores estándares de diseño vial.

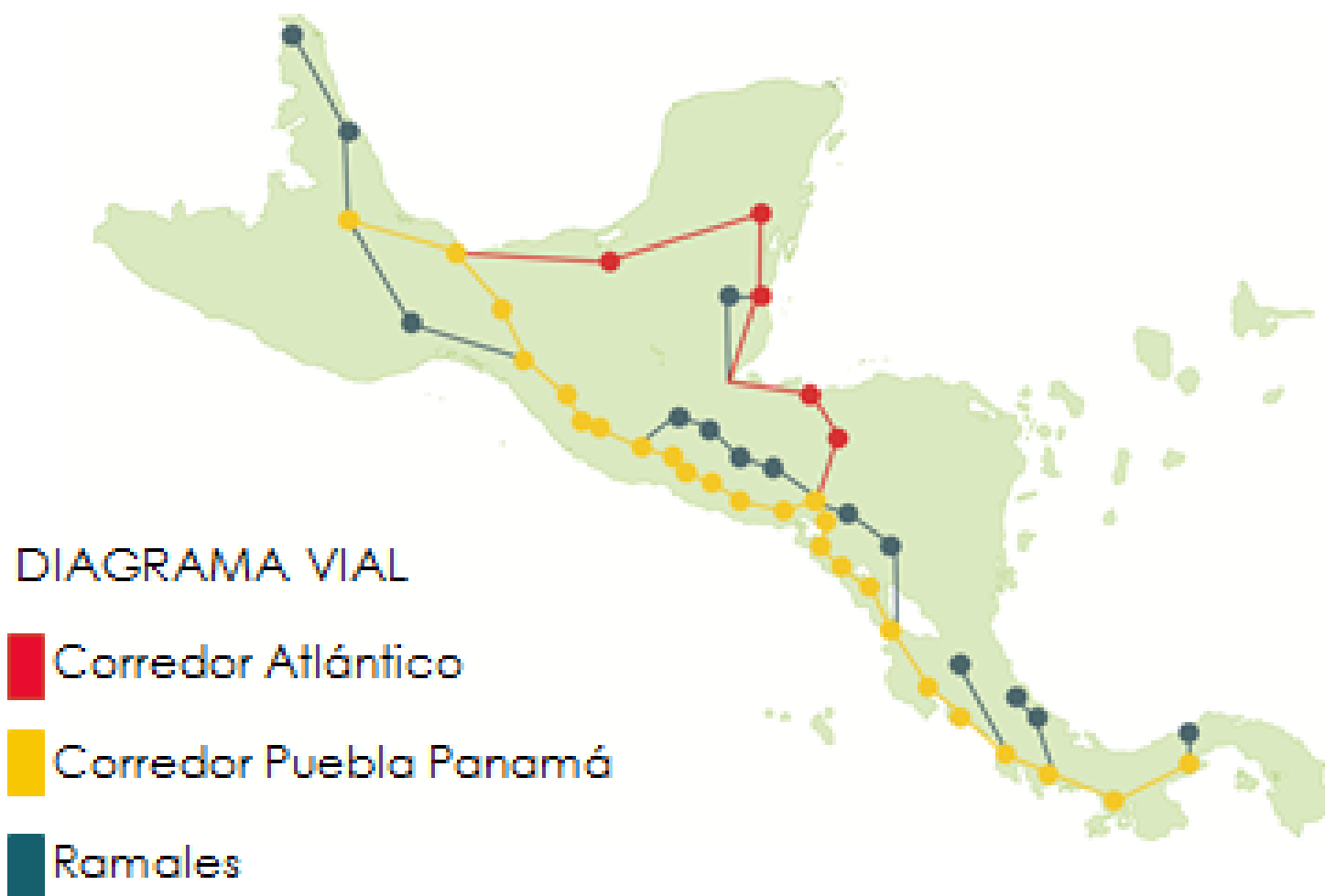


Figura I-2.1-1 Propuesta vial Plan Puebla - Panamá

## COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO

La comisión Centroamericana de Ambiente y desarrollo es el órgano del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que se encarga de la agenda ambiental de la región; cuyo objetivo consiste en "contribuir al desarrollo sostenible de la región centroamericana, fortaleciendo el régimen de cooperación e integración para la gestión ambiental"

Para conseguir este objetivo la CCAD se sustenta en el Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA), el Parca 2010-2014 impulsa un nuevo modelo entrado en la aplicación y cumplimiento, agendas intersectoriales, procesos y programas permanentes, agendas y planes de trabajo basados en el enfoque de subsistemas del SICA, e inversiones en desarrollo sostenible, con un especial énfasis en la Gobernanza Ambiental.

La CCAD tiene la capacidad de incidir políticamente, en materia ambiental en el ámbito regional. Lo que le permite generar sinergias, lograr

economías de escala y superar asimetrías, aspectos que no serían posibles mediante acciones locales. De tal forma, la CCAD actúa como un catalizador, facilitador, armonizador e integrador de las políticas ambientales de la región.

Los lineamientos estratégicos de las acciones que ejecuta la CCAD, se encuentran especificados en el Plan Ambiental de la Región Centroamericana, (PARCA), una estrategia de mediano y largo plazo que aborda directamente los retos ambientales de la región, a través de cuatro áreas estratégicas que a nivel del GAM como territorio y a través del Plan GAM como herramienta de ordenamiento territorial y urbana se consolidan:

Gobernanza ambiental: incidencia y transversalidad de las políticas regionales

Fortalecimiento de la institucionalidad nacional y gestión de la calidad ambiental

Gestión del patrimonio natural y de ecosistemas priorizados

Adaptación y mitigación del cambio climático y gestión integral del riesgo

Estas áreas, se convierten en instrumentos

estratégicos que trabajan en dos ámbitos de acción:

- La gestión política para lograr la transversalización de la gestión ambiental y la coordinación interinstitucional.
- La gestión técnica para apoyar la aplicación nacional de las políticas regionales en el marco de los objetivos del PARCA.

## **EL CORREDOR BIOLÓGICO MESOAMERICANO COMO UN EJE DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA REGIÓN**

El Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) es un concepto programático que entrelaza ecosistemas naturales, comunidades indígenas, poblados y tierras cultivadas a través de ocho países, desde el sudeste de México hasta Panamá, integrando objetivos ambientales y económicos que redundan en el bienestar de toda la población. El CBM es un principio ordenador que ofrece condiciones ventajosas para aumentar la inversión, crear empleo, generar ingresos económicos y luchar contra la pobreza, demostrando que el potencial de desarrollo y la competitividad económica

de Mesoamérica están estrechamente ligados a la condición de su entorno natural representado por el continuo de recursos y servicios naturales comprendidos por el CBM.

Esta iniciativa se lleva a cabo actualmente a través de una serie de proyectos nacionales específicamente referidos al Corredor y financiados, por su perspectiva de contribución a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad global, por proyectos GEF (Global Environment Financing) implementados por el Banco Mundial. Por otro lado existen iniciativas de coordinación regional, a través de un proyecto GEF implementado por el PNUD y el PNUMA, y otras acciones financiadas por diversos actores internacionales. Estas iniciativas, parten fundamentalmente del apoyo al concepto original del Corredor como un esfuerzo de entrelazar las áreas protegidas de Mesoamérica

Los proyectos que corresponden a Costa Rica están orientados hacia la biodiversidad y los mercados.



Figura I-2.1.-2 Corredor Biológico Mesoamericano. Autoría Plan GAM 2013

## **ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN CENTROAMÉRICA (ODETCA)**

El Proyecto ODETCA nace desde la Cooperación Alemana e integra a las naciones de Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, con el afán de orientarlos capacitarles e intercambiar experiencias en materia de Ordenamiento territorial.

ODETCA tiene como objetivo general promover que las instituciones nacionales responsables del Ordenamiento Territorial implementen, a nivel subnacional, nacional así como fronterizo, de acuerdo con un marco conceptual acordado a nivel regional, estrategias e instrumentos mejorados para el ordenamiento territorial y el desarrollo regional sostenibles.

El enfoque metodológico del programa se estructuró en tres etapas: la sistematización de experiencias, las redes de intercambio, y la mejora en los procesos de ordenamiento territorial. Dicho proceso incluye y beneficia a Instancias nacionales de

los Estados miembros del SICA con competencias en el ordenamiento territorial; y a funcionarios y técnicos responsables del ordenamiento territorial y el desarrollo regional en los municipios y sus asociaciones; e indirectamente a la población centroamericana.

Además se trabajó respecto a cuatro ejes de trabajo.

- Cooperación intersectorial entre subsistemas de SICA y entes nacionales
- Enfoque de Género: Mayor participación de mujeres en procesos de planificación y estructuras de decisión
- Proyectos de cambio: Acompañamiento de la implementación de mejores estrategias e instrumentos de ordenamiento territorial
- Territorios de aplicación: Acompañamiento de procesos de ordenamiento y desarrollo territorial en tres territorios subnacionales.

Cabe destacar que para este proyecto, el papel de Costa Rica con el desarrollo de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial PNOT y los procesos desarrollados hasta el momento con las confecciones

del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial PLANOT y El Plan Regional del Gran Área Metropolitana PLAN GAM 2013; han sido importantes insumos y experiencias de herramientas de Ordenamiento Territorial.

## 2.2 AGENDA CENTROAMERICANA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial es uno de los instrumentos estratégicos del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH). La cual pretende contribuir, desde la perspectiva del desarrollo urbano y la construcción de asentamientos humanos sostenibles, a estimular los procesos de ordenamiento territorial, en los países miembros y fomentar la cooperación regional en este tema, facilitando el intercambio de experiencias y la construcción de propuestas que favorezcan la integración regional y la cooperación intersectorial, en materia de ordenamiento territorial. Aspira también a sumarse a los esfuerzos afrontados desde otros organismos del SICA, para construir una visión compartida de ordenamiento territorial en Centroamérica.

El CCVAH con el apoyo de la SISCA, (Secretaría de la Integración Social Centroamericana) ha elaborado la Agenda de Ordenamiento Territorial (OT), aportando a dicho tema, desde el ámbito de la vivienda y los asentamientos humanos. La experiencia en el proceso

de elaboración de la misma, ha dibujado un camino, una guía metodológica, que puede ser ejemplo para otros actores regionales, que pueden desarrollar sus propias agendas sectoriales de trabajo, desde las cuales aportar al OT, o bien sumar las que ya tienen al esfuerzo del CCVAH para la definición de una visión conjunta del OT en la región. Esta Agenda, debe ser complementada por el trabajo de otros sectores que también intervienen en el tema.

El Plan GAM contempla la concordancia y la coordinación con los planteamientos de la Agenda para asegurar su consistencia desde el ámbito centroamericano hasta el ámbito nacional y toma como base para la conceptualización del modelo de desarrollo urbano territorial, los "Principios Rectores de la Agenda de Ordenamiento Territorial", a citar:

Inclusión Territorial: donde la participación de la ciudadanía, de los diferentes actores sociales y de los representantes políticos, debe estar asegurada en los diferentes ámbitos de la planificación territorial. (Nacional, regional, local)

Interdependencia entre Asentamientos Humanos: con el objetivo de formar redes funcionales, en donde

los asentamientos humanos sin excepción, cuenten con los servicios básicos necesarios y brinden oportunidades de desarrollo a sus habitantes.

Funcionalidad Territorial: en el sentido de que se deben organizar las actividades en el territorio y considerar las soluciones a los problemas que trascienden los límites locales o regionales.

Ciudadanía: la población debe tener conciencia tanto de sus deberes como de sus obligaciones y deberá considerarse la corresponsabilidad de los habitantes en el proceso de desarrollo territorial y la necesidad de ser solidario en la búsqueda del bien común.

Unidad e Identidad Territorial: Parte del proceso de ordenamiento territorial, conlleva el respeto por la identidad territorial de cada una de las regiones y localidades, promoviendo el respeto a la etnia y cultura como elementos representativos de cada región.

Calidad de Espacio Público: en el tanto que los espacios públicos son elementos esenciales para la vida, dinamismo, identidad y cultura de los asentamientos humanos, estos deberán ser diseñados y ubicados en respuesta a estas funciones y articulándose con las diferentes actividades dentro del territorio.

Asentamientos Humanos Productivos y Sustentables: los asentamientos humanos deberán constituir espacios territoriales orgánicamente funcionales, tanto productiva como económicamente con un escenario de desarrollo equilibrado con servicios especializados, acordes a la dinámica económica de los mismos, generadores de empleo y que fomenten el uso sostenible de los recursos naturales.

Integralidad: en el sentido que los asentamientos humanos deberán promover una vivienda que les permita a las familias contar con los servicios básicos y satisfacer sus necesidades de acceso a fuentes de empleo, oportunidades de desarrollo laboral y educativo y a un entorno de seguridad ciudadana.

Territorios Seguros y Sostenibles: en los asentamientos deberá promoverse que sean sostenibles y estén en armonía con el ambiente, además se deberán aplicar los principios de la gestión del riesgo ante los desastres generados por eventos naturales.

Estos principios se convierten entonces en importantes insumos y parte del marco conceptual de referencia del Plan GAM 2013.

## 2.3 POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) de acuerdo con las metas y acciones determinadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 y en el ejercicio de las funciones de la Rectoría del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda elaboró la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT).

Después de un proceso de consulta pública se logró su aprobación en el IV Consejo Sectorial, el 19 de octubre del 2012 y posteriormente se oficializó vía Decreto N°37623 PLAN-MINAET-MIVAH, en el diario oficial la Gaceta del 10 de mayo del 2013.

La PNOT es el resultado de un proceso liderado desde el 2011 por el MIVAH, con el aporte de las instituciones del sector de Ordenamiento Territorial y Vivienda. Esta política presenta lineamientos en tres ejes de desarrollo territorial que buscan afianzar el principio del bien común sobre el interés particular:

- Calidad del hábitat: Cuyos lineamientos buscan sentar las bases para la gestión de asentamientos humanos, seguros y

poli funcionales en el marco de ciudades compactas y planificadas.

- Protección y Manejo Ambiental: Eje que busca armonizar las diversas actividades humanas con el ambiente y a través de sus lineamientos responder a coyunturas globales como el cambio climático, la degradación del suelo y la diversidad biológica.
- Competitividad territorial: Basada en el fortalecimiento de las capacidades locales, la promoción de la tecnología y la reforma legal que nos permita tener normas que permitan una gestión territorial ágil y contemporánea.

El Plan GAM 2013 se convierte en la primera herramienta de planificación derivada de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y traslada sus lineamientos de desarrollo al nivel de la regulación y a la descripción detallada del modelo de desarrollo urbano territorial en la región GAM. La estructura metodológica de desarrollo, sus 6 dimensiones y 6 ejes transversales corresponden a los ejes de desarrollo territorial de tal forma que se conforma una estructura de coherencia nacional en el proceso de planificación.



Figura I-2.3.-1 Esquema Ejes de Desarrollo Territorial del PNOT Autoría Plan GAM 2013 – Basado en infograma de La Nación

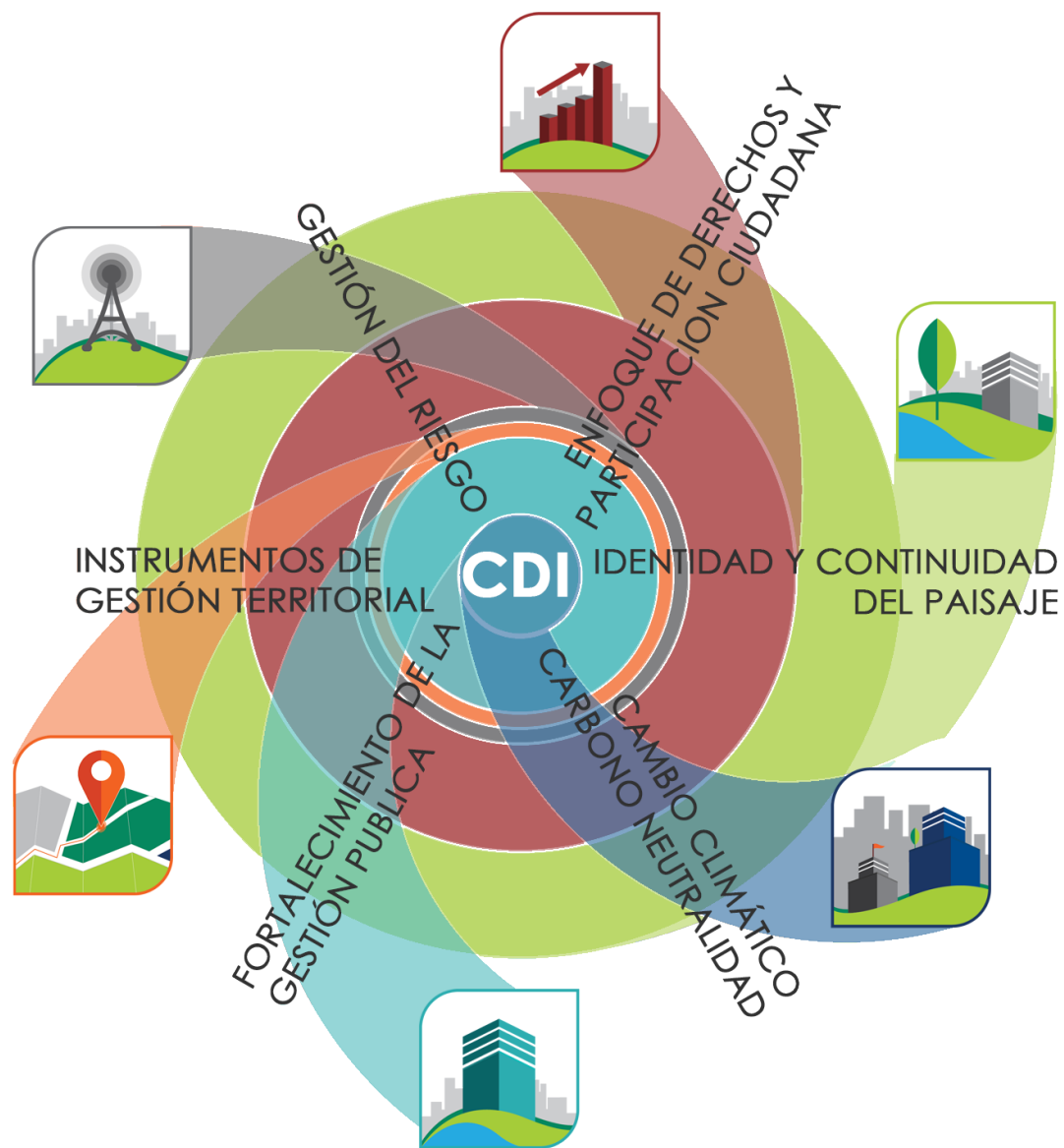


Figura I-2.3.-2 Dimensiones y Ejes transversales del Plan GAM 2013. Autoría Plan GAM 2013

## 2.4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

A través de la realización de un proceso de participación abierta y multisectorial, realizada mediante la realización de una serie de talleres, se revisa la situación existente en materia de planificación y desarrollo urbano. Sin embargo, el esfuerzo no se queda allí sino que se genera un escenario compartido, señalando hacia dónde y cómo debe dirigirse el desarrollo urbano de Costa Rica, con sus distintos niveles de participación y responsabilidad. Para esta primera etapa, la Secretaría contó con el apoyo del Gobierno Central, las instituciones autónomas, las universidades públicas y representantes de algunas universidades privadas, de los gobiernos municipales, el sector privado y comunitario y las Organizaciones No Gubernamentales ONG.

El objetivo logrado fue la concretización de una visión global e integrada del territorio nacional, a partir de la cual poder establecer conceptos básicos capaces de orientar, en etapas posteriores, el desarrollo de ciudades planificadas, equilibradas, sostenibles y

equitativas.

Dentro de este enfoque global, la Fase I del PNDU profundiza en el territorio nacional, así como en el del Gran Área Metropolitana por la importancia que tiene esta subregión en el desarrollo del país. La visión se basa en la orientación del desarrollo y el crecimiento urbano nacional en coordinación con el desarrollo rural y las áreas de conservación y protección ambiental, y la emisión de directrices generales (principalmente en el GAM) de corto, mediano y largo plazo, que orienten y regulen, en su dimensión regional, el crecimiento urbano, la integración de núcleos, su economía urbana, el fortalecimiento institucional y la participación comunal.

Con base en lo anterior se estableció un marco conceptual basado en una serie de principios estructurantes a saber:

1. El ambiente, como base de la sostenibilidad para la vida en general y humana en particular. Las acciones y políticas que se establezcan en lo urbano deberán reducir, mitigar o eliminar los efectos negativos de la actividad humana en el ambiente. Al mismo tiempo, deberá reconocerse su utilidad económica y

financiera, así como su importancia estratégica en el desarrollo.

2. El ser humano: es su interacción, tanto con lo natural como en lo construido, lo que define el contexto urbano; por lo tanto, debe planificarse la ciudad para, por y debido al ser humano.
3. Las infraestructuras y los servicios, como dotaciones que de forma universal deben servir a todos los espacios y a todos los habitantes, sin exclusión de ningún tipo. Se entiende por infraestructura todo tipo de construcción y desarrollo construido con el fin de satisfacer las crecientes necesidades y por servicios todas aquellas actividades que permiten cumplir con esa satisfacción.

La conclusión de este proceso fue la adopción y aceptación general de un modelo de desarrollo urbano para el país. Así se establece una estructura coherente de funcionamiento urbano que debe regular los instrumentos que cada institución desarrolla para lograr una sistematización de planes que mejoren las actividades urbanas en el ámbito nacional, regional y local. Así se establece la siguiente jerarquía: en el

primer nivel el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; en el segundo nivel los Planes Regionales y/o de Manejo de Cuencas, los Planes de Manejo y Gestión de Zonas Protegidas, Los Planes de Manejo de la Zona Marítimo Terrestre, los Planes o Proyectos Especiales; en el tercer nivel los Planes Reguladores Municipales; y en el cuarto nivel los Planes Distritales, de Vecindario y Proyectos de Urbanización. A partir de estas cuatro jerarquías o escalas de planificación, es preciso que otros instrumentos de gestión aseguren la viabilidad de planes, proyectos y la financiación de los mismos. Dentro de estas normas se pueden incluir los Reglamentos de Planificación, de Gestión y Control Urbanístico.

El modelo de desarrollo urbano se fundamentaría en el concepto de la ciudad humana, como lugar de encuentro, de concentración y de integración.

Un primer enfoque tendería a políticas y proyectos de rescate del entorno urbano. Una segunda etapa requiere de mayor capacidad de integración e inversión. En sus aspectos generales, se conserva y reafirma el carácter de ciudad que se plantea. El sistema vial primario debe ser periférico o tangencial a la ciudad. El sistema de transporte público tendrá

rutas interprovinciales y urbanas, ambas con terminales estratégicamente ubicadas. Las densidades más altas estarán vinculadas al transporte colectivo y las densidades serán menores con los ejes de circulación de carros particulares. Las áreas industriales serán definidas según sus características, mediante una zonificación más apropiada, siempre vinculada a la red vial, a los

puertos, aeropuertos y ferrocarriles. De ser posible, estarán rodeadas de áreas urbanas multifuncionales, generando con esto más ventajas para los trabajadores de las mismas. Se propone un desarrollo urbano con clara vinculación y buen manejo de los recursos naturales, en especial el recurso hídrico.

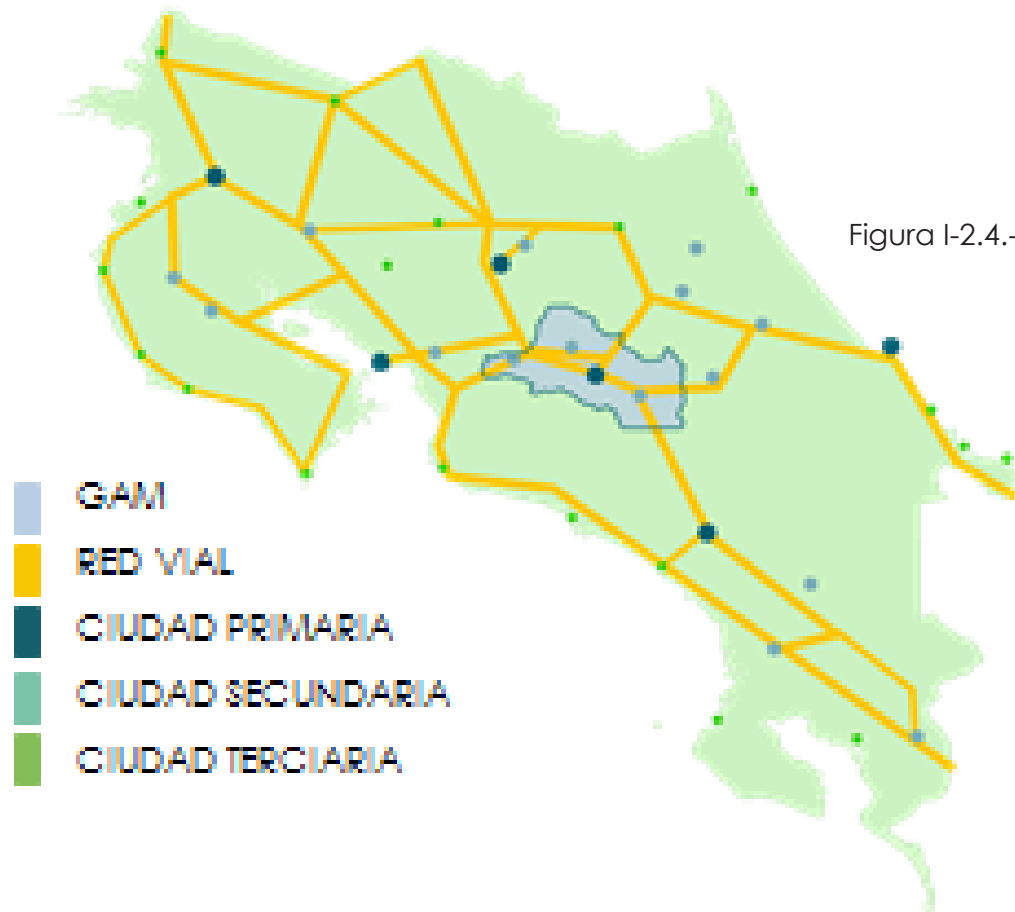


Figura I-2.4.-1 Sistema Nacional de Ciudades Fuente: PNDU

## 2.5 ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

Derivada de la Estrategia Nacional de Cambio climática promulgada en el año 2009, en noviembre del 2012 se concluyó el Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), que se convierte en un recurso clave que utilizará el país para mitigar el impacto del cambio climático y un elemento de juicio para la decisión en la asignación de recursos públicos y privados en forma estratégica y articulada, con el fin de alcanzar un modelo de desarrollo bajo en emisiones. Las acciones más determinantes se orientan al transporte público, energía, recursos hídricos y sector agropecuario. Los tres ámbitos están estrechamente vinculados a la planificación urbana territorial del GAM y al modelo de ciudad que se plantea.

Para consolidar el documento se realizaron equipos técnicos sectoriales con el Ministerio de Transporte Público y Transportes (MOPT), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y Acueductos y Alcantarillados (AyA), para concretar objetivos generales sobre el plan de acción

con el fin de plantear planes a corto y mediano plazo. Entre esos planes están: mejorar el sistema de transporte público, ordenar rutas y sectores, disminuir la cantidad de buses y mejorarlos con tecnología, como introducir el tren eléctrico. Estas acciones cobran factibilidad y vigencia en la medida que el modelo urbano de la GAM les dé cabida.

Otro de los aspectos es realizar medidas de control de la demanda (congestión vial), modernizar la flota vehicular y planes de movilidad sostenible en la GAM, como las ciclovías planificadas.

El plan de acción busca reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y los ecosistemas ante el exceso y escasez del agua, garantizar la disponibilidad de electricidad generada con fuentes renovables y disminuir el porcentaje de electricidad que se produce con fuentes térmicas, realizar acciones para satisfacer la demanda energética con combustibles menos contaminantes que el petróleo y buscar medidas para que las personas utilicen el transporte público y menos vehículos particulares.

Además, este plan busca mitigar en el sector agropecuario, las emisiones de Gases Efecto Invernadero

GEI y mantener o aumentar la productividad de bienes y servicios de los productos priorizadas tales como banano, piña, caña de azúcar, café, arroz inundado y ganado, con tecnologías más eficientes.

## 2.6 PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO

El Plan Nacional de Gestión de Riesgo corresponde a una herramienta de intervención desde el marco de la prevención de desastres, este busca articular los procesos de gestión del riesgo, delimitando las competencias de las diferentes instituciones y orientando la asignación de los recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control.

Este plan persigue determinar los factores de amenaza en condiciones de riesgo para transferirlo mediante la aplicación de mecanismos de protección social y financiera. El mismo parte de la premisa de que el modelo de desarrollo genera las condiciones para que el desastre ocurra, y así, el plan está destinado a controlar o administrar los factores y condiciones del riesgo, consolidando un modelo de desarrollo sostenible

y seguro.

El Plan GAM consciente del factor de riesgo siempre implícito en cualquiera que sea el modelo de desarrollo propuesto, parte del establecimiento de una metodología que fundamentada en la igualdad social y económica entre géneros, y la racionalidad mercantilista en el uso del territorio ambiental, disminuya las posibilidades de desastres y la vulnerabilidad de la sociedad. Un nuevo modelo de desarrollo urbano propuesto deberá por tanto, tener un carácter humanista, solidario, de interés común por la vida y el bienestar humano.

## 2.7 PLAN NACIONAL DE TRANSPORTE

El Plan Nacional de transporte nace ante la clara conciencia de la necesidad del uso racional de los recursos públicos y prioriza los proyectos de inversión del Sector Transporte, en concordancia con las necesidades del país. Para la elaboración del Plan GAM 2013 resultó fundamental vincular las propuestas e integrar los objetivos en materia de planificación de la estructura de conectividad de acuerdo con los objetivos, fines y

visión del citado plan de transporte.

El plan GAM 2013 de forma general persigue desarrollar una herramienta para apoyar las decisiones futuras en materia de nuevas infraestructuras y medidas para la gestión del transporte y movilidad potenciando o penalizando el uso de los diferentes modos de transporte

Entre los principales objetivos se pueden señalar:

- Apoyar un sistema de transporte público eficiente, y mediante un régimen tarifario adecuado, contribuir al financiamiento de carreteras y ferrocarril y lograr el autofinanciamiento de puertos y aeropuertos.
- Disponer de una red vial estratégica de alta y mediana capacidad de ámbito nacional.
- Apoyar el proceso de mejora de la eficiencia del sistema con políticas activas de inversión en infraestructuras y equipamientos para el transporte público: autobuses, estaciones, intercambiadores y sistemas de información al usuario.

Así bajo la estructura del Plan Nacional de transporte se reestructura una propuesta de

ordenamiento territorial de la estructura vial de la GAM que se detallará en la dimensión de movilidad del este Plan.

# 3. MODELO URBANO TERRITORIAL DEL GAM

### 3.1 DELIMITACIÓN DEL GAM

El área geográfica de intervención del Proyecto corresponde a los territorios del Gran Área Metropolitana del Valle Central y del Valle de El Guarco de Costa Rica, los cuales se dividen en cuatro subáreas geográficas, las cuales incluyen de manera parcial o total a los municipios del territorio. Esta área geográfica está conformada de la siguiente manera:

Cuatro áreas metropolitanas (4): San José, Heredia, Cartago y Alajuela que integra 31 municipios correspondientes a:

- Área de San José (13): San José, Escazú, Desamparados, Aserri, Mora, Goicoechea, Santa Ana, Alajuelita, Vásquez de Coronado, Tibás, Moravia, Montes de Oca, Curridabat.
- Área de Heredia: (9): Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores, San Pablo.
- Área de Cartago (6): Cartago, Paraíso, La Unión, Alvarado, Oreamuno, El Guarco.
- Área de Alajuela (3): Alajuela, Atenas, Poás

Es importante destacar que tal y como lo muestra

la Figura I-3.1.-1 estas áreas si bien se identifican con las provincias y cantones, la delimitación física de las áreas del GAM, no corresponde a la división físico política administrativa de estas regiones.

La región delimitada como Gran Área Metropolitana en el Plan Regional de Desarrollo Urbano para el Gran Área Metropolitana (GAM) quedó instaurada mediante decreto ejecutivo N° 12590 acogido por decreto ejecutivo N° 13583 VAH – OFIPLAN publicado en la Gaceta el 18 de mayo 1982. En dicha delimitación se incluyen los territorios parciales o totales de 31 municipios.

El presente planteamiento tomará como base la delimitación efectuada en el citado decreto de 1982, no efectuará modificaciones en su delimitación general, con la única excepción de ajustes y la precisión detallada efectuada con los recursos tecnológicos actuales, pero si someterá a revisión la zonificación interna con el objeto de generar las propuestas de adecuación necesarias para orientar los procesos de desarrollo urbano a los próximos 20 años, de acuerdo con las necesidades contemporáneas futuras.

## División político administrativa y límites del GAM

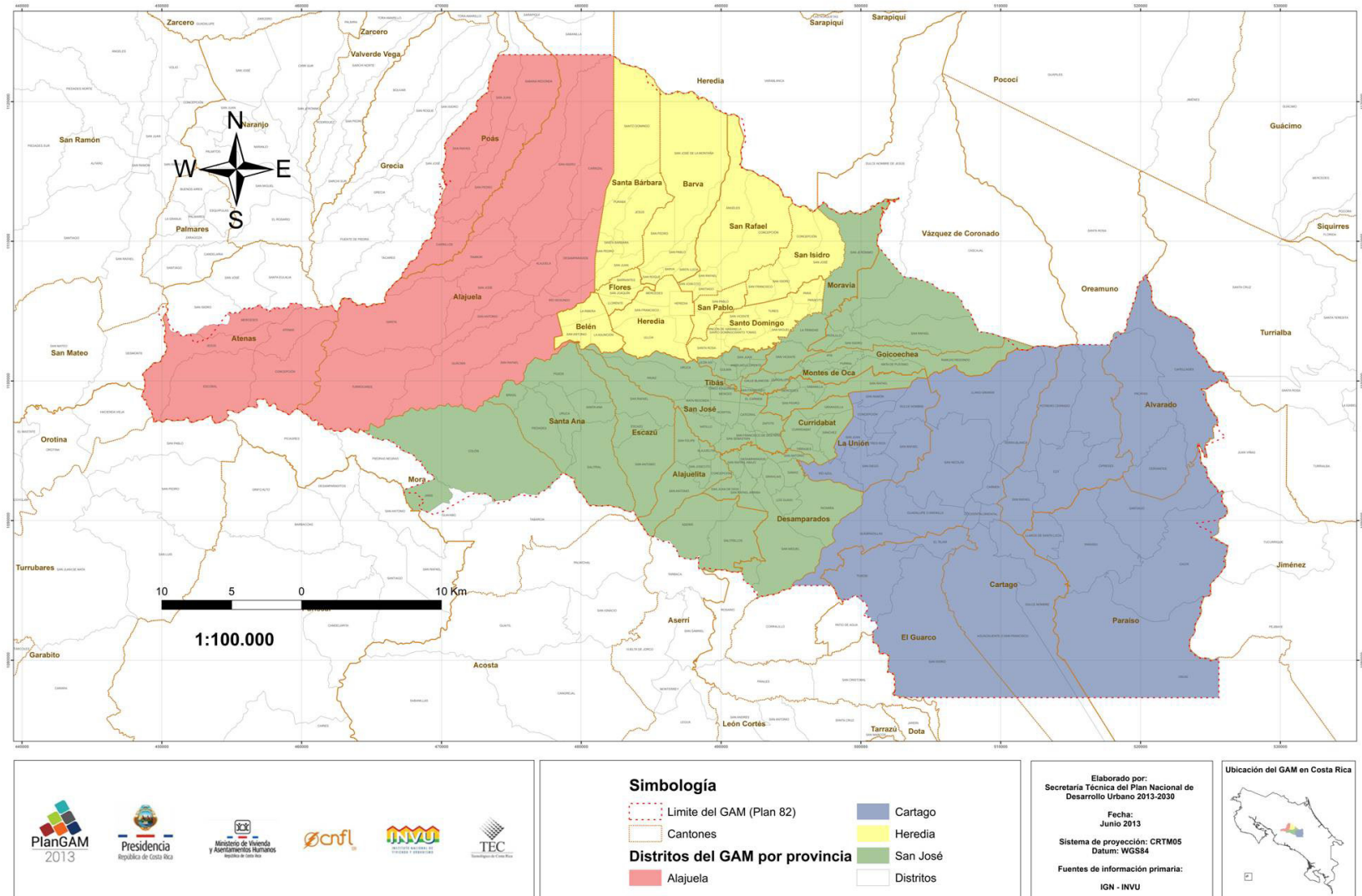


Figura I-3.1.-1 División política administrativa de la GAM

## 3.2 CARACTERIZACIÓN DEL GAM

La ocupación del territorio del GAM se caracteriza por una serie de factores entre los que se pueden destacar los siguientes:

- Un sistema de núcleos y redes, a escala nacional, muy centralizado y radial, que congestiona el interior del Valle Central y particularmente el área urbana de San José.
- Una reducida aplicación de zonificación multifuncional en el interior del GAM, dando lugar a un espacio regional extensivamente urbanizado, discontinuo y de baja densidad.
- Una red arterial metropolitana congestionada, de estructura igualmente radial y con fuertes condicionantes topográficos que dificultan su ampliación.
- Un sistema de transporte de personas, no integrado, con recorridos ineficientes, con procedimientos de operación desactualizados, sin integración entre sectores y modos.
- Unos déficits ambientales elevados generados por el vertido directo a los cauces fluviales de

las aguas residuales, la pérdida de capacidad de recarga de los acuíferos y el incremento de la contaminación atmosférica y acústica derivada del caos circulatorio.

- Poco aprovechamiento del paisaje natural y cultural y su protección asociada a actividades económicas que lo hagan sostenible como el turismo.

# Datos de la GAM en el 2013



- 2 de cada 4 costarricenses viven en la GAM  
INEC 2011



- La población total de la GAM en el año 2030, será de 3.090.000 con tasas decrecientes  
• INEC 2011



- Las vías de acceso al GAM suman 25 horas semanales de congestión. Esto implica un incremento en emisión del CO2 promedio de 60%.  
NavSat 2013



- 78% de las exportaciones del país salen de la GAM  
MEIC 2007

Figura I-3.2.-1 Datos de diagnóstico de la GAM 2013

Cuadro I-3.2-1 Datos demográficos del GAM 2011.

GAM	
Área	1.779.79 Km2 *
Población	2,268.248 habitantes **
Densidad	1.274,4 hab/km2
Densidad urbana (promedio aproximado)	70 hab/ha
Porcentaje del territorio nacional	3,73 %
Porcentaje de población nacional	52,7 %
División administrativa	31 municipios, 4 provincias, 152 distritos
* ARC GIS 4.10	
** Censo 2011	

Dichos factores han generado una tendencia creciente a la expansión suburbana de baja densidad, acompañada del abandono progresivo y la degradación de las áreas urbanas centrales, conformando un modelo de organización territorial insostenible. Se puede afirmar que las condiciones de vida en la GAM se hallan crecientemente amenazadas por diversos factores, derivados de dicho modelo territorial dominante, entre los cuales se pueden citar:

- Deterioro de los recursos y entorno naturales

- Creciente disfunción del sistema e ineficacia económica
- Deterioro de la salud: enfermedades respiratorias, riesgos por la pérdida en la calidad del agua, estrés psicológico, etc.
- Elevación de los costes de los servicios urbanos (y/o deterioro de su calidad).
- Degradación de áreas urbanas y aumento de los focos de marginalidad.

Cuadro I-3.2.-2 Porcentaje de distribución de la población del GAM en urbana y rural entre 1963 y 2011. (Fuente INEC-)

GAM	POBLACIÓN TOTAL	PORCENTAJE NACIONAL	TASA CRECIMIENTO INTERCENSAL
1963	653.840	49,3 %	
1973	955.718	51,1 %	3,9 %
1984	1,288,082.0	53,3 %	2,8 %
2000	2,067,475.0	54.3 %	3,0 %
2011	2,268.248	52,7%	0,8 %

Una vez analizados los principales problemas de este conjunto de ciudades conurbadas que denominamos GAM, se concluye que a nivel regional la ciudad requiere de una serie de infraestructuras y servicios que la estructuren en su base funcional. De allí

la importancia de pensar en la conectividad vial a varios niveles, en la modernización de un sistema integrado de transporte masivo, promover las actividades económicas y de desarrollo impulsando su competitividad, generar e impulsar procesos sociales más integrales, vincular el ambiente con el medio urbano, dotar a la región y sus ciudades con las infraestructuras y servicios necesarias. A nivel urbano, se requiere impulsar el rescate de sus ciudades o centros poblados, mejorando sus niveles de seguridad, rescatando los espacios públicos y lugares de encuentro, generando usos del suelo más acordes con la integración funcional y espacial del medio.

### 3.3 DESCRIPCIÓN DEL MODELO

La propuesta planteada del sistema de ciudades y zonificación regional para el GAM es un tema estratégico de cara a la consolidación de un desarrollo económico sostenible a largo plazo de Costa Rica, debido al peso decisivo de dicho espacio en la vida económica del país, en la medida en que dicho territorio concentra la mitad de la población y el 80 % de las industrias, pero también porque constituye el nodo central inevitable

de todas las comunicaciones y desplazamientos de personas y cargas, en particular las que se producen entre sus dos costas y sus respectivos nodos portuarios (Limón en el Caribe y Puntarenas en el Pacífico), en sentido Este/Oeste, y entre sus dos fronteras, en sentido Norte/Sur.

La planificación territorial y urbana se convierte así, en un instrumento de desarrollo económico en un doble sentido: por una parte, en cuanto a que puede evitar o reducir pérdidas económicas sustanciales asociadas a un modelo territorial irracional, en capítulos como el transporte, la salud, o los servicios urbanos. Por otra parte, en la medida en que un funcionamiento más eficiente del sistema urbano y un incremento de la calidad del espacio habitable constituyen poderosos alicientes para la captación de nuevos capitales productivos.

Se propone una visión y un modelo de desarrollo urbano que integre una estructuración regional con los criterios y calidad que requieren los centros urbanos, cuyas actividades sean atractivas para sus habitantes, para el desarrollo económico y para la sostenibilidad ambiental.

Este modelo de desarrollo urbano define algunas

acciones estratégicas dentro de las cuales cabe destacar:

- Se establecen los límites de crecimiento, las áreas de integración y crecimiento controlado, agroproductivas y las áreas de conservación y protección.
- Se integran las grandes infraestructuras y servicios con visión urbanística.
- Se estructura funcionalmente el área conurbada y plantea la estructura en la cual se insertarán las políticas de vivienda.
- Se establece una red estructurante a nivel del GAM de áreas y ejes verdes a partir de parques lineales, corredores biológicos, cursos de ríos, parques y áreas verdes de escala regional y metropolitana con un desarrollo sostenible.
- Se asegura la vinculación del modelo urbano territorial con las políticas socioeconómicas nacionales en procura del bienestar de la población.
- Se define la delimitación y estructura funcional de las áreas industriales y plantea vocaciones y actividades específicas a impulsar con miras a

promover la competitividad económica.

La morfología del territorio, los bordes montañosos y la continuidad del valle determinan la posibilidad de desarrollar este esquema, cuyo propósito fundamental es la distribución equilibrada del territorio dentro de un límite de crecimiento muy bien definido y respaldado en la conectividad regional entre centralidades.

Se plantea un modelo de desarrollo urbano que conforma diversas centralidades vinculadas por sistemas de transporte público. Estas centralidades integran, dentro de un radio de acción razonables para sus habitantes, un conjunto de servicios, actividad social y comercial que hacen innecesarios una gran cantidad de viajes por automóvil y promueven los viajes a pie o en bicicleta, con el apoyo del transporte masivo de primer orden. Este modelo permite conformar ciudades densas y socialmente diversas, que permitan la integración de la comunidad en su vecindario y evite la expansión irracional hacia la periferia de la ciudad. Se promueve el concepto de ciudades para la gente.

Las ciudades deberán procurar un mayor equilibrio entre el anillo de contención urbano, la integración y crecimiento controlado de la zona de transición

periurbana, la zona de producción agropecuaria y las áreas de mayor valor ambiental de la zona de preservación, enfatizando en estas dos últimas el recurso hídrico. Los cambios se producirán si existen facilidades para la movilización, cercanía a los servicios públicos y a las fuentes de empleo. Las ciudades que conforman la GAM, deben tender a consolidarse como centros densos y de usos integrales (CDI) más densamente poblados, con más variedad y oferta de servicios. Vivir de esta forma en las áreas así planificadas dará una mejor ocupación del espacio e implicará la posibilidad de impulsar un estilo de vida urbano, que por sus criterios de diseño, se tornan más seguras y vivibles y por lo tanto menos condenadas a la protección extrema, lo que actualmente se expresa a través de verjas, alambre navaja, muros y otros sistemas de protección social.

El modelo plantea, en síntesis, el impulso generalizado de densificación sobre cuadrantes urbanos consolidados y centros tradicionales, la implementación de retención de terrenos periféricos para su planificación, promover la construcción para evitar los lotes baldíos y controlar la especulación a través de la participación de inversionistas y propietarios

en las nuevas negociaciones y un programa activo de fuertes incentivos para la construcción en áreas centrales de todas las ciudades del GAM en las cuales existan las condiciones idóneas o se desarrollen a futuro.

### 3.4 VISIÓN ESTRATÉGICA

Dentro de la premisa de desarrollar un plan más estratégico que normativo se efectuó todo el proceso metodológico propio de este enfoque identificando temas críticos a abordar los cuales se presentan a continuación:

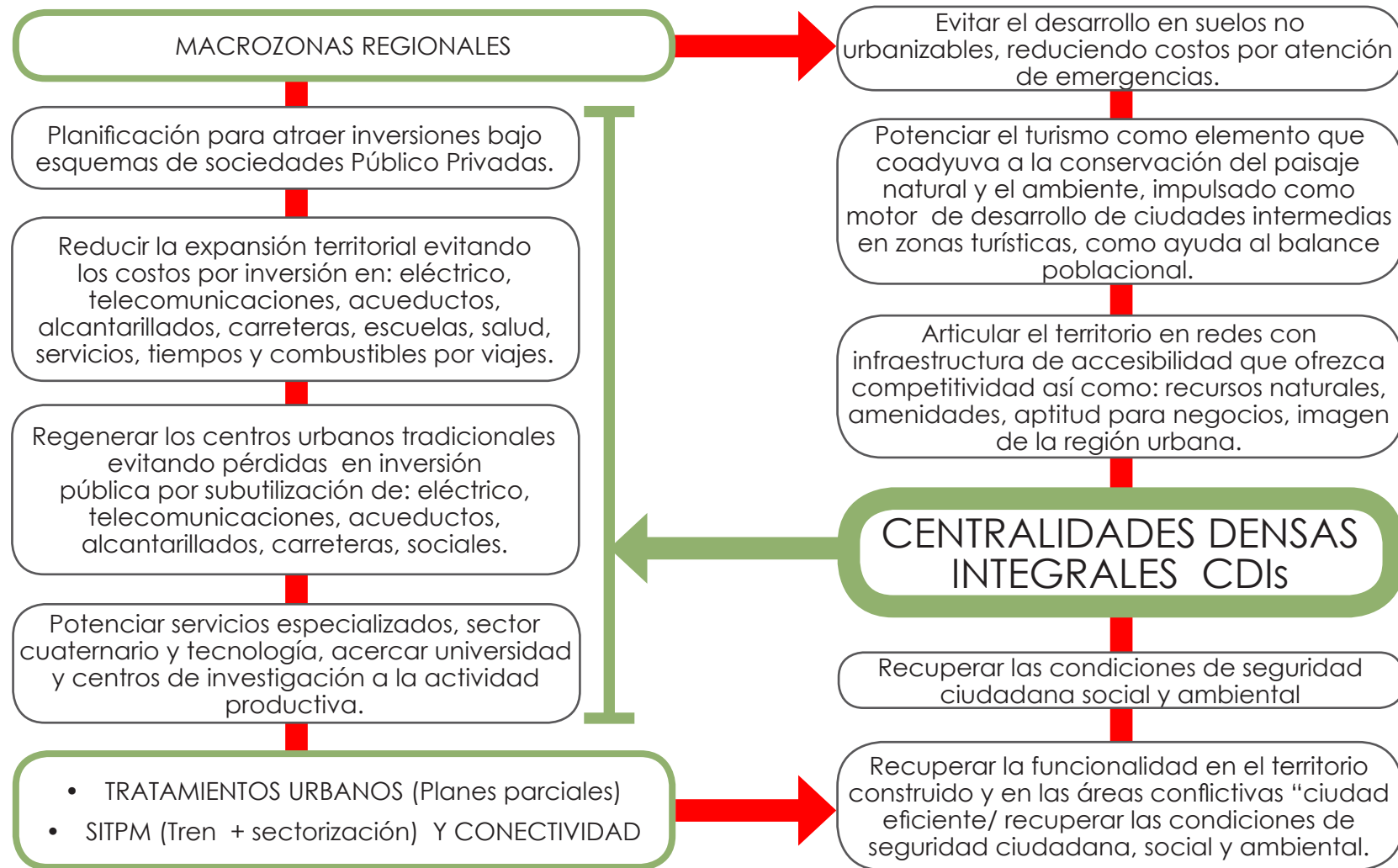
1. Segregación social
2. Movilidad y conectividad regional
3. Paisaje y fortalecimiento de las condiciones turísticas
4. Protección de recursos naturales, riesgo y recurso hídrico
5. Expansión horizontal urbana y déficit cualitativo de vivienda

La solución a estos temas críticos se articula a su vez en la búsqueda de una visión estratégica que sintetiza las aspiraciones para la GAM:

*"Consolidar la GAM como un espacio competitivo de primer rango en Centroamérica y el Caribe, considerando la protección de los recursos naturales, el*

*paisaje y la consolidación de una red de centralidades densas integrales generadoras de productividad y que mejora la calidad de vida."*

Figura I-3.4.-1 Esquema de vinculación de conceptos estratégicos



### 3.5 DIRECTRICES POR ÁREAS METROPOLITANAS

Como parte de las Fases II y III del Plan Nacional de Desarrollo Urbano se desarrollaron procesos intermunicipales en las 4 provincias del GAM con el objeto de identificar la visión de desarrollo y los proyectos de interés para cada área. De esta forma en agosto del 2006 se concluye la definición de las mismas y estas constituyen una referencia fundamental en la propuesta del Plan GAM 2013. A continuación las particularidades de cada área.

#### **CARTAGO**

El proceso de Directrices Metropolitanas de Cartago fue aprobado por el Comité técnico de enlaces municipales CIVCO-TEC y las municipalidades respectivas en agosto del 2006 y allí se establecen los lineamientos respecto al modelo de desarrollo para la región Cartago. Esta herramienta se utiliza y aplica con muy buenos resultados en Cartago de donde han surgido diversos planes parciales de interés intermunicipal y son marco de referencia para los planes reguladores.

#### **SAN JOSE**

Es el producto del trabajo conjunto de las trece municipalidades de la Provincia de San José que forman parte del Gran Área Metropolitana y la Federación Metropolitana de Municipalidades de San José, dicho proceso iniciado en marzo hasta setiembre del 2006.

La metodología que orientó todo este proceso de construcción de Directrices Metropolitanas inició retomando los insumos obtenidos a partir de la información recopilada en los "Talleres Nacionales de Participación Ciudadana" llevados a cabo en las Fases I y II del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y en los "Talleres Técnicos, Políticos y Ciudadanos" realizados en el Área Metropolitana de San José en el año 2003.

#### **HEREDIA**

La Comisión de Enlaces de Heredia, en representación de la Federación de Municipalidades señaló su interés por que las directrices se conviertan en resultados ejecutables, es decir que constituyan el inicio de una sucesión de procesos similares con los cuales se haga participe a la ciudadanía de las responsabilidades que conlleva el actual modelo de desarrollo urbano y el esfuerzo por mejorarlo.

Las Directrices Metropolitanas resultaron de las diferentes mesas de trabajo, las cuales constituyen fundamentalmente un insumo valioso de trabajo para los municipios, lo mismo que para la Federación, en el tanto que ofrecen múltiples combinaciones posibles de temáticas y propuestas para la solución de variados problemas en el territorio.

### **ALAJUELA**

Involucrar a funcionarios/as y autoridades municipales en la definición de lo que podrían ser las Directrices Metropolitanas fue determinante a través de FEDOMA. Esto permitió promover un proceso de trabajo y coordinación intermunicipal, rescatar experiencias y procesos de las diferentes municipalidades, construir una metodología común de trabajo para el Área Metropolitana, establecer una coordinación inicial entre las temáticas analizadas y discutidas en el Resultado 1 y las Directrices del Resultado 2, definir un plan de acción general que sea vinculante a las municipalidades, propuesto y coordinado por la Oficina Metropolitana.

Las actividades regionales se desarrollaron en el mes de agosto del 2006 en la Municipalidad de Poás, dado que en ésta se encuentra la Oficina Metropolitana.

Posterior a su realización se envió vía internet toda la información a las personas que habían participado en las diferentes reuniones, especialmente a los enlaces.

A continuación se presenta un cuadro resumen de las directrices y sus procesos en las diferentes áreas metropolitanas del GAM

Cuadro I-3.5.-1 Directrices metropolitanas y procesos de integración de las mismas en los procesos de ordenamiento territorial

ÁREAS METROPOLITANAS	DIRECTRICES	PROCESO
San José	Su énfasis más notorio se concentra en resolver los procesos de regeneración y recuperación urbana, tomando en cuenta que de las cuatro áreas es aquella con mayor porcentaje de uso urbano. Esta circunstancia, hace que el tema de movilidad cobre especial relevancia en el debate de las directrices.	Al constituirse en el área metropolitana con el mayor número de cantones, se encuentran asimilaciones heterogéneas al uso de la misma en los diferentes planes reguladores. Sin embargo, permitió unificar criterios en los temas críticos
Heredia	Los temas priorizados en esta área se concentran en el control del crecimiento en zonas de recarga acuífera, al ser esta la zona con mayor vulnerabilidad en el tema, de igual forma el tema del control del crecimiento urbano y las áreas restringidas de crecimiento.	Varias de estas directrices han sido integradas a las temáticas y contenidos de los planes reguladores, sin embargo, estos planes aún no han sido aprobados y más aún se encuentran estancados en el proceso de aprobación.
Alajuela	Las directrices en esta región se concentran especialmente en proyectar la estructura de crecimiento urbano territorial considerando ser una de las áreas con un proceso de crecimiento más acelerado dentro del GAM, al tener la tendencia geográfica natural de crecimiento hacia el oeste.	FEDOMA, toma estas directrices como insumo, sin embargo, su incidencia dentro de los procesos de planes reguladores podría ser mayor.
Cartago	Se enfocaron a resolver las temáticas consideradas prioritarias para la región como: gestión del riesgo, protección de la frontera agrícola, e infraestructura inter-cantonal. Las directrices fueron discriminadas en indicativas y vinculantes	Las directrices fueron aprobadas oficialmente como lineamientos subregionales, a través de un acuerdo de la federación de municipalidades de Cartago, tomado en el año 2006.

# 4. OBJETIVOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA REGIÓN GAM

## 4.1 PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD Y GESTIÓN TERRITORIAL (CARTA DE AALBORG 1994 Y DECLARACIÓN DE HANNOVER 2000)

La Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad, conocida como Carta de Aalborg, fue aprobada por los participantes en la «Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles» celebrada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de mayo de 1994. Aunque su ámbito es europeo plantea principios fundamentales para el desarrollo urbano sostenible que se adaptan claramente a las necesidades del GAM.

Las ciudades, y unidades territoriales firmantes se comprometieron a participar en las iniciativas locales de la Agenda 21 de Naciones Unidas y a desarrollar programas hacia un desarrollo sostenible, a la vez que iniciaron la campaña de ciudades europeas sostenibles. Estos conceptos se constituyen en principios de consenso universal para el desarrollo de las ciudades y de allí la importancia de considerarlos como parámetros. Los siguientes puntos resumen brevemente los contenidos de la Carta de Aalborg:

- Que la velocidad de consumo de los recursos naturales renovables no superen aquella a la que los sistemas naturales puedan reproducirlos.
- Que la velocidad de consumo de recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución por recursos renovables.
- Que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y el suelo para absorberlos y procesarlos.
- Que se mantenga la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire y del suelo a niveles suficientes.
- Que se preserven indefinidamente la vida y el bienestar humano y también la flora y la fauna.

Unos años después estos criterios fueron ampliados en la Conferencia de Hannover en el 2000 en los cuales se plantean los siguientes puntos que tienen como propósito lograr una gestión urbana integrada a los conceptos de sostenibilidad.

- Planificación urbana integrada.
- Desarrollo de la ciudad compacta.
- Rehabilitación de las áreas urbanas deprimidas.
- Menor consumo y uso más eficiente del suelo y

otros recursos naturales.

- Gestión local del transporte y energía.
- Lucha contra la exclusión social el desempleo y la pobreza.

Estos principios se han vinculado al análisis de los diagnósticos, estudios y datos del GAM para fundamentar y estructurar la propuesta y el modelo urbano territorial para el GAM en el período de 20 años del 2013 al 2033.

## 4.2 OBJETIVO GENERAL

- Mejorar la eficiencia y funcionalidad de la ciudad regional del GAM con sus diferentes centros poblados, buscando un equilibrio entre áreas protegidas, agropecuarias y urbanas para fortalecer la competitividad a nivel regional y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

## 4.3 OBJETIVOS POR DIMENSIÓN

### DIMENSIÓN URBANA REGIONAL:

- Establecer una zonificación regional que

delimite la zona de protección y conservación, la zona de producción agropecuaria y la zona urbana, para encausar el desarrollo del crecimiento urbano.

- Consolidar el modelo de los Sistemas Urbanos Regionales de Centralidades Densas Integrales CDI como modelo de desarrollo urbano en el GAM, para guiar el planteamiento de planes, políticas y programas de crecimiento urbano.
- Orientar el proceso de crecimiento y expansión urbana fundamentado en los criterios técnicos adecuados según el modelo de Sistemas Urbanos de Centralidades Densas Integrales para asegurar un desarrollo sostenible.

### DIMENSIÓN EQUIPAMIENTO SOCIAL

- Determinar la adecuada distribución de los recursos sociales, territoriales y equipamientos colectivos para consolidar el Modelo de CDI en el GAM.
- Definir las condiciones y áreas aptas de densificación dentro de las políticas de vivienda

para integrarlas al Modelo de Centralidades Densas Integrales.

- Plantear el tratamiento de los asentamientos en precario y las políticas de mejoramiento de barrios para la atención de los mismos dentro del modelo de CDI.

## **DIMENSIÓN AMBIENTAL**

- Establecer una estructura ecológica regional que integre bordes de ríos, parques metropolitanos, corredores biológicos, áreas forestales, áreas protegidas y cuerpos de agua para asegurar la preservación de los recursos naturales y su integración con el entorno urbano y productivo.
- Definir una propuesta de desarrollo urbano regional para proteger las zonas de recarga acuífero, optimizar el consumo racional del agua y mejorar la eficiencia en el tratamiento de las aguas servidas.
- Definir un conjunto de acciones asociadas y recíprocas para mejorar los niveles de consumo

energético en los procesos de desarrollo inmobiliario, transporte público, crecimiento de la ciudad y disposición de desechos.

## **DIMENSIÓN MOVILIDAD**

- Conformar un sistema integrado de transporte público masivo según el modelo de Centralidades Densas Integrales (a partir de un sistema de tren interurbano de pasajeros, como eje vertebrador este-oeste, el tranvía, como conector del centro del GAM y un sistema de buses sectorizado como complemento alimentador regional) para promover el aumento de la movilidad no motorizada (bicicletas y peatones) dentro del GAM.
- Definir los proyectos viales prioritarios para generar conectividad regional (conexión entre el GAM sin atravesar áreas urbanas centrales) y redundancia vial que amplíe la posibilidad de desplazamientos y la conexión eficiente de las zonas industriales, según el modelo de CDI

propuesto.

- Reducir las necesidades de desplazamiento motorizado individual en vehículos privados para disminuir la carga vehicular dentro de los núcleos de las Centralidades Densas Integrales.

### **DIMENSIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE REDES:**

- Determinar los requerimientos necesarios en materia de infraestructura y redes para asentar en el GAM un sistema de Ciudades Densas Integrales.
- Proponer las acciones necesarias a nivel de infraestructura de servicios para consolidar un sistema de Ciudades Densas Integrales CDI en el GAM.
- Fortalecer la infraestructura del alcantarillado sanitario e infraestructuras de servicios de tratamiento para atender a las políticas de densificación del Modelo de CDI.
- Orientar el suministro del recurso hídrico al modelo urbano de Centralidades Densas Integrales para abastecer la zona cubierta por

el Acueducto Metropolitano de San José (bajo administración de ICAA), y lugares aledaños administrados por otros Entes Operadores dentro del Gran Área Metropolitana.

- Orientar la inversión de la infraestructura energética y su distribución en el GAM para fortalecer el modelo de sistemas urbanos de Centralidades Densas Integrales.
- Promover el uso de energías renovables alternativas en los sistemas de soporte a vivienda y transporte para responder al modelo Urbano de Centralidades Densas Integrales

### **DIMENSIÓN COMPETITIVIDAD**

- Plantear una nueva delimitación de zonas industriales y una propuesta de centros logísticos para vincular las mismas a la viabilidad ambiental y a la relación estratégica de las infraestructuras.
- Definir un esquema de financiamiento y facilitación de las inversiones estratégicas para el desarrollo del modelo urbano territorial de CDI propuesto para el GAM.