



COSTA RICA
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

Divulgación del Borrador POLÍTICA Nacional de Desarrollo Urbano



Consejo Nacional de Planificación Urbana



Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

I. ESTADO DE SITUACIÓN

Los asentamientos humanos urbanos, o ciudades, son esenciales para la economía y la sociedad costarricense desde principios del Siglo XXI, momento en que el mundo se volvió urbano. En ellas vive la mayoría de la población y albergan una parte todavía más importante de la actividad económica en servicios de todo tipo, industria, comercio y aún agricultura, en sus zonas adyacentes tanto a la Gran Área Metropolitana (GAM) como en muchas ciudades intermedias y pueblos.

Las ciudades son el reflejo de una sociedad con serias deficiencias estructurales que los enormes esfuerzos realizados por el Estado costarricense no logran resolver, y por ello se requiere apostar por la construcción de ciudades y de un sistema urbano eficaz y eficiente, como una tarea colectiva que además del Estado, requiere de actores privados que inviertan su capital en proyectos particulares, pero sobre todo del esfuerzo de muchas familias que construyen sus viviendas y pequeñas empresas.

La interacción física entre ciudades es necesaria y de vital importancia, pues implica el transporte de personas y bienes físicos, desde alimentos, materias primas o productos terminados hasta componentes de procesos constructivos. De ahí que las conexiones físicas e infraestructura de transportes (carreteras, puentes, puertos y aeropuertos) sean esenciales para integrar efectivamente la economía y la sociedad.

Una conexión física eficaz permite aumentar significativamente la funcionalidad de una ciudad, y con ello las condiciones para impulsar el desarrollo económico y la competitividad, y por ello debe entenderse que esa conexión es necesaria en varias escalas: hacia lo interno de las ciudades; en la escala regional, donde es particularmente importante la metropolitana o los sistemas asociados a ciudades intermedias; y finalmente en la escala nacional (sistema nacional de ciudades).

La diversidad de las actividades económicas es esencial para dar resiliencia a la economía de un país y de su sistema de ciudades, lo cual también aplica a escala regional y subsistemas de ciudades. La economía costarricense se ha transformado mucho en las últimas décadas: i) El sector servicios hoy es dominante, no solo en la producción sino también en las exportaciones debido al crecimiento del turismo, con bastante diversidad en sus características, y de los centros de servicios y de llamadas, este sector se ha visto favorecido por la calidad de la educación costarricense, que ha permitido que el país pueda competir exitosamente por actividades de servicios que requieren conocimiento sustantivo y de idiomas. ii) La producción manufacturera cambió dramáticamente; las zonas francas son totalmente dominantes en la industria manufacturera, pero la aparición, el crecimiento y la salida de las actividades manufactureras de INTEL han sido muy significativos. También lo ha sido la aparición y crecimiento del sector de instrumentos, componentes y servicios médicos. iii) En el sector agropecuario la piña se convirtió en el principal producto de exportación, superando al

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

banano; y el café ha bajado dramáticamente su importancia cuantitativa pero muestra un renacimiento con productos finos que alcanzan premios y precios muy altos en el mercado internacional.

En la satisfacción de servicios básicos (agua, electricidad y alcantarillado sanitario), hay una clara asimetría, pues aunque en Costa Rica se ha dado una alta cobertura en lo que se refiere a agua potable y electricidad, hay un déficit en el tratamiento de aguas residuales que pone en riesgo el estatus que el país se ha ganado internacionalmente por el manejo de los temas ambientales. Pese a lo anterior, actualmente se enfrentan problemas por la falta de protección de las zonas de recarga de acuíferos y su contaminación, así como por la falta de regulación de uso del suelo, que compromete la capacidad de seguir brindando el servicio. En el caso del alcantarillado sanitario el problema es mucho mayor, en tanto es prácticamente inexistente el adecuado tratamiento de las aguas residuales en el país, y para corregir esto se requiere aumentar considerablemente la inversión pública en infraestructura, lo cual debería hacerse estratégicamente a fin de cubrir a la mayor cantidad de población posible con los recursos disponibles, priorizando las zonas urbanas más densamente pobladas.

El reto que debe enfrentarse actualmente, respecto al desarrollo urbano de las ciudades del país debe enfocarse en crecer mejor y funcionar que en el pasado. Para ello es necesario aplicar principios de planificación urbana que permitan avanzar en ambos objetivos, considerando siempre el respeto por la paz, la ley y la institucionalidad, que han sido elementos centrales de la sociedad, el Estado y la política en Costa Rica.

Los problemas más notorios que se presentan en el país en materia de desarrollo urbano serían los siguientes:

- Carencia de planificación urbana en las diferentes escalas (nacional, regional, subnacional y local). Esto se presenta en particular en términos de la existencia de planes reguladores vigentes, completos, que cubran todo el cantón y que contengan al menos los reglamentos que establece la Ley de Planificación Urbana, y de la calidad técnica de los elementos considerados, donde a falta de alguna guía general a nivel nacional cada consultor decide libremente, considerando algunas cuestiones mínimas establecidas en otros instrumentos regulatorios (Ej. Reglamento Nacional para el Control de Fraccionamiento y Urbanizaciones del INVU, Ley Forestal, Reglamento de la Ley 7.600). Sin embargo, a nivel nacional, hay una falta de lineamientos generales que den orientación suficiente sobre el tipo de desarrollo urbano que el país debe procurar, de forma que haya una referencia sobre lo que debe hacerse, y donde sean las municipalidades quienes decidan cómo lo harán, a través de sus propios planes reguladores; la misma ley que en 1968 creó la figura del plan regulador, creó la del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, pero en ninguno de los dos casos la institucionalidad costarricense ha cumplido, lo cual significa un atraso de 49 años.

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

- Mal funcionamiento generalizado de las ciudades por una falta de suficiente planificación urbana, que se evidencia por problemas de uso del suelo, falta de usos mixtos en zonas urbanas, densidades muy bajas en zonas urbanas bien servidas, alta vulnerabilidad ambiental, exposición a amenazas naturales, debilidad del transporte público existente, y problemas con la provisión de servicios, entre otros. En algunos casos esta falta de planificación urbana se origina porque el interés individual se impone sobre los intereses colectivos, y se toman decisiones basándose en intereses económicos puntuales y no en el beneficio de la mayoría. La ausencia de normativa enfocada específicamente a atender el tema del desarrollo urbano, local y nacional, y la falta de efectividad del gobierno, nacional y local, para que la normativa existente se cumpla, genera que haya un desarrollo urbano desordenado e ineficiente, con lo cual se dificulta cada vez más el acceso, de ciertos sectores de la población, a la vivienda y los servicios, incrementando la segregación socio-espacial, y se limitan las capacidades de las ciudades del país para ser competitivas.
- Falta de homologación de los planes reguladores y planes regionales existentes. Para cantones vecinos, que comparten límites, lo que en zonas urbanas es casi imperceptible para la población, debe guardarse alguna concordancia entre la normativa que en materia urbana se define, considerando la realidad imperante y la visión del futuro desarrollo para esas áreas que tengan las municipalidades implicadas. De igual forma, cuando existe un plan regional (u otro subnacional o supracantonal), los planes reguladores deben considerar lo establecido en el mismo para poder bajar de escala la normativa urbana y adecuarse a las condiciones concretas, pero sin perder la visión de la planificación regional. Sin embargo, no existen mecanismos para garantizar y orientar este tipo de trabajo y por ende simplemente no se dá.
- Falta de protagonismo, iniciativa, proactividad y compromiso de los municipios para resolver los problemas urbanos. Tanto en lo que respecta a la elaboración, aprobación y puesta en vigencia de planes reguladores cantonales, como en la implementación de medidas que están en manos municipales y que no requieren de tanto tiempo, trámites burocráticos y recursos, como por ejemplo regulación de estacionamientos, inversión en áreas verdes, construcción de aceras, tratamiento de residuos, cobro de tributos para invertir en el desarrollo de obras como el impuesto sobre bienes inmuebles y las contribuciones especiales. Las municipalidades no ejercen activamente su rol de responsables por el desarrollo urbano, dejando en manos de terceros la forma en que ese desarrollo se dá en el territorio o, en el peor de los casos, oponiéndose de manera injustificada a la puesta en marcha de acciones que procuran un bien mayor y serían un aporte importante en materia de desarrollo urbano, como lo sería la sectorización del transporte público en la GAM.

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

- Las externalidades negativas producidas por el sistema de transporte existente en las ciudades del país. Estas externalidades incluyen: pérdida de tiempo por viajes; estrés y sus efectos sobre la salud; alto consumo energético; accidentes con sus efectos inmediatos sobre el tráfico, y de mediano plazo con las afectaciones a la salud y bienes materiales de los afectados; emisiones contaminantes que repercuten en la salud de toda la población y del planeta; alto costo del transporte. Así, son las causas más evidentes del problema los continuos embotellamientos por excesivo uso del vehículo particular, que casi no tiene limitaciones y no paga por las externalidades negativas producidas; la existencia de un ineficiente transporte público, que no genera una opción eficiente alternativa al uso del vehículo particular; y las deficiencias de la infraestructura vial, tanto en cuanto a la calidad de la misma como a la falta de redundancia en la red, que dificulta el tránsito al no dar alternativa a ciertas rutas principales y, en muchas ocasiones, conduce a grandes “cuellos de botella”.
- Un sistema de transporte público que no facilita la integración de los espacios urbanos, entre cantones dentro de la GAM y entre barrios en las ciudades intermedias, al no considerar las necesidades de desplazamiento de la población que tiene motivaciones diversas vinculadas a temas laborales, sociales, educativos, médicos, comerciales, culturales, recreativos, entre otros. Ante la falta de una planificación del sistema de transporte público dirigida por el Estado, que considere las necesidades reales de desplazamiento de la población a la hora de definir rutas, lo cual además debe ser acompañado por la planificación urbana, se genera un sistema controlado por operadores privados, cuyo incentivo es maximizar sus ganancias sin considerar las eficiencias del sistema ni garantizar el mejor servicio para el usuario final. Todo lo anterior provoca problemas para el desplazamiento de la población, por el aislamiento de sectores vecinos, dado que la gran mayoría de rutas de buses existentes obligan a las personas a viajar al centro de San José para tomar otro bus que los lleve a su destino final, y un exceso de buses vacíos en ciertos tramos de la red vial y en ciertas horas del día.
- Dificultad para satisfacer de manera permanente, eficiente y equitativa las necesidades de la población en materia de acceso a los servicios, tanto públicos como privados, y a las oportunidades que las ciudades crean para la población, en cumplimiento de los principios del derecho a la ciudad. La planificación urbana debe estar orientada a promover un desarrollo que garantice un hábitat que facilite el tejido de las relaciones sociales y la satisfacción de todas las necesidades de la población, especialmente de la más vulnerable, donde todos puedan sentirse parte de la ciudad y no excluidos, ni física, social, económica o culturalmente; esa ciudad, a su vez, debe ser creada para promover una mayor cohesión social mediante una construcción colectiva y la participación, donde todos puedan vivir dignamente, convivir seguramente y ejercer sus derechos igualitariamente. Para todo ello una pieza vital es

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

la existencia de buenos servicios públicos (agua, electricidad, salubridad, salud, educación, otros servicios de atención social), que lleguen a toda la población, y de suficientes espacios públicos (aceras, áreas verdes, recreativas y para la práctica del deporte), pues son determinantes de la calidad del hábitat urbano, en tanto se encuentren en concordancia con las necesidades de la población que ocupa el territorio, la cual a su vez debe ubicarse considerando la disponibilidad de servicios.

- Problemas para garantizar el acceso universal a servicios para las poblaciones futuras, en virtud del desarrollo urbano no planificado. Si bien el país cuenta con buenos indicadores en cuanto a acceso a servicios básicos, cada vez es más evidente la problemática enfrentada tanto para seguir sirviendo a la población, especialmente en el caso del agua potable, como para extender las redes. La falta de planificación urbana ha permitido que la población se extienda en el territorio, en algunos casos sin límites razonables, creciendo sobre las calles existentes, sin crear nuevas vías de manera estructurada que den conectividad y redundancia a la red vial existente, promoviendo un patrón de muy baja densidad y, en muchos casos, con la aparición de condominios, con segregación del espacio, todo lo cual contradice las tendencias que promueven la densificación en altura, con mezcla de usos en sitios bien servidos.

Dado que es responsabilidad de quien construye un nuevo desarrollo inmobiliario el proveer la infraestructura necesaria para brindar los servicios básicos, la extensión de las redes, especialmente de agua potable, se ha dado según el mínimo necesario y sin prever la conexión de nuevos desarrollos futuros; de esta forma se tiene una red que en los extremos resulta “la suma de todos los mínimos”, lo cual resulta muy ineficiente e insostenible para las empresas o instituciones que brindan el servicio. Todo lo anterior es más grave aún cuando se urbanizan áreas de recarga de acuíferos, lo cual pone en riesgo el recurso, tanto para la satisfacción del servicio en la actualidad como en el futuro.

- Incumplimiento de la normativa existente en materia de planificación urbana por parte de diversos actores que incluyen al gobierno nacional y a los gobiernos locales, a instituciones públicas y la población en general. Si bien las municipalidades son las responsables de hacer su plan regulador, deben hacerlo en cumpliendo de manera coherente con la normativa de carácter nacional, que oriente sobre el desarrollo urbano que el país requiere y garantice el cumplimiento de mínimos necesarios en algunos campos, por ejemplo consideración de la variable ambiental, y con el apoyo del Estado como orientador (cuando crea lineamientos y normativa como la menciona), facilitador (cuando financia la elaboración de planes reguladores como hacen MIDEPLAN e IFAM) y garante del cumplimiento de la Ley; adicionalmente, se requiere de la participación activa de la población para definir las normas que se adoptarán y para garantizar el cumplimiento de las mismas. Sin embargo, en todos estos casos hay problemas: las municipalidades realizan planes reguladores que

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

algunas veces no son aprobados por los consejos municipales, incluso habiendo cumplido con todos los requisitos técnicos y legales, sin una justificación técnica, y sin que el Estado pueda hacer nada; las instituciones del Estado que financian la realización de planes reguladores no pueden asegurar que el proceso alcance el objetivo último de poner en vigencia un plan regulador, y no tienen potestad para incidir en esa aprobación final. La población no participa y no exige el cumplimiento de la LPU a las municipalidades y a los entes gubernamentales implicados.

- Dificultad para aprobar y poner en práctica planes y proyectos en materia de desarrollo urbano. La institucionalidad costarricense se encuentra en una parálisis en cuanto a la aprobación de planes reguladores, situación que se buscaba solucionar con el Decreto n°39150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR, mismo que se encuentra impugnado en la Sala Constitucional, lo cual es un problema que trasciende la competencia municipal. Sin embargo, desde hace varios años, e incluso antes de que surgieran problemas con la incorporación de la variable ambiental en los planes reguladores, se ha documentado una falta de aprobación y puesta en vigencia de planes reguladores en los distintos cantones del país, la cual se traduce en una amplia desprotección tanto del medio ambiente como de los asentamientos humanos; en algunos casos, dicha situación produce inseguridad jurídica para la autorización de las distintas actividades que se desarrollan en un territorio.

Por otro lado, la puesta en marcha de proyectos que pueden impulsarse desde la iniciativa municipal, y que estén vinculados con el desarrollo urbano, no se da de manera muy ágil ni frecuente. Las municipalidades no han explorado con los recursos consignados en el Título II Relaciones Intermunicipales del Código Municipal, para facilitar y posibilitar el cumplimiento de objetivos comunes de mayor impacto urbano, y más bien se avocan a resolver los problemas asociados a la prestación de los servicios más básicos y a atender lo que por el ordenamiento jurídico que las rige les corresponde, sin contar con lo establecido en la Ley de Planificación Urbana, sobre lo cual históricamente no ha existido ni un llamado a cuentas, ni una coadyuvancia efectiva por parte del Estado.

- Desconocimiento sobre planificación urbana y el ordenamiento territorial en los órganos técnicos y políticos, en todos los niveles de gobierno (municipios, gobierno nacional e instituciones públicas). La falta de una adecuada atención a los problemas urbanos que enfrenta el país tiene su origen en un descuido de parte de las autoridades, que enfrentó problemas urbanos que no fueron atendidos a tiempo, y ahora se afrontan con un desconocimiento sobre aspectos técnicos de planificación urbana, y sin la capacidad de articular a las entidades competentes en torno a los mismos para implementar efectivas acciones concretas para atender esos problemas.

Las municipalidades, como primeros responsables de la planificación y el control del desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio jurisdiccional, conforme al

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

precepto del artículo 169 de la Constitución Política, requieren contar con personal capacitado en la materia para poder administrar ese territorio, además de contar con las herramientas normativas que los habilite para ello (plan regulador y reglamentos internos), para lo cual se requiere también contar con una alcaldía y un concejo municipal entendido en la materia, que promueva y facilite las gestiones vinculadas con la temática sin postergarlas ante las posibles presiones de intereses particulares.

Este mismo conocimiento es también requerido por parte funcionarios y políticos en otras instancias (Gobierno Nacional, Corte Suprema de Justicia, Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República, Ministerios e Instituciones Públicas), a fin de que el país pueda enfrentar los problemas que está afrontando en materia de desarrollo urbano, y avance hacia soluciones que permitan alcanzar un desarrollo realmente sostenible. Si no se le da la prioridad que el tema merece, anteponiendo los intereses comunes, difícilmente se saldrá del rezago que el país tiene.

- Falta de coordinación institucional y de participación ciudadana informada en los distintos foros y mecanismos establecidos para la toma de decisiones vinculadas con el desarrollo urbano. Sin un norte claro a nivel nacional en materia de desarrollo urbano, las municipalidades e instituciones se encargan de cumplir con sus competencias, o algunas de ellas, sin trabajar de manera articulada y coordinada entre ellos, lo cual resulta absolutamente necesario para el abordaje de ciertos problemas; ante ello las soluciones necesarias no se alcanzan porque no dependen de un único ente, sino que requieren de la participación de varios e inclusive de la toma de acuerdos respecto a la mejor forma de enfrentar esos problemas, para lo cual la institucionalidad costarricense no conoce de mecanismos oficiales para hacer efectiva esa coordinación. Adicionalmente, como ya se mencionó, la participación ciudadana es vital en el proceso de creación de normativa de planificación urbana y para garantizar el cumplimiento de las mismas; sin embargo, para que esto se dé es necesario que las autoridades creen los espacios y mecanismos oportunos y apropiados, y que haya un reconocimiento de la necesidad de abrir esa participación.
- Falta de guía y dirección a nivel nacional en materia de planificación y desarrollo urbano. Si bien la Ley de Planificación Urbana de 1968 creó dos instrumentos que servirían para orientar y ordenar el desarrollo urbano, PNDU y planes reguladores respectivamente, dándole la potestad para su creación al INVU y a las municipalidades, 49 años después dichos instrumentos no existen, con algunas excepciones en el caso de los planes reguladores y un avance en relación al PNDU que lo constituye la actualización del Plan GAM 2014 (impugnado en la Sala IV). Ni las municipalidades ni el INVU han ejercido el derecho y la responsabilidad que la LPU les adjudicó, y no hay ningún órgano institucionalizado que pueda llamar a cuentas al INVU ni a las municipalidades, o al menos ejercer algún tipo de control sobre el trabajo que hacen, especialmente con respecto a los planes reguladores. Por otro

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

lado, en otras instancias institucionales se enfrentan dificultades para resolver cuestiones vinculadas a la aprobación de planes reguladores y regionales, lo cual lleva a una parálisis institucional; en este caso se cuentan a SENARA y SETENA en lo que respecta a la aprobación de planes reguladores por las consideraciones de la variable ambiental, y a la Sala IV que no resuelve con rapidez los recursos presentados que frenan la aplicación de instrumentos de planificación regional (Plan GAM) y la aprobación de planes reguladores. Por otro lado, la Contraloría General de la República que debe vigilar el uso de los recursos públicos y aprobar los presupuestos de las municipalidades, no considera la planificación urbana (existencia y aplicación de un plan regulador cantonal completo) como una variable de su Índice de Gestión Municipal, con lo cual no contribuye a posicionar la importancia del tema, ni ejerce control sobre la forma en que las municipalidades se manejan respecto al tema, ni lo vinculan a la aprobación de presupuestos.

La planificación urbana no es un tema central en la gestión pública y no tiene ninguna prioridad efectiva; no constituye un sector, aunque puede entenderse como parte del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos o del Sector Ambiente, Energía, Mares y Ordenamientos Territorial, y no hay una estructura institucional robusta y bien articulada que se encargue del tema y pueda resolver los problemas enfrentados.

- Desconocimiento, incomprensión y falta de una proporcionada valoración por parte de la población en general sobre los temas vinculados a la planificación urbana. La falta de conocimiento sobre los principios básicos para conseguir un desarrollo urbano sostenible, el respeto a esos principios y la importancia de regularlos a través de normativa específica, hace que no exista una conciencia social que contribuya efectivamente a que los procesos necesarios para hacer planificación urbana se ejecuten. En esencia existe una falta de educación ciudadana que permita una sana y respetuosa convivencia en los entornos urbanos, y que fomente la constitución de una sociedad más civilizada, capaz de comprender las necesidades comunes, a la mayoría de la población urbana, que deben orientar el desarrollo urbano y la definición de reglas para que dicho desarrollo sea sostenible.

A continuación se desarrollan algunos elementos fundamentales que permiten comprender mejor el estado de la situación en materia de desarrollo urbano en el país, y que da contexto a la realización de esta Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Planificación urbana

Pese a que desde 1968 se crea la Ley de Planificación Urbana, N°4240, que define el PNDU y los planes reguladores como mecanismos para ejecutar una planificación urbana en el país, con instrumentos de carácter y cobertura nacional y otros de escala local, que pudieran ajustarse más a las condiciones propias de cada cantón, el país no ha avanzado

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

decididamente en la elaboración de estos instrumentos. Así es como a la fecha el país no cuenta con una PNDU, y tan sólo con un Plan Regional para la GAM cuya última versión está cuestionada ante la Sala IV, y algunos planes reguladores, la gran mayoría no completos ni de cobertura cantonal.

Para Abril del 2013, de los planes reguladores vigentes, tanto cantonales urbanos como costeros, se cubría menos de un 18% del área del territorio nacional que debe regularse a través de este instrumento; es importante señalar que en este cálculo se consideró que la GAM estaría bajo el amparo del Plan GAM, así en el caso de que los municipios no tengan su plan regulador contarían con una normativa mínima para regular el uso del suelo. Si a esto se le suma el área continental correspondiente a Áreas Silvestres Protegidas, el país tiene protegido o regulado tan sólo el 38% de su territorio continental.

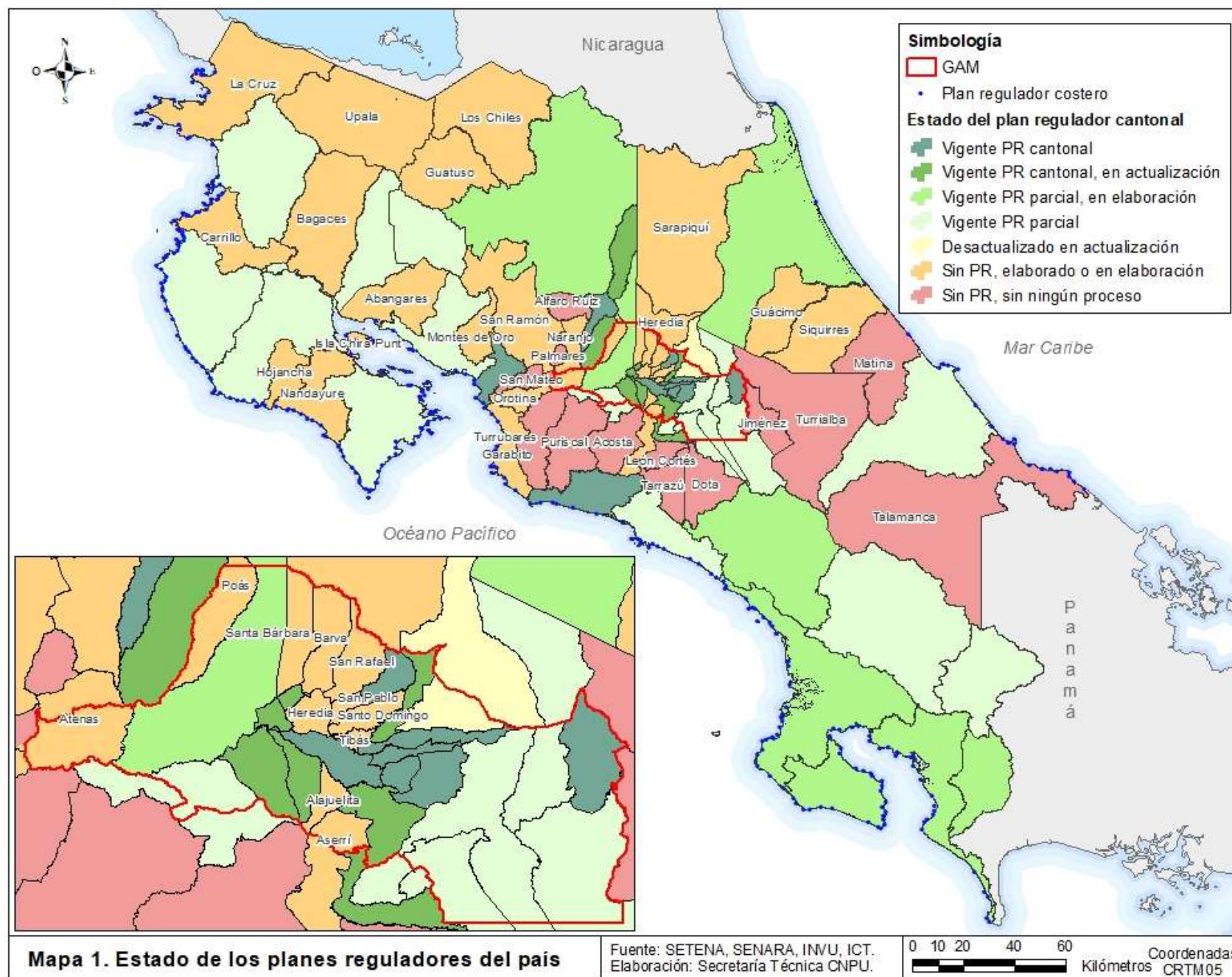
Según datos del INVU, lo anterior se traduce en 31 cantones con un plan regulador vigente, que sin embargo en la mayoría de los casos no incluye los 5 reglamentos mencionados en la LPU y en muchos casos no es un plan cantonal, sino uno de carácter parcial que se circunscribe a la cabecera del cantón; 18 cantones sin plan regulador; 11 cantones con plan en proceso de actualización y 21 cantones sin plan regulador pero con algún proceso de elaboración iniciado, en este caso algunos de esos planes fueron archivados en las municipalidades sin darles trámite en el Concejo Municipal y pasar a la aprobación y puesta en vigor.

Adicionalmente, en el país hay 159 planes reguladores costeros vigentes según el INVU, aunque este dato difiere del manejado por el ICT.

En el 2006, entró en vigencia el decreto que norma la incorporación de la variable ambiental en los planes reguladores, a partir de esa fecha, la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA), tiene un rol importante en la aprobación de estos instrumentos de planificación urbana y ordenamiento territorial. Sobre el detalle y condición de la aprobación de los planes reguladores, la SETENA en un informe reciente indica que se han creado 143 expedientes, de los cuales a 34 se les otorgó la viabilidad ambiental, 10 se encuentran en análisis, 91 fueron archivados y los restantes 8 corresponden a expedientes unificados con otros que ingresaron posteriormente. En el Cuadro 1 se muestra el detalle.

El **Mapa 1** muestra el estado de los planes reguladores según lo descrito anteriormente.

El MIDEPLAN, por medio del Fondo de Preinversión, ha financiado a diversas municipalidades para que hagan la contratación de consultores para el desarrollo de planes reguladores cantonales, y según sus registros se encuentran aprobados 15 financiamientos, 13 de los cuales se encuentran suspendidos y 2 estudios se encuentran en ejecución; los estudios suspendidos representan aproximadamente 931 millones de colones de fondos públicos.



Consejo Nacional de Planificación Urbana
Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

Cuadro 1. Condición de los expedientes de los planes reguladores en Setena.

Cantidad	Condición	Distribución
34	Aprobados	23 son Planes Reguladores Cantonales
		7 son de Zona Marítimo Terrestre
		6 son de otras categorías ¹
91	Archivados	37 son Planes Reguladores Cantonales
		41 son de Zona Marítimo Terrestre
		13 son de otras categorías ¹
10	En análisis	6 son Planes Reguladores Cantonales
		2 son de Zona Marítimo Terrestre
		2 son Planes de Manejo de Áreas Silvestres Protegidas
8	Unificados	7 son Planes Reguladores Cantonales
		1 de Zona Marítimo Terrestre

1. Son otro tipo de planes (no planes reguladores), a los cuales se les aplica el DE-32967. En los 143 expedientes hay contabilizados tres planes regionales (Cuenca del Barranca, PRUGAM y PEROT Chorotega), y una buena cantidad de planes ambientales de desarrollo que incluyen gestiones de Planes de Manejo que remite SINAC y proyectos de desarrollo privados, algunos de ellos refieren a Marinas y otros no.

La carencia de planes reguladores vigentes, se ha identificado como uno de los vacíos más relevantes en materia de planificación urbana, donde esa ausencia afecta significativamente el manejo adecuado del recurso suelo y el desarrollo de actividades urbanas de cada cantón. Entre sus consecuencias se pueden resaltar: la desprotección del medio ambiente y de los asentamientos humanos; una dispersión urbana de baja densidad; un alto desequilibrio territorial regional; baja accesibilidad por parte de estratos medios y bajos al suelo urbano bien dotado de infraestructura de servicios; altos costos para la dotación de servicios e infraestructura; la consolidación de núcleos de pobreza urbana en áreas carentes de servicios, equipamientos e infraestructuras; la congestión vial y demás externalidades del transporte urbano mal gestionado; inaccesibilidad a fuentes de empleo de calidad, oportunidades educativas y servicios de salud; creciente presión sobre áreas de protección de recursos hídricos y contaminación de acuíferos; consolidación de asentamientos humanos en áreas de riesgo a desastres; entre otros.

Con el objetivo de coadyuvar a las Municipalidades en el cumplimiento de sus competencias y obligaciones en materia de ordenamiento territorial, así como promover la mejora integral de los asentamientos humanos, el gobierno emitió el Decreto Ejecutivo 39150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR para reglamentar un periodo transitorio que permitiría agilizar la revisión y aprobación de planes reguladores. Dicho Decreto permitiría a las municipalidades una agilización que consiste en una serie de autorizaciones y excepciones que podrían ser utilizadas durante la vigencia de la transición, ante las distintas instancias nacionales competentes en materia de revisión de la variable ambiental y la aprobación de planes reguladores. Las herramientas incluidas versaban

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

acerca de temas como: la inclusión de la información hidrogeológica por parte de SENARA; la inscripción del Patrimonio Natural del Estado por parte del SINAC; el mapa de suelos y capacidad de uso de las tierras existente en el MAG; el mapa de amenazas naturales en materia de ordenamiento territorial; y aspectos para agilizar la revisión de la variable ambiental en los planes reguladores ante SETENA. Esto último como requisito indispensable para la aprobación final del INVU y del ICT, en el caso de los planes reguladores costeros.

El Decreto fue firmado por el Presidente de la República Luis Guillermo Solís y los ministros de Ambiente y Energía (MINAE), como jerarca rector de ordenamiento territorial; de Vivienda y Asentamientos Humano (MIVAH), de Agricultura y Ganadería (MAG), Turismo (ICT) y de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), y fue resultado del trabajo de una Comisión Interinstitucional conformada por un representante de dichos ministerios, además del Secretario General de SETENA, la Gerente General de SENARA y de la Presidencia Ejecutiva y la Dirección de Urbanismo del INVU. También se contó con la cooperación de la Presidencia Ejecutiva del IFAM, del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), del Consejo Nacional de Áreas de Conservación y del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agraria (INTA).

El objetivo fundamental de la transición era crear un periodo durante el cual las municipalidades pudieran poner en vigencia los planes reguladores con la información básica con la que han sido elaborados, o bien con la que se elaboren durante ese periodo; quedando sujetos a posteriores mejoras. Sin embargo, a finales del 2015 se interpuso una acción de inconstitucionalidad en contra de varios artículos del Decreto¹, y aunque se dio oportuna respuesta a la misma, exponiendo los argumentos técnicos y políticos que respaldan la creación de los artículos cuestionado. Así, los efectos del Decreto están suspendidos a espera del pronunciamiento por parte de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, necesario de previo a continuar con los procesos de agilización planteados por el Poder Ejecutivo en caso de que la Sala así lo juzgue conveniente.

Calidad de los asentamientos humanos urbanos

Es importante entender que los planes reguladores bien hechos, según definidos por la Ley de Planificación Urbana, y que apliquen los principios de esta especialidad, son una herramienta muy poderosa para administrar un territorio, y definir reglas tendientes a mejorar a corto, mediano y largo plazo la calidad de los asentamientos humanos que sean regulados.

¹ Solicitan declaración de inconstitucionalidad de los art. 1, 2,3,4,16,21,22,23 inciso c), 24 inciso c) y art.31, que se estiman contrarios a los art. 21, 50 y 89 de la Constitución Política, los principios de objetivación, progresividad y, sobre todo al de regresión.

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

La ausencia de planificación urbana incide necesariamente de forma negativa en esa calidad, inclusive, y aún peor, no hacer planificación urbana implica la pérdida de oportunidades de hacer cosas bien en el territorio, las cuales difícilmente pueden recuperarse. La oportunidad perdida de proteger unos mantos acuíferos implica contaminación del recurso agua potable; la oportunidad perdida de conectar dos zonas de una ciudad, al cercar varias hectáreas para realizar un condominio horizontal, implica una falta de conectividad, redundancia y seguridad de la red vial; la oportunidad perdida de concentrar el crecimiento urbano en áreas centrales bien servidas, dejando que se urbanice el territorio sin límites, implica un mayor costo en servicios, transportes y tiempo para la población, así como una mayor presión sobre zonas sin vocación habitacional; la oportunidad perdida de planificar cómo deben diseñarse nuevos desarrollos habitacionales, implica un riesgo para la población que habite esas urbanizaciones y en muchos casos la imposibilidad futura de crear conectividad con el resto de la ciudad; la oportunidad perdida de planificar hacia dónde debe darse el crecimiento futuro de la ciudad, previendo además la estructura de la red vial que deberá respetarse, dando lugar a una urbanización descontrolada y al antojo de los desarrolladores, implica la imposibilidad de contar con ciudades ordenadas y con conectividad vial suficiente, donde el traslado y el desarrollo de las actividades humanas sea seguro y accesible para todos.

Los problemas que se mencionan al inicio de este documento inciden directamente en la calidad de los asentamientos humanos urbanos del país, lo cual se puede advertir desde los diversos sectores a los cuales pertenecen los ministerios e instituciones que conforman el Consejo Nacional de Planificación Urbana, y sobre lo cual a continuación se resumen algunas particularidades relevantes.

El acceso a la vivienda digna o adecuada, es un derecho humano fundamental; además, constituye uno de los componentes relevantes² que contribuyen a la reducción de las condiciones de pobreza. Sin embargo, la vivienda, puede profundizar las condiciones de pobreza al desencadenar procesos de exclusión y segregación, dado al nivel preponderante que connota el entorno en términos de acceso a oportunidades, infraestructura, servicios, empleo de calidad, acceso a medios de movilidad, entre otros; y de ahí la importancia de mantener como objetivo ambas dimensiones y no separarlas: vivienda y asentamientos humanos.

Desde el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos se pueden identificar los siguientes problemas vinculados al quehacer de la vivienda de interés social:

- Ausencia de regulación de uso del suelo, donde se establezcan los sitios apropiados para desarrollar proyectos de vivienda de interés social (VIS).

² Según el Atlas de Carencias críticas en Costa Rica, las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se definen por cuatro (4) dimensiones o macro necesidades: a) Acceso a albergue digno, b) Acceso a vida saludable, c) Acceso al conocimiento y d) Acceso a otros bienes y servicios.

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

- Ausencia de regulación sobre restricciones urbanísticas que aplique para la realización de proyectos de VIS, que garanticen un diseño de sitio apropiado y una calidad del hábitat para beneficio de la población beneficiaria y del asentamiento humano donde el proyecto se encuentra.
- Ausencia de un sistema de calles, sea actual o proyectado como parte del crecimiento planificado del asentamiento humano, al cual puedan conectarse los proyectos de vivienda.
- Carencia de planificación urbana en los asentamientos humanos del país, que garantice calidad de vida para sus habitantes, considerando todas las dimensiones del desarrollo urbano sostenible (económico, social y ambiental).

Los problemas identificados remiten directamente al papel de las municipalidades como responsables de la administración de su territorio, donde en la práctica deben enfrentarse procesos complicados y desgastantes de negociación, para llegar a tomar acuerdos políticos que permitan avanzar con la ejecución de proyectos.

Estas problemáticas se enfrentan en el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV) y tienen un alto costo, en tanto las propuestas de proyectos de vivienda de interés social muchas veces se terminan ubicando en áreas lejanas a los bordes de los centros urbanos, dificultando el acceso a servicios, equipamientos, oportunidades de empleo de calidad, con lo cual no se resuelve el problema de pobreza extrema original de las familias beneficiadas. Lo anterior, encarece significativamente las soluciones de vivienda ofrecidas, y también implica costos sociales altos que generan nuevas problemáticas debido a la fragmentación y exclusión.

Otras problemáticas que se pueden identificar, desde el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, y que tienen más relación con cuestiones urbanas e inciden en la calidad de los asentamientos humanos del país incluyen:

- Falta de integración física del sistema de ciudades, tanto en el país como en la Gran Área Metropolitana, por las deficiencias en su sistema de transportes.
- Falta de una adecuada movilidad que limita poderosamente la eficacia del sistema urbano, especialmente de la GAM.
- Las principales ciudades intermedias del país están creciendo y replicando las problemáticas que hoy se sufren en la GAM, sin que se hagan esfuerzos por modificar esto: sus formas de crecimiento son inadecuadas y no planificadas; proliferación de barrios cerrados, sin conectividad vial, y a lo largo de sus ejes viales; tienen niveles de congestión enormes, a muchas horas del día y días de la semana, considerando su tamaño; están pasando rápidamente de ser ciudades peatonales y de bicicletas, a ciudades de automóviles y motos con un debilitamiento creciente del transporte público.

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

- Muchas capitales de cantón muestran gran debilidad producto de la pequeña población y producción cantonal, pero también de la debilidad institucional y de la tolerancia, o promoción, de patrones de desarrollo que no favorecen el buen funcionamiento de las ciudades.
- Problemas por la ocupación de zonas vulnerables a amenazas naturales, zonas ambientalmente vulnerables o de suelos muy fértiles.
- Segregación social a diferentes escalas y donde muchos de los habitantes no tienen acceso a servicios públicos de gran importancia (aceras, áreas recreativas, manejo adecuado de las aguas servidas, entre otros).
- Excesiva congestión vial y choques viales, que afectan especialmente a peatones y motociclistas, y generan grandes pérdidas, y que en parte es causada por la ausencia de un patrón de calles razonable que ofrezca más redundancia.

En la Administración Solís Rivera se han hecho esfuerzos importantes para promover la integración de la política de vivienda con el ordenamiento territorial; generar vivienda más cercana a los pueblos y ciudades; mejorar el diseño de los proyectos de vivienda y proveer áreas verdes en la inmensa mayoría de los mismos; promocionar los bonos de mejoramiento de vivienda (RAMT) que permite mejorar muchas viviendas en las zonas más antiguas de las ciudades costarricenses; y aumentar la ejecución de Bonos Colectivos heredados del pasado, y realizar concursos que permitan democratizar el proceso. Pero esos esfuerzos obedecen a una voluntad firme de parte de los Jerarcas y funcionarios del MIVAH, aunque carece de un sustento legal que pueda darle continuidad, mucho de lo cual cae en la materia de lo que puede hacerse a través de los planes reguladores.

Movilidad y Transporte

El sistema de transporte es estructurante de la ciudad, en tanto define los patrones de movilidad dentro de la misma y da una funcionalidad a los espacios urbanos. En Costa Rica pese a que, de acuerdo con lo que indica el Plan Nacional de Transportes 2011-2035, la red vial es extensa y permite una amplia conectividad entre los poblados y localidades, existe una necesidad de mejorar las condiciones de calidad de la red y del sistema de transporte público, de manera que le permitan a la población desplazarse de forma eficiente, segura y con tiempos de viaje razonables según las distintas necesidades (laborales, sociales, educativas, médicas, comerciales, culturales, recreativas, entre otras).

Lo anterior no significa que no sean necesarias nuevas inversiones en infraestructura, puesto que se requiere de una transformación de la red vial para llevarla en primera instancia a las condiciones establecidas en la Red Internacional de Carreteras de Mesoamérica, principalmente en la red de alta capacidad del país. Adicionalmente, se

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

requieren inversiones para complementar en redundancia la red vial, haciendo intervenciones puntuales a nivel urbano y, además, de la construcción de nuevos puentes que se adapten a las condiciones climáticas y del flujo vehicular actual. Sin embargo, la necesidad urgente no está en la construcción de nuevas obras para dar mayor capacidad y mejorar las condiciones de flujo.

El mayor reto en materia de movilidad y transporte en las ciudades se encuentra en la priorización de la red existente, que hoy tiene un uso muy poco restringido, a partir de una jerarquización de vías por modo de transporte, y la urgente e impostergable transformación del sistema de transporte público que opera en el país.

Los niveles de congestamiento excesivos, los altos tiempos de viaje en distancias relativamente cortas y las altas concentraciones de emisiones de gases efecto invernadero, son muestra del uso excesivo del transporte privado y de que la priorización del uso del espacio público y la infraestructura vial no se da en el orden correcto: peatones, transporte no motorizado, transporte público masivo, transporte de carga y vehículos particulares. Adicionalmente, el uso indiscriminado del espacio público para estacionamientos empeora la situación de congestamiento y de disposición de espacio público en las ciudades.

Las ciudades necesitan consolidar y fomentar los sistemas de movilidad no motorizados, principalmente en los centros urbanos, para generar un cambio de cultura que propicie un mejor entorno urbano y un mayor uso del mismo.

El sistema de transporte público, en particular la red de transporte por autobuses es el modo de transporte que más se utiliza (45%³); sin embargo, esta cifra va en decrecimiento debido a la migración de usuario del autobús a la motocicleta principalmente, lo cual empeora las cifras en materia de seguridad vial. El sistema de transporte público requiere urgentemente una transformación operacional y una adecuada priorización sobre el transporte privado.

Para optimizar la operación del sistema de transporte público se parte de los principios de troncalización y establecimiento de rutas primarias y secundarias, de manera que se elimine la superposición de recorridos, característica muy obvia del sistema actual; mientras que la priorización del transporte público sobre el privado permitiría reducir los tiempos de viaje. Ambos factores inciden directamente en la cantidad de autobuses requeridos y, a su vez, impactan directamente en el funcionamiento de los centros de ciudades, que se han destinado a la instalación de paradas de autobuses en vías públicas, convirtiendo las ciudades prácticamente en “terminales a cielo abierto”.

³ Estimación hecha por la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT para el año 2017, con base en los datos del PRUGAM, que en 2007 le daba un 55% al bus (rutas regulares).

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

El actual servicio de trenes que presta el INCOFER, no cuenta con la capacidad operativa para prestar un servicio de calidad entre las cuatro principales áreas metropolitanas del país (San José, Alajuela, Heredia y Cartago), aunque ha representado para muchos una solución razonable. Sin embargo, se hace imperativo promover el desarrollo del tren interurbano eléctrico y a doble vía, de manera integrada con la red de rutas de autobuses, para que permita brindar un servicio eficiente y de acuerdo con la demanda y las necesidades de los usuarios.

Los usuarios del transporte público en autobuses y trenes no cuentan con la opción de realizar su pago por medios electrónicos. Esto a su vez repercute en el desconocimiento, por parte de las autoridades que regulan estos servicios, de la cantidad de pasajeros transportados en ambos modos de transporte, lo que dificulta la planificación y reestructuración de la operación de estos servicios, y la determinación de tarifas. La situación empeora ante la existencia de una institucionalidad débil para abordar y resolver estos temas de manera efectiva.

Otro requerimiento de los usuarios se refiere a las plataformas de información, sitios donde el usuario pueda obtener información de las rutas de buses, horarios, recorridos, puntos de parada, tiempos estimados de espera para el próximo bus o tren, entre otros.

Todos los problemas descritos tienen una especial gravedad en la GAM, pero cada vez más las ciudades intermedias del país están enfrentando los mismos problemas, aunque en las mismas el tema ni siquiera se discute. Trabajar con estos conceptos en ciudades de menor tamaño, representa una oportunidad para hacer mejor las cosas en materia de transporte y evitar los problemas que ya se experimentan en la capital del país.

Por otro lado, el transporte de carga es parte fundamental para el desarrollo de las ciudades, sus economías y servicios. Éste se asocia directamente a la red vial existente, habiendo mayor intensidad de tráfico pesado en la red de alta capacidad; sin embargo, la estructuración de esta red requiere en muchos casos del paso obligado por centros de ciudad, contribuyendo al congestionamiento, la inseguridad vial y los niveles de contaminación. Adicionalmente, las operaciones de carga y descarga en las ciudades, en cualquier horario del día y sin que existan sitios aptos para este tipo de operaciones, es uno de los principales factores que colapsan la vialidad en los centros urbanos, para lo cual se requiere de políticas locales en la materia.

Finalmente, el transporte aéreo y marítimo requiere una articulación con los otros modos y medios de transporte para dar mayor aprovechamiento a los servicios que brindan, así como para propiciar una intermodalidad más eficiente. Es muy poco lo que está regulado en la materia pero, dada la vinculación que estos medios de transporte tienen con la actividad turística, y que por ende representan una necesidad para promover la competitividad de todas las ciudades del país, es importante considerar las necesidades

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

en este campo y asegurarse de que a través de la planificación urbana se ofrezcan condiciones necesarias para su adecuado desarrollo.

Muchas acciones necesarias en el campo de la movilidad y el transporte son responsabilidad del MOPT, pero en materia de desarrollo urbano es posible ejecutar acciones concretas que apoyen las gestiones y la política impulsadas por este Ministerio siendo, en ese sentido, las municipalidades un actor importante y necesario para el cambio el paradigma dominante. La relación entre normativa urbana y los sistemas de transporte es vital, y por ello también lo es el contar lineamientos claros en materia de infraestructura vial, red vial y jerarquización; transporte público; estacionamientos; movilidad no motorizada; transporte de carga; y transporte aéreo y marítimo, que orienten la formulación de regulación específica.

Contexto ambiental de las ciudades

En la actualidad, la misión y visión del MINAE orienta su accionar hacia el equilibrio entre el medio físico y la dinámica antrópica, en procura de la optimización de la gestión ambiental lo cual, bajo la figura de Ministro Rector en el tema del ordenamiento territorial, tiene vinculación con el desarrollo urbano y los asentamientos humanos.

Si bien en el país no ha habido una clara vinculación entre el desarrollo urbano y el contexto ambiental, se cuenta con normativa específica que ha permitido garantizar cierta protección de recursos naturales, y además ha desarrollado jurisprudencia asociada con el manejo y protección del recurso hídrico, tanto en el enfoque de la calidad como del aprovechamiento racional; manejo y conservación de espacios públicos, calidad del aire y uso racional de fuentes energéticas, entre otros temas.

El tema del recurso hídrico, se ha posicionado como un tema transversal para el desarrollo del país. Un aspecto fundamental es la protección que se le brinda al recurso hídrico, para lo cual el país cuenta con leyes como la Ley Forestal y la Ley de Agua. Sin embargo, el marco legal del recurso hídrico data de 1942, y se considera que está obsoleto para las condiciones actuales, por lo cual se impulsa un proyecto de ley para generar ese cambio. Actualmente las distintas direcciones del MINAE coordinan acciones con el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA), orientadas a la protección del recurso natural, pese a esto se requiere de mayores recursos, en particular los vinculados con la creación de normativa que establezca límites en cuanto al uso del suelo, a través de planes reguladores.

Con relación a la cantidad de agua disponible, el Instituto Meteorológico Nacional (IMN), ha informado al país sobre un descenso en las precipitaciones, lo que provoca una disminución en el agua de los ríos y de los acuíferos y, por ende, disminución de las fuentes de abastecimiento de agua. Lo anterior, aunado a los fenómenos de migración, al aumento de la población y de la demanda de agua, hace que el panorama de disponibilidad se torne complicado; como medidas para atender esto, se ha implementado

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

el monitoreo del agua subterránea en sitios de interés, incrementado la cantidad de funcionarios dedicados a la protección del recurso y desarrollado normas técnicas orientadas a promover el uso de sistemas de conducción y aprovechamiento de agua más eficiente.

En materia de calidad del agua, se ha generado información importante para conocer la condición de los ríos, mediante el monitoreo del agua identificando parámetros prioritarios, y la elaboración de un mecanismo que contribuya a disminuir la contaminación difusa, provocada por labores agrícolas y actividades productivas en las ciudades.

En este contexto puede situarse el tema de la exposición al riesgo por eventos naturales. Las condiciones de la región climática en que se encuentra Costa Rica hacen que de manera periódica se presenten eventos meteorológicos que inciden en el aumento, disminución e intensidad de las precipitaciones, en las mareas y en los vientos. Estos eventos están asociados a los ciclones tropicales y a fenómenos de baja presión en el mar Caribe, la Zona de Convergencia Intertropical, los frentes fríos, las ondas del Este y los períodos de El Niño y La Niña. La mayor parte de las emergencias que tiene el país están asociadas a eventos generados por las lluvias y los vientos: inundaciones, deslizamientos, marejadas, “cabezas de agua”, que ocurren en cualquier época del año.

Los sismos y erupciones volcánicas, que son parte de la geodinámica interna del planeta, constituyen eventos reiterados a lo largo de toda la historia del país. Del efecto inmediato, o retardado, de estos factores geológicos pueden derivar eventos que se identifican como propios de la geodinámica externa, tales como deslizamientos, avalanchas, represamientos de agua y lodo, e inclusive inundaciones y los procesos erosivos ocasionados por el lavado de los suelos. Todos son eventos que derivan de una condición extrema de multi-amenaza.

En los contextos urbanos del país la actividad humana agrava, exacerba y aporta nuevos factores de amenaza. Entre tales factores se pueden destacar como disparadores de emergencias el mal diseño de la infraestructura vial y fluvial, la falta de mantenimiento de la infraestructura productiva y de servicios, las malas prácticas ambientales, así como el desorden del desarrollo habitacional y comercial, destacando en tal sentido, la prevalencia de asentamientos informales en sitios con amenazas, la mayor parte de los cuales está en la GAM; todos estos factores son el resultado de un prolongado descuido en la regulación en materia de planificación urbana, y en particular de uso del suelo.

Desde el punto de vista de las condiciones físicas, el Área Metropolitana es un espacio muy reducido que concentra diversos factores de amenaza natural en los que inciden: las calidades e inclinación de los suelos, la escorrentía de los cauces de río y quebradas, las fallas locales, y suelos inestables, entre otros. Fuera del GAM reside un 47,3% de la población, en asentamientos humanos de distintos tipos, algunos de carácter urbano y otros en contextos rurales y con vocación agrícola, pecuaria y de conservación.

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

Los eventos de emergencia que ocurren fuera de la GAM suelen ser los más intensos y mejor documentados en términos de pérdidas; en promedio, entre los eventos de características más intensas, las inundaciones a escala regional se presentan por lo menos dos veces al año y un sismo importante cada cuatro años, las sequías, por lo general, afectan solo la Vertiente del Pacífico, asociadas a la variabilidad climática, mientras que la actividad volcánica es permanente, con episodios de erupción que bien pueden repetirse cada 30 años.

En las costas la actividad turística orientada a las playas, mares y áreas de conservación ha generado una tendencia urbanística y comercial que presiona sobre las zonas marino-costeras, creando condiciones de vulnerabilidad ante la exposición a los eventos asociados con el mar, como las marejadas, las “trombas marinas”, las corrientes de resaca y los tsunamis, por mencionar algunos y que pueden ser exacerbados y más recurrentes por el aumento en el nivel del mar y el cambio paulatino del clima. (CNE, 2015).

Es importante tener claridad sobre que la forma en que es posible prepararse para enfrentar eventos como los mencionados, y minimizar sus efectos negativos, difiere en todos los casos. Así, en cuanto a los sismos es necesario en primer lugar cumplir con lo establecido en el Código Sísmico, observando también el Código de Cimentaciones; respecto a los eventos hidrometeorológicos es vital evitar la ocupación de las zonas más riesgosas, considerar el potencial riesgo a la hora de diseñar y construir infraestructura clave (carreteras y puentes), generando además redundancia en la red vial, y tomando otro tipo de precauciones en la construcción de edificaciones (edificación sobre pilotes); con respecto a las erupciones volcánicas es un poco más limitado el margen de acción, pero en primer lugar debe evitarse la ocupación de las áreas de riesgo definidas por la CNE, y particularmente las zonas aledañas a ríos en dichas zonas.

El desarrollo de las actividades humanas sin la debida planificación de uso del suelo constituye un factor de vulnerabilidad crítico frente a las amenazas naturales. Para disminuir el riesgo de los asentamientos humanos es vital considerar las amenazas y disminuir la vulnerabilidad, para lo cual deben utilizarse los instrumentos de ordenamiento territorial para hacer valer las condiciones mínimas de seguridad y habitabilidad de los, a fin de garantizar la seguridad de la población y evitar las pérdidas recurrentes. La gestión prospectiva y correctiva de la condición de riesgo debe marcar la pauta sobre el uso de la tierra, del desarrollo de obras, públicas y privadas, de la producción, los servicios y la renovación urbana.

El enfoque preventivo en la planificación urbana y el ordenamiento territorial requiere de la incorporación de medidas de prevención y mitigación en los instrumentos normativos, y de la adopción práctica de dichas medidas. Adicionalmente, para los asentamientos

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

humanos que se ven expuestos al riesgo de forma recurrente, se debe considerar la adopción de medidas que generen mayor resiliencia.

Servicios públicos básicos

En Costa Rica el subsector de abastecimiento de agua potable y saneamiento tiene diferentes actores en sus roles preponderantes. En el Cuadro 2 se presenta el detalle de esta situación y algunos datos relevantes relativos al servicio brindado.

Cuadro 2. Subsector de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Costa Rica

Rol	Institución	Función
Rector	Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)	Rectoría del aprovechamiento del recurso hídrico y disposición de aguas residuales.
	Ministerio de Salud (MINSALUD)	Definir y vigilar la calidad de agua para consumo y la calidad de la descarga de aguas residuales.
	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	Rectoría de la prestación de Servicios de abastecimiento de Agua Potable, Saneamiento y Alcantarillado Pluvial.
Regulador	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP)	Regulación económica y de la calidad de la prestación de los servicios.
Operador	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	Abastece 47% de la población costarricense. El porcentaje de las conexiones de agua potable con alcantarillado sanitario es cerca del 35%.
	ASADAS y CAARs	Abastecen al 30% de la población.
	Municipalidades: 28 municipalidades y 1 concejo de distrito	Abastecen al 14% de la población. Las municipalidades de Alajuela, La Unión, Belén y Cartago operan sistemas de saneamiento.
	ESPH	Abastece aproximadamente al 5% de la población. El porcentaje de las conexiones de agua potable con alcantarillado sanitario es cerca del 31%.
	Otros	Abastecen al 4% de la población.

Fuente: AyA.

En la actualidad, el servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento lo brindan los siguientes entes operadores legalmente autorizados: AyA, municipalidades, ESPH S.A. y las ASADAS. En el caso particular del AyA su ley constitutiva le da el carácter legal de operador y rector en abastecimiento de agua potable y saneamiento a nivel nacional. En general el país tiene un buen nivel de cobertura de abastecimiento de agua potable intradomiciliario, aunque con niveles de pérdidas de agua del orden del 50%, entre lo que debe contarse tanto lo que se pierde por fugas como por un consumo que no está siendo cobrado.

Los sistemas de abastecimiento operados por AyA, las Municipalidades y la ESPH son

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

fundamentalmente urbanos; estos operadores enfrentan varios retos comunes entre los que se encuentran:

- La disponibilidad del recurso hídrico para satisfacer la demanda actual y futura de los centros urbanos, o ciudades, de Costa Rica.
- La vulnerabilidad del recurso hídrico ante las diferentes amenazas naturales y antropogénicas que limitan su cantidad o calidad.
- El desarrollo y rehabilitación de infraestructura para sostener el consumo humano y el desarrollo de urbano del país.
- La mejora continua de los procesos de servicio en búsqueda de la continuidad, calidad y eficiencia.

Para superar los dos primeros es necesario entrar en cooperación con municipalidades y otras instituciones nacionales, en tanto algunas medidas necesarias para ello implican emitir normativa urbanística y de uso del suelo.

En relación con la recolección y tratamiento de las aguas residuales, según datos del AyA, el tratamiento que reciben las aguas generadas en el país se distribuye de la siguiente forma:

- El 70% corresponde a sistemas individuales con tanque séptico.
- El 13,4% corresponde a alcantarillados sin Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR).
- El 8% corresponde a alcantarillados con PTAR.
- El 6,4% corresponde a PTAR privadas.
- 1,6% letrina.
- 0,6% Otro.

Según la información del AyA (documento de la Política Nacional de Saneamiento), tomando en cuenta solo los cantones con un nivel de urbanización mayor al 70%, la cantidad total de aguas residuales ordinarias generadas en zonas urbanas es de 665.968 m³/día, y el total de aguas tratadas 129.255 m³/día, por lo que el porcentaje de aguas residuales ordinarias tratadas en zonas urbanas sería tan sólo del 19,4%. En general los niveles de cobertura de alcantarillado sanitario son bajos en relación con la cobertura de agua potable, y aún menor el de alcantarillado con tratamiento, lo anterior especialmente en áreas fuera de la GAM.

La guía para el desarrollo y la gestión del servicio de agua potable y saneamiento en Costa Rica estaría dada por las Políticas Nacionales correspondientes. Sobre este aspecto vale mencionar que actualmente existe una Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales, que fue aprobada por el Ministro de Ambiente, el Ministro de Salud y por la Presidenta Ejecutiva del AyA el pasado 15 de junio del 2016 y presentada el 7 de

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

marzo del 2017, y un borrador de la Política Nacional de Agua Potable, que se formalizará en la presente Administración.

El sistema eléctrico nacional está compuesto por tres ejes claramente definidos: Generación, Transmisión y Distribución de la electricidad a nivel nacional. El primer eje denominado Generación está ampliamente desarrollado por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), potestad que le otorga el estado costarricense mediante la Ley N° 449, y por la cual ha desarrollado a lo largo de varios años un gran número de proyectos, convirtiéndose en el mayor generador del país. Sin embargo, existen otras empresas públicas y privadas que, mediante leyes como la N° 7799⁴, N° 7789⁵ y N° 7508⁶ que imponen ciertas condiciones, también son generadoras.

El segundo eje de Transmisión, es un monopolio otorgado al ICE para el desarrollo, mantenimiento y operación del Sistema Nacional Interconectado.

Finalmente, en el tercer eje de Distribución existe una mayor descentralización del servicio, con instituciones públicas y privadas como lo son: el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), la Junta Administrativa del de Servicios Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC), Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH); y 4 cooperativas que son: Cooperativa de Electrificación Rural de los Santos (COOPESANTOS R.L.), Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos (COOPELESCA R.L.), Cooperativa de Electrificación Rural de Alfaro Ruiz (COOPEALFARORUIZ R.L.) y Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste (COOPEGUANACASTE R.L.), las cuales conforman el Consorcio Nacional de Empresas de Electrificación de Costa Rica (CONELÉCTRICAS R.L.).

Como parte del crecimiento de las ciudades y del alta demanda eléctrica a nivel residencial, industrial y en general (oficinas y comercio), las empresas eléctricas nacionales han tenido que incluir dentro de sus inversiones a corto, mediano y largo plazo, elementos para asegurar la continuidad del servicio, desde la optimización y nuevas búsquedas para la generación eléctrica, hasta la modernización de sus redes eléctricas con miras a dar sustento a ciudades más compactas e inteligentes.

Es por esta razón, que el tema eléctrico nacional debe de ir desarrollándose integralmente con la visión de desarrollo urbano, considerando especialmente aspectos como:

- ✓ Asegurar que el sistema de generación y distribución eléctrica supla las necesidades de los sistemas de ciudades en coordinación con los gobiernos locales.

⁴ Ley 7799, Reforma de la Ley de Creación de la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago, N° 3300.

⁵ Ley 7789, Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia.

⁶ Ley 7508, Ley que Autoriza la Generación Eléctrica Autónoma o Paralela.

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

- ✓ Apoyar los proyectos relacionados al sistema integrado de transporte público eléctrico⁷.
- ✓ Fomentar el uso racional de la electricidad⁸, mediante programas de eficiencia energética y usos adecuados de la misma.
- ✓ Recuperación de cauces de ríos y campañas de no contaminación con el fin que todos estos desechos no lleguen a los sistemas de generación eléctrica y afecten la generación.
- ✓ Fomentar la electrificación subterránea junto con las municipalidades en la densificación de las ciudades y en el mejoramiento de la iluminación pública⁹ de parques.
- ✓ Mayor coordinación en proyectos de inversión y políticas de desarrollo urbano entre instituciones como el MIDEPLAN, MIVAH, MINAE, Ministerio de Salud, INVU, Setena, CNE, ICE, CNFL, IFAM, ICAA, municipalidades y federaciones.
- ✓ Mejorar el servicio eléctrico que permita el crecimiento de áreas industriales más compactas y mejor especializadas.

Una mención necesaria, que debe hacerse al hablar de servicios públicos básicos en lo que sería un PNDU, es la importancia del cruce entre estos sistemas con el de la vialidad. Las calles constituyen no solo rutas de transporte de pasajeros y cargas, sino que también de estos servicios, y en esa medida deben considerarse no solo las necesidades en temas de movilidad y transporte, a la hora de pensar en el mantenimiento y expansión de la red vial, sino las asociadas a los sistemas de acueductos, alcantarillados y electrificación, tanto para su construcción, ampliación y mantenimiento.

Gobernanza

En esta materia, y asociado al desarrollo urbano en el país, ha existido un vacío tanto político como institucional, donde hay actores con responsabilidades claras que trabajan de manera no articulada, ni dirigidos por alguna autoridad competente. Lo anterior incide en la falta de planificación urbana a escala local, pero también en una escala regional o subnacional, entendiendo esto último como cualquier arreglo que cubra un determinado territorio que comparte una necesidad y una visión de desarrollo urbano.

Existen esfuerzos realizados por diversos actores que contribuyen a gestionar el desarrollo urbano del país, pero que, al hacerse de forma desarticulada y no dirigida bajo

⁷ VII Plan Nacional de Energía 2015-2030, MINAE. Modernizar la Flota Vehicular y Optimizar el transporte público masivo.

⁸ Ley 7447 Regulación del Uso Racional de la Energía y su Reglamento. Se autoriza a la CNFL a ejecutar programas, vender equipos y servicios y desarrollar proyectos relacionados con el uso racional de la energía.

Reglamento: Hace referencia a la iluminación en los Artículos 49, 52, 53.

⁹ VII Plan Nacional de Energía 2015-2030, MINAE. Orientaciones de política en electricidad (Objetivo específico 1.4.2: Asegurar el alumbrado público eficiente).

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

una visión común, no consiguen avanzar ni concretarse para generar un cambio tangible. Así, el país cuenta con diversos instrumentos, algunos reactivados en la presente Administración, que pueden servir para apuntalar la política de desarrollo urbano y facilitar su implementación; sobre esto a continuación se hacen algunas menciones relevantes.

Con respecto al tema regional, lo primero que debe acotarse es que en la actualidad cada una de las seis regiones del país, definidas por el Decreto de Regionalización del Territorio Costarricense (Decreto Ejecutivo N° 16068-PLAN y sus reformas), cada una de las cuales cuenta con un Plan Regional de Desarrollo al 2030 (PRD); sin embargo, esa regionalización no coincide con otras hechas por diversos ministerios e instituciones públicas, para la organización de sus operaciones y programas específicos. El PND constituye un instrumento articulador de las políticas nacionales con el nivel regional, y su formulación se fundamentó en el desarrollo de talleres participativos en los que se identificó la problemática, aspiraciones y potencialidades regionales. Cada plan llegó a un nivel macro estratégico, siendo un marco orientador de lo que los actores regionales identificaron como el norte de su desarrollo, que serviría como insumo para otros procesos donde se definieran proyectos o programas específicos, como es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (PND), donde, en algunos casos, sirvieron como un insumo para que la oferta sectorial diera respuesta puntual a las necesidades regionales. Pese a lo anterior, es importante indicar que no todos los PRD incluyen de manera específica y puntual los temas relacionados con el desarrollo y la planificación urbana, ya que en algunas ocasiones la estrategia se fundamentó en otros aspectos prioritarios o potenciales en la región; sin embargo, estos instrumentos podrían complementarse a futuro, a fin de que se incluya también la visión de desarrollo urbano que se quiere en cada región, considerando lo establecido en la PNDU.

Siempre en relación con estos Planes Regionales de Desarrollo de MIDEPLAN, en la actualidad se está trabajando en la propuesta metodológica para darle forma a una Cartera de Proyectos, lo que permitirá operativizar estos Planes. En este sentido, aquellos proyectos que por su carácter, ubicación, impacto o influencia sean pertinentes al tema urbano, deberían orientarse por aquellos lineamientos y acciones plasmadas en la PNDU, enfocando esfuerzos que permitan abordar acciones y dinamizar proyectos cuyo beneficio tenga un reflejo acorde al sistema de ciudades definido.

Como complemento a lo anterior, los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES), son espacios de representación de los diversos actores que existen en una región, y que desde MIDEPLAN se han impulsado con renovada fuerza en la presente Administración. Sus fines son: promover el desarrollo regional económico, social y ambiental, garantizando la sostenibilidad y el uso racional de los recursos, incorporando la participación activa y efectiva de la población en la identificación y solución de sus problemas; además de promover los intereses regionales ante actores públicos y privados de alcance nacional, así como propiciar alianzas público- privadas y público-público que

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

favorezcan el desarrollo regional. Así entonces, corresponde al COREDES: aprobar el Plan Regional de Desarrollo; gestionar tanto las condiciones como los recursos para la implementación de programas y proyectos en correspondencia con el PRD; avalar aquellos con factibilidad y viabilidad de ser implementados; entre otras funciones.

El soporte técnico en relación a los proyectos de los COREDES, lo constituyen los Comités Intersectoriales Regionales (CIR), que entre sus funciones tienen coordinar la programación, ejecución y seguimiento de acciones del PND; participan en la elaboración, actualización y ejecución del PRD; y elaboran propuestas de desarrollo viables de conformidad con lo establecido en los PRD. Así, los COREDES constituyen una figura importante para acercar la gestión del desarrollo urbano a más actores, divulgar los principios definidos en la PNDU y apoyar más efectivamente las iniciativas en la materia.

Este tema es de suma importancia, si se logra articular este tipo de planes como herramienta de proyección intermedia, que permitiría traducir a los espacios subnacionales y supracantones los lineamientos y estrategias de la PNDU. Pero además, si se logra articular con espacios como los COREDES, como figura estratégica para acercar la gestión del desarrollo urbano a más actores y con mayor poder de decisión, divulgar los principios definidos en la política y atacar las necesidades puntuales, ya identificadas por medio de propuestas de desarrollo urbano, se estaría dando mayor músculo de ejecución al PNDU, logrando más iniciativas en la materia y resultados más palpables y con mayor área de influencia.

Antecedentes normativos

Leyes y reglamentos

La **Ley de Planificación Urbana N° 4240 del 15 de noviembre de 1968**, creó los instrumentos conocidos como Plan Nacional de Desarrollo Urbano y plan regulador, estableciendo que el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo debía hacer y mantener actualizado dicho Plan, y las municipalidades el respectivo plan regulador.

En dicha Ley se establece que las funciones que requiere la planificación urbana nacional o regional será cumplida por MIDEPLAN y el INVU, y se le concede a este último la potestad de emitir regulación referente a lo establecido en el artículo 21 de la Ley, por la disposición del Artículo Transitorio II, lo cual significa que puede crear reglamentos de carácter nacional que rijan ante la falta de planes reguladores. Es así como en 1982 se crea el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, y en 1987 el Reglamento de Construcciones; actualmente el INVU trabaja en la actualización de ambos reglamentos y en la realización de uno adicional sobre Renovación Urbana.

En el 2000, se crean vía Decreto ejecutivo el Consejo Nacional de Planificación Urbana y la Secretaría Técnica del Plan (**Decreto N°31.062-MOPT-MIVAH-MINAE**), como instancias de que coadyuven al INVU en la elaboración de la PNDU. Adicionalmente, al

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

Consejo se le concede la función de “coordinar políticas, objetivos y prioridades en materia de planificación urbana” y de “promover proyectos, acuerdos, decretos y resoluciones que sobre la planificación urbana a nivel nacional y regional deban ser sometidos al Poder Ejecutivo”.

El CNPU está conformado por los Jerarcas de las siguientes instituciones y ministerios: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), quien preside el Consejo; Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN); Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT); Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU); Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), y Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL); Adicionalmente el Secretario Ejecutivo, quien participará con voz pero sin voto. En la actual Administración, el CNPU decidió incorporar al mismo a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) y al Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados (AyA).

La Secretaría Técnica está conformada por un equipo técnico de funcionarios de las instituciones que conforman el Consejo, donde se trabaja bajo la coordinación del Secretario Ejecutivo del Plan, el cual es nombrado por el Presidente del Consejo y ratificado por la Junta Directiva del INVU.

La LPU de 1968 establece que “*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 de desarrollo físico, urbano-regional y coordinación de las inversiones públicas de interés nacional*”. Adicionalmente, la Ley define:

*Artículo 3º.- Conforme a los objetivos antes indicados, el Instituto preparará, revisará y mantendrá al día un **Plan Nacional de Desarrollo Urbano**, en que estén representados los elementos necesarios, especialmente:*

- a) La política de desarrollo que tienda a cumplir las principales finalidades, requerimientos y recomendaciones, sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas;*
- b) El factor de población, con las proyecciones de su crecimiento y distribución, a nivel nacional, regional y urbano, incluyendo normas recomendables sobre densidad;*
- c) El uso de la tierra con planes sobre la extensión y forma de aprovechamiento de las porciones requeridas para el crecimiento urbano;*
- d) El desarrollo industrial, con indicación de los sitios apropiados para efectuarlos en las áreas urbanas;*

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

- e) *La vivienda y la renovación urbana, con exposición de las necesidades, metas y programas para una y otra línea de operación;*
- f) *Los servicios públicos, para analizar y ubicar en forma general los proyectos sobre transportes, comunicaciones, electrificación, abastecimiento de agua, drenajes pluviales y sanitarios, instalaciones educativas y asistenciales, y todos los demás que por su función, tamaño, extensión, situación legal u otra causa, deban incluirse dentro del referido Plan; y*
- g) *La recreación física y cultural, que propicie la conservación y el disfrute racional de los recursos naturales, de las reservas forestales, de la vida silvestre y de los lugares escénicos y sitios o edificios de interés histórico o arqueológico.*

Esta disposición del año 1968 contribuye con la protección y preservación de una serie de derechos que recogen tanto la Constitución Política como Tratados de Derecho Internacional, como son el derecho a la vida, la salud, al ambiente, a la propiedad privada, al adecuado reparto de la riqueza, entre otros.

Debe indicarse que con el desarrollo posterior, principalmente de diversa normativa en materia de protección del medio ambiente, existe una serie de disposiciones que viene a complementar lo dispuesto por el legislador en el año 1968. Ejemplo de ello lo es la **Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 del 04 de octubre de 1995**, la que viene a introducir el concepto de Ordenamiento Territorial en el ordenamiento jurídico costarricense. Cabe citar los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley Orgánica del Ambiente que disponen:

Artículo 28.- Políticas del ordenamiento territorial. *Es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.*

Artículo 29.- Fines. *Para el ordenamiento territorial en materia de desarrollo sostenible, se considerarán los siguientes fines:*

- a) *Ubicar, en forma óptima, dentro del territorio nacional las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura, como unidades energéticas y distritos de riego y avenamiento.*
- b) *Servir de guía para el uso sostenible de los elementos del ambiente.*
- c) *Equilibrar el desarrollo sostenible de las diferentes zonas del país.*
- d) *Promover la participación activa de los habitantes y la sociedad organizada, en la elaboración y la aplicación de los planes de ordenamiento territorial y en los*

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

planes reguladores de las ciudades, para lograr el uso sostenible de los recursos naturales.

Artículo 30.- Criterios para el ordenamiento. Para el ordenamiento del territorio nacional, se considerarán, entre otros, los siguientes criterios:

- a) El respeto por las características culturales, históricas y sociales de las poblaciones humanas involucradas y su distribución actual sobre el territorio.
- b) Las proyecciones de población y recursos.
- c) Las características de cada ecosistema.
- d) Los recursos naturales, renovables y no renovables, las actividades económicas predominantes, la capacidad de uso de los suelos y la zonificación por productos y actividades agropecuarias, en razón de consideraciones ecológicas y productivas.
- e) El efecto de las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre el ambiente.
- f) El equilibrio que necesariamente debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.
- g) La diversidad del paisaje.
- h) La infraestructura existente.

Artículo 31.- Desarrollo urbanístico. Para lo dispuesto en el artículo 29 anterior, se promoverá el desarrollo y el reordenamiento de las ciudades, mediante el uso intensivo del espacio urbano, con el fin de liberar y conservar recursos para otros usos o para la expansión residencial futura.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano implica, además de la observancia de los preceptos legales antes apuntados, el respeto al ordenamiento jurídico en un sentido más amplio. En este sentido, no existe una lista taxativa de normas y principios jurídicos aplicables; sin embargo, se pretende dejar apuntados algunos recaudos mínimos a tomar en consideración:

- Principio democrático
- Principio de legalidad
- Interés Público
- Principios de la Ciencia y de la Técnica
- Deber de probidad
- Principio de Coordinación Interadministrativa
- Imprescindible participación de MIDEPLAN.

Es relevante considerar que, dados los cambios en la institucionalidad costarricense, desde 1968 a la fecha, y el principio de autonomía municipal que en la materia incluye la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio (precepto del artículo 169 de la Constitución Política) lo cual podrán hacer a través de, entre otras herramientas, los planes reguladores, para cumplir con lo definido en la LPU es necesario cuidar los límites

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

y no invadir esa autonomía. Para ello vale considerar lo definido en la sentencia 4205-96 de la Sala Constitucional, donde se establecen los alcances municipales en relación a la planificación urbana, y por defecto de las instituciones del Estado, en particular la Dirección de Urbanismo del INVU, que pueden definir “[...] *los grandes lineamientos, normas técnicas o directrices generales conforme a las cuales deben los gobiernos locales elaborar sus respectivos planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano correspondientes*”; en vista de esto es que el PNDU debe buscar el punto exacto de equilibrio donde no quede en algo muy etéreo y generalísimo, pero tampoco tan concreto que más bien irrespete la Autonomía Municipal

Políticas nacionales y planes

Sobre recursos que permiten orientar las acciones del país en un campo de acción específico, en el pasado el MIVAH promulgó dos políticas públicas con sus respectivos planes de acción: la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040 (PNOT) y su primer Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020 (PLANOT), la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 (PVAH) y su plan de acción. Adicionalmente, y como parte de las gestiones hechas como parte del Consejo Nacional de Planificación Urbana, el cual es presidido por el Jarca del MIVAH, se generó y aprobó vía decreto ejecutivo el Plan de Desarrollo Urbano de la Gran Área Metropolitana 2013-2030 (Plan GAM 2013). Actualmente impugnado ante la Sala IV.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)¹⁰ es un instrumento de planificación estratégica, a largo plazo, que busca integrar un marco de objetivos y esfuerzos institucionales comunes, que procuren el desarrollo del territorio y de la población de manera equilibrada, equitativa, sostenible y competitiva, mediante la correcta gestión de los asentamientos humanos y el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos; en la misma se plantearon metas en tres ejes de desarrollo: a) Calidad de hábitat, asociado a temáticas de: Planificación de los Asentamientos Humanos, Vivienda, Infraestructura y Redes, Movilidad y Transporte, Participación Ciudadana y Paisaje, áreas verdes, recreativas y espacios públicos; b) Protección y Manejo Ambiental, se asocia a temáticas de: Manejo de cuencas y recurso hídrico, Uso y Manejo de Suelos, Diversidad Biológica, Carbono Neutralidad y Educación Ambiental; y c) Competitividad Territorial, abordando temas de Potencial Turístico, Innovación Tecnológica, Infraestructura y Gestión Pública. El Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PlaNOT) 2014-2020, es el instrumento de gestión operativa que establece acciones estratégicas y la ruta a seguir en respuesta a las metas definidas en la PNOT.

Sobre los insumos que aporta la PNOT y su Plan de Acción, y la vinculación con la Política Nacional de Desarrollo Urbano, cabe resaltar el hecho de que ambos constituyen

¹⁰ Surge como parte del ejercicio rectoría del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda (SOTV) que ostentaba este Ministerio -en la Administración Chinchilla Miranda 2010-2014-, establecida en el DE-36646-MP-PLAN publicado en La Gaceta no-137 del 15 de julio del 2011.

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

instrumentos que al abordar la temática de Ordenamiento Territorial se quedan en un ámbito más general y no generaron lineamientos técnicos en materia de planificación y desarrollo urbano, ni acciones concretas que puedan ser ejecutadas efectivamente en los plazos definidos en el PlaNOT, para alcanzar las metas que se plantean.

Por su parte, la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH) impulsa la vivienda adecuada y polifuncional; los asentamientos humanos que promuevan la integración, la cohesión social y la congruencia con su entorno natural; y un hábitat participativo, inclusivo y sustentable, con especial interés en la población en condiciones de pobreza, riesgo, vulnerabilidad y exclusión social. Para alcanzar estos propósitos, la PNVAH se estructuró en 5 ejes: a) Político-administrativo; b) Sociocultural; c) Ambiental; d) Físico-espacial; y e) Económico-financiero. El plan de acción de esta política presenta una debilidad al proponer la creación del Sistema Nacional del Hábitat, al cual designa como responsable de la ejecución de muchas acciones estratégicas que, al no crearse este órgano, quedan sin ejecución. Adicionalmente, algunas acciones planteadas son demasiado generales y por ello su aplicación resulta poco factible.

En el nivel de planificación regional, el Plan de Desarrollo Urbano para la Gran Área Metropolitana¹¹ (Plan GAM) constituye un instrumento normativo de aplicación obligatoria para los municipios de la GAM¹², y que tiene por objeto dar lineamientos a nivel regional que permitan dirigir la forma en que se usa el suelo en esta área, en aquellos cantones donde no exista un plan regulador. Además, al momento de emitirse cualquier plan regulador nuevo, este debe de contemplar lo establecido en el Plan GAM, considerando la congruencia entre planificación regional y local. Pese a lo anterior, dado que existe una acción de inconstitucionalidad contra este Plan, su aplicación está suspendida de manera cautelar hasta que la Sala IV dictamine.

¹¹ El Plan GAM vigente fue oficializado mediante DE-13583-VAH-OFIPLAN -del 03 de mayo de 1982-. Han existido propuestas de actualización del mismo, el más reciente es llamado Plan GAM 2013-2030, oficializado mediante el DE-38334-PLAN-MINAE-MIVAH-MOPT -del 10 de marzo del 2014- sin embargo, el mismo se encuentra impugnado.

¹² Según Procuraduría General de la República, **Dictamen 152** del 19 de junio de 2012, la única forma en que un gobierno local puede desaplicar el Plan Regional Urbano, es aprobando su respectivo plan regulador.

Consejo Nacional de Planificación Urbana

Borrador de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

Competencia y rol de los entes involucrados con el desarrollo urbano

MIVAH	Ministro rector del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos (incluye a INVU, IFAM y CNE). Ministro preside el Consejo Nacional de Planificación Urbana.
MIDEPLAN	Responsable de cumplir las funciones que requiere la planificación urbana nacional o regional (LPU). Financiar la realización de planes reguladores.
MINAE	Ministro rector de Sector Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial (incluye al MIVAH, INVU, CNE, AyA). Aprobación de planes reguladores en lo que respecta a la incorporación de la variable ambiental (SETENA, SENARA)
MOPT	Ministro rector del Sector Transporte e Infraestructura.
INVU	Responsable de cumplir las funciones que requiere la planificación urbana según la LPU. Elaborar planes reguladores cuando se solicite. Aprobar planes reguladores. Realizar normativa según Artículo transitorio II de la LPU.
IFAM	Brindar asistencia técnica a las municipalidades. Dar capacitación a las municipalidades. Financiar la realización de planes reguladores.
CNE	Emitir resoluciones vinculantes sobre riesgo (zonas de riesgo). Ejercer control sobre la función reguladora realizada por otras instituciones para controlar procesos generadores de riesgo. Asesorar a municipalidades en el manejo de información sobre riesgo Fortalecer capacidades para el manejo de emergencias en los diversos niveles territoriales.
AyA	Rectoría técnica de la prestación de servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario y alcantarillado pluvial. Prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario
CNFL	Proveer de infraestructura y energía eléctrica al área servida de la GAM. Apoyar y contribuir en el crecimiento urbano al Gobierno Central y municipalidades desde la perspectiva del sistema eléctrico en la GAM