



Ministerio de Vivienda
y Asentamientos Humanos
República de Costa Rica

CONSTRUIMOS UN PAÍS SEGURO

Rectoría del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda



Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040

Contextualización y Línea Base

Octubre 2012

Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040

Contextualización y Línea Base

Octubre 2012



Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
República de Costa Rica

Índice de contenidos

1. Introducción.....	08
2. Antecedentes.....	10
2.1 Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”.....	10
2.2 El Programa 21.....	11
2.3 Agenda Habitat.....	12
2.4 La Declaración del Milenio y los Objetivos de desarrollo del Milenio.....	13
2.5 La Cumbre de la Tierra.....	14
2.6 Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial.....	15
2.7 Plan Puebla y Proyecto Mesoamérica.....	16
2.8 Convenio para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas naturales de los países de América.....	17
2.9 Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.....	17
2.10 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.....	18
3. Contexto Nacional General.....	20
4. Modelo de Ocupación Territorial Actual.....	22
4.1 Dimensión Ambiental.....	24
4.2 Dimensión Social.....	36
4.3 Dimensión Económica.....	66
5. Conclusiones y recomendaciones.....	78

Índice de imágenes

- Portada izquierda: Vista aérea de la GAM. Prugam, 2005.
- Portada centro: Ciudad de San José. MIVAH, 2011.
- Portada derecha: Vista aérea de la GAM. Prugam, 2005.
- Imagen 01: Vista aerea de la GAM. Prugam, 2005.
- Imagen 02: Foto satelital de Limón. Terra, 1997.
- Imagen 03: Vista aerea de San José. MIVAH, 2011.
- Imagen 04: Portada del documento "Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014". Tomado de www.mideplan.go.cr, 2011.
- Imagen 05: Portada del documento "Programa 21". Tomado de www.un.org, 2011.
- Imagen 06: Logo UN-HABITAT. Tomado de www.unhabitat.org, 2011.
- Imagen 07: Logo Agenda Habitat. Tomado de www.unhabitat.org, 2011.
- Imagen 08 : Portada del documento "Objetivos de desarrollo del Milenio". Tomado de macrisolis.blogspot.com, 2011.
- Imagen 09: Vivienda en Talamanca. MIVAH, 2009.
- Imagen 10: Logo UNESCO. Tomado de www.unesco.org, 2011
- Imagen 11: Portada del documento "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar". Tomado de es.wikipedia.org, 2011.
- Imagen 12: Esquema CONVEMAR. Tomado de www.un.org, 2011.
- Imagen 13: División Político - Administrativa de Centroamérica. PRUGAM, 2005.
- Imagen 14: Vertientes de Costa Rica. MIVAH, 2011.
- Imagen 15: Regiones de Costa Rica. MIVAH, 2011.
- Imagen 16: Vertientes y Cuencas Hidrográficas de Costa Rica. MIVAH, 2011.
- Imagen 17: Microclimas de Costa Rica. MIVAH, 2011.
- Imagen 18: Vista de la GAM desde los cerros de Escazú. Prugam, 2005.
- Imagen 19: Vista aerea del sector sur de la GAM. Prugam, 2005.
- Imagen 20: Vista aerea de la GAM. Prugam, 2005.
- Imagen 21: Parque Nacional La Cangreja. Geovanny Sanabria, 2011.
- Imagen 22: Rana flecha roja (Oophaga pumilio). Cintia Carpio, 2009.
- Imagen 23: Alrededores del volcán Tenorio, Guanacaste. Geovanny Sanabria, 2011.
- Imagen 24: Deslizamiento de terreno en Poas de Alajuela. MIVAH, 2008.
- Imagen 25: Vista aerea de la GAM. PRUGAM, 2005.
- Imagen 26: Países con vulnerabilidad a dos o mas amenazas naturales con potencial de provocar pérdidas nacionales importantes. Elaborado por Banco Mundial. Tomado de www.worldbank.org, 2011.
- Imagen 27: Ciudad San José. Fabio Ureña, 2011.
- Imagen 28: Migración interna en la GAM. PRUGAM, 2007.
- Imagen 29: GAM. Prugam, 2005.
- Imagen 30: Perez Zeledón. Fabio Ureña, 2010.
- Imagen 31: San Pedro, San José. Fabio Ureña, 2011.
- Imagen 32: Distritos que poseen plan regulador urbano. Elaboración propia con datos del INVU, 2010.
- Imagen 33: Puerto Limón. MIVAH, 2010.

Índice de tablas

- **Tabla 1:** Esquema de sistematización. Elaboración propia, MIVAH, 2011.
- **Tabla 2:** Índice de Desempeño Ambiental 2006-2010. Yale Center for Environmental Lay & Policy / Center for International Earth Science. Tomado de Indicadores Básicos de Costa Rica 2004-2009, MIDEPLAN, 2010.
- **Tabla 3:** Áreas Silvestres Protegidas según categorías de manejo 2004-2010 (total de hectáreas). Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Tomado de Indicadores Básicos de Costa Rica 2004-2009, MIDEPLAN, 2010.
- **Tabla 4:** Contratos y pagos por servicios ambientales según modalidad 2004-2008. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. Tomado de Indicadores Básicos de Costa Rica 2004-2009, MIDEPLAN, 2010.
- **Tabla 5:** Población de Costa Rica según Censos y Proyecciones 1522-2100. Thiel, 1902 / Censos de población publicados por DGEC e INEC, CCP e INEC, 2002.
- **Tablas 6,7,8:** Costa Rica: Distribución de la población por sexo y edades. Pirámides de Población (n.d.). Tomado de <http://ccp.ucr.ac.cr/observa/CRindicadores/mestim.htm>, 14 de octubre, 2008.
- **Tabla 9:** Población de la GAM según Censos 1963-2000. Fuente: PRUGAM, 2006.
- **Tabla 10:** Población de la GAM por grandes grupos de edad. PRUGAM, 2006.
- **Tabla 11:** Mayores y menores tasas de emigración e inmigración en la GAM 1995-2000. PRUGAM, 2006.
- **Tabla 12:** Porcentaje de hogares pobres por nivel de pobreza 1992-2009. INEC, EHPM, 2009.
- **Tabla 13:** Costa Rica: Evolución del coeficiente de Gini 1990-2009. PNUD, Documento Nacional 2010, La Desigualdad en Costa Rica.
- **Tabla 14:** Tendencia del IDHc promedio y sus componentes 1992-2009. Atlas del Desarrollo Humano Cantonal, 2009.
- **Tabla 15:** Clasificación de los cantones según categorías del IDHc. Atlas del Desarrollo Humano Cantonal, 2009.
- **Tabla 16:** Distribución de los cantones por provincia, según su IDHc con respecto al IDHC cantonal promedio. Atlas del Desarrollo Humano Cantonal, 2009.
- **Tabla 17:** Distribución porcentual de la población, según categorías del IDHc 2006-2009. Atlas del Desarrollo Humano Cantonal, 2009.
- **Tabla 18:** Tendencia promedio del IDHc y del IDGc 2001-009. Atlas del Desarrollo Humano Cantonal, 2009.
- **Tabla 19:** Clasificación de los cantones según categorías del IDHc. Atlas del Desarrollo Humano Cantonal, 2009.
- **Tabla 20:** Factores más problemáticos para hacer negocios 2010-2011. Informe de Competitividad Global 2009-2010, Foro Económico Mundial.
- **Tabla 21:** Índice de Competitividad Global 2010-2011, según pilares. Informe de Competitividad Global 2009-2010. Foro Económico Mundial.
- **Tabla 22:** Población ocupada por sector productivo 2004-2009 (porcentaje). Instituto Nacional de Estadística y Censos. Tomado de Indicadores Básicos de Costa Rica 2004-2009, MIDEPLAN, 2010.
- **Tabla 23:** Índice de Competitividad Regional 2006. Elaboración propia con base en datos del Índice de Competitividad Cantonal, MIVAH, 2009.
- **Tabla 24:** Indicadores clave al año 2009. Informe de Competitividad Global 2009-2010, Foro Económico Mundial.
- **Tabla 25:** Acceso de la población a internet por Regiones de Planificación 2009. Centro Centroamericano de Población Encuesta de Hogares Propósitos Múltiples, 2009.
- **Tabla 26:** Accesibilidad de Familias a Equipos de Cómputo e Internet. Elaboración propia, con base en datos de la Encuesta de Hogares, 2010.

Siglas y acrónimos

- **ALC:** América Latina y el Caribe
- **ASP:** Area Silvestre Protegida
- **BANHVI:** Banco Hipotecario de la Vivienda
- **BID-CATASTRO:** Proyecto de Regularización de Catastro y Registro
- **CADETI:** Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras
- **CAPROBA:** Federación de Cantones Productores de Banano
- **CCP:** Centro Centroamericano de Población
- **CCVAH:** Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos
- **CEPAL:** Comisión Económica para América Latina
- **CGR:** Contraloría General de la República
- **CNE:** Comisión Nacional de Emergencias
- **EHPM:** Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
- **FEDOMA:** federación Occidental de Municipalidades de Alajuela
- **FEMETRON:** Federación Metropolitana de Municipalidad de San José
- **FEDEMSUR:** Federación de Municipalidades del Sur
- **GAM:** Gran Área Metropolitana
- **GEI:** Gases de Efecto Invernadero
- **ICAA:** Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados
- **ICC:** Índice de Competitividad Cantonal
- **ICE:** Instituto Costarricense de Electricidad
- **ICT:** Instituto Costarricense de Turismo
- **IDA:** Instituto de Desarrollo Agrario
- **IFAM:** Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
- **IGN:** instituto Geográfico Nacional
- **INEC:** Instituto Nacional de Estadística y Censos
- **INTA:** Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria
- **INVU:** Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
- **MIDEPLAN:** Ministerio de Planificación Nacional
- **MIVAH:** Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- **ONU:** Organización de las Naciones Unidas
- **PAN:** Programa de Acción Nacional de Lucha Contra la Degradación de Tierras de Costa Rica
- **PGR:** Procuraduría General de la República
- **PLANOT:** Plan Nacional de Ordenamiento Territorial
- **PND:** Plan Nacional de Desarrollo
- **PNDU:** Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- **PNOT:** Política Nacional de Ordenamiento Territorial
- **PNVAH:** Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos
- **PRODUS:** Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible
- **PRUGAM:** Plan Regional Urbano del Gran Área Metropolitana
- **SEPSA:** Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
- **SETENA:** Secretaría Técnica Ambiental
- **SFNV:** Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
- **SICA:** Sistema de Integración Centroamericana.
- **SIEPAC:** Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central
- **SINAC:** Sistema Nacional de Áreas de Conservación
- **SINADES:** Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible
- **SIRI:** Sistema de Información de Registro Inmobiliario.
- **SMIT:** Sistema Mesoamericano de Información Territorial
- **SNIT:** Sistema Nacional de Información Territorial
- **SNIP:** Sistema Nacional de Inversiones Públicas
- **UCR:** Universidad de Costa Rica
- **USEG:** Unidades Socioecológicas de Gestión
- **ZMT:** Zona Marítimo Terrestre



1. Introducción

Como parte del proceso de construcción de la **Política Nacional de Ordenamiento Territorial** (PNOT) y en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora", el siguiente documento somete a consideración de las instituciones que conforman el Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda, de otras entidades con incidencia territorial y de la ciudadanía, el marco contextual y la línea base que actúa como fundamento para la construcción de la PNOT.

Este documento parte de la premisa de la existencia de gran cantidad de documentos, tanto diagnósticos como prospectivos, que tratan el tema del ordenamiento territorial nacional, regional y local en Costa Rica. Por esta razón, la construcción del presente documento partió del desarrollo de un proceso de sistematización de los insumos existentes identificados. Además, cabe destacar que el mismo no pretende convertirse en un diagnóstico en sí mismo de la situación del ordenamiento territorial del país. Más que eso, busca erigirse como una **plataforma de encuentro de visiones** diversas, con el fin de construir una línea base conjunta, que coadyuve a una **construcción conciliada de una política pública de articulación sectorial**.

El **Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos** (MIVAH), en su afán de consolidar un Sector de Ordenamiento Territorial y Vivienda que trabaje en torno al **principio de coordinación**, se da a la tarea de recopilar las más variadas opiniones existentes y generar una discusión abierta que integre diversas visiones acerca del territorio nacional.

La contextualización y línea base contenida en este documento, se estructura a partir de las dimensiones esenciales del **desarrollo sostenible**, a saber, la dimensión ambiental, la dimensión social y la dimensión económica. Para cada una de estas dimensiones se seleccionaron temas clave, a partir de los cuales, se desarrollan los diferentes contenidos del documento.



Imagen 1: Vista aerea de la GAM. Prugam, 2005.

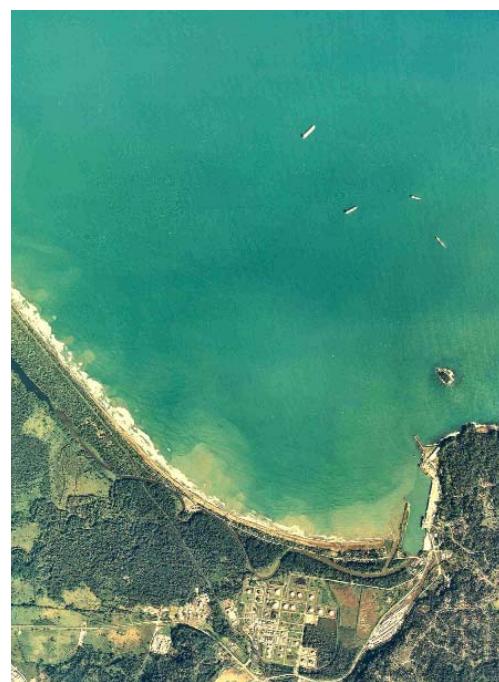


Imagen 2: Foto satelital de la ciudad de Limón. Terra, 1997.

Dimensión ambiental:

En esta dimensión se aborda el tema de la **gestión ambiental**, haciendo énfasis en la gestión del riesgo, el cambio climático, la diversidad biológica y la desertificación.

Dimensión social:

En esta dimensión se abordan los temas de **desarrollo humano, paisaje y gobernanza**. Es importante recalcar que se pretende dar un cambio en la concepción del territorio, abordando la perspectiva del paisaje como nodo integrador de la actuación urbanística, tanto en zonas urbanas, como rurales. Asimismo, el tema paisaje abarca también el paisaje natural asociado a los corredores biológicos y recursos naturales.

Dimensión económica:

En esta dimensión se aborda la **competitividad del territorio nacional**, tanto desde el ámbito del territorio local como global, y el tema de la **innovación y tecnología** asociadas a la administración y ordenamiento del territorio.

Imagen 3: Vista aerea de San José. MIVAH, 2011.





2. Antecedentes

El ordenamiento territorial es una disciplina que surge en el accionar del Estado costarricense casi a partir del nacimiento mismo de la República. Paulatinamente, y con el pasar de las décadas, el territorio nacional ha sido poblado y aprovechado en un afán de conseguir diversos objetivos y metas de importancia nacional.

Desde el establecimiento de la división político-administrativa en siete provincias, pasando por la construcción del ferrocarril al Atlántico y los procesos históricos que definieron la Segunda República, el desarrollo nacional ha configurado el emplazamiento actual del territorio costarricense, el cual cobra una importancia coyuntural debido a los retos y objetivos que el nuevo milenio le presenta a la Región Centroamericana.

Actualmente, los gobiernos se encuentran en la responsabilidad de responder a desafíos globales complejos; tales como la adaptación al calentamiento global, la reducción de la pobreza y el desarrollo de asentamientos humanos cada vez más inclusivos y en armonía con el medio ambiente. No obstante, las respuestas que brinde la institucionalidad a estas circunstancias deben facilitar la producción de riqueza y su distribución equitativa.

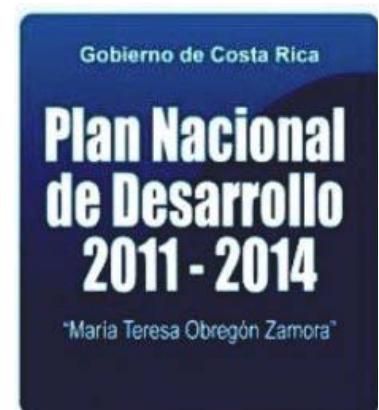
A continuación se mencionan algunas iniciativas nacionales, regionales y mundiales, impulsadas y ratificadas por Costa Rica, en función de la promoción del desarrollo sostenible:

2.1 Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”

A nivel nacional, se incluye en el PND para el período 2011-2014 al Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda. La conformación de este Sector constituye un hecho inédito en la planificación nacional asociada al territorio. A la cabeza de dicho Sector, se encuentra la figura del Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, el cual se apoya en el MIVAH para el ejercicio de la rectoría. El Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda se encuentra conformado por las siguientes instituciones:

1. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)
2. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
3. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)
4. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)
5. Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)
6. Instituto Nacional de Transferencia de Tecnología Agrícola (INTA)
7. Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
8. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)
9. Instituto Geográfico Nacional (IGN)
10. Proyecto de Regularización de Catastro y Registro (BID-CATASTRO)
11. Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)
12. Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)
13. Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)

Como parte de las acciones estratégicas encomendadas a este Sector, en el PND 2011-2014, se encuentra la construcción de la PNOT y posteriormente, la formulación de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PLANOT). Sin embargo, la rectoría del Sector no se limita únicamente al seguimiento y ejecución de las metas del PND. Es una prioridad, para el MIVAH, establecer las bases para la consolidación de un Sector que trabaje articuladamente bajo el **principio de coordinación**, el cual debe regir el ejercicio de la función pública. Bajo este principio, el Estado debe hacer confluir a los actores que propician transformaciones en el territorio, con el fin de alcanzar las metas de desarrollo del país. El principio de coordinación es vital y medular, como función de los estados nacionales en el ordenamiento del territorio.



2.2 El Programa 21

El nacimiento de la Agenda 21 se asocia a la adopción en 1987, por parte de las Naciones Unidas, del concepto de desarrollo sostenible. Mediante la publicación del Informe Brundtland, el cual se elaboró en el marco de la Comisión Mundial sobre ambiente y desarrollo, se define el concepto de desarrollo sostenible como aquel desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades.

El Programa 21 se adoptó en 1989 y define una serie de acciones que deben ser acometidas a nivel mundial, nacional y local, por entidades de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los gobiernos de sus Estados miembros y por grupos particulares en todas las áreas en las que ocurren impactos humanos sobre el medio ambiente. Como parte de las acciones señaladas por el Programa 21 para la promoción del desarrollo sostenible, en el capítulo 10 de dicho documento se reconoce la necesidad de que los Estados promuevan un **enfoque integrado en la planificación y la ordenación de los recursos de la Tierra**. Como complemento a este postulado, se identifican una serie de actividades medulares a realizar por los gobiernos nacionales:

- Elaboración de políticas e instrumentos normativos de apoyo.
- Refuerzo de los sistemas de planificación y ordenación.
- Promoción de la aplicación de sistemas adecuados de planificación y ordenación¹.

¹ Organización de las Naciones Unidas. Programa 21, Capítulo 10.

Imagen 4: Portada del documento "Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014". Tomado de www.mideplan.go.cr, 2011.



Imagen 5: Portada del documento "Programa 21". Tomado de www.un.org, 2011.



2.3 Agenda Habitat

La Agenda Hábitat es el resultado de la cumbre de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, realizada en Estambul, Turquía, en 1996. El marco de postulados y metas que establece esta agenda internacional, puede considerarse como una consecuencia posterior y directamente relacionada al Programa 21, también impulsada por las Naciones Unidas.

La Agenda Hábitat nace debido a la necesidad de mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos. Con el objetivo de alcanzar esta meta, los acuerdos tomados en esta conferencia mundial hacen énfasis en dos temas integrales, a saber:

1. Vivienda adecuada para todos: Especialmente para las poblaciones con menos acceso a recursos, tanto de las ciudades, como de las zonas rurales, mediante criterios que favorezcan a la sociedad, sin dañar el medio ambiente. Paralelamente, se reconoce al ser humano como el elemento central del desarrollo sostenible, el cual tiene derecho de acceder a una vivienda adecuada y a llevar una vida saludable y en armonía con la naturaleza.

2. Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos: Este desarrollo implica un equilibrio entre el desarrollo económico, social y la protección del medio ambiente, respetando los derechos humanos y las libertades fundamentales. El desarrollo sostenible debe ser concebido bajo los valores de la transparencia, la representatividad, la rendición de cuentas en la gestión pública y la administración en todos los sectores de la sociedad. La participación efectiva de la sociedad civil es otro valor fundamental de los asentamientos humanos sostenibles.

La Agenda Hábitat constituye un llamamiento mundial para la acción a todos los niveles. En un marco de objetivos, ofrece principios y compromisos, una visión positiva de los asentamientos humanos sostenibles en que todas las personas tengan una vivienda adecuada, un entorno saludable y seguro, acceso a los servicios básicos y un empleo productivo libremente elegido.



Imagen 6: Logo UN-HABITAT. Tomado de www.unhabitat.org, 2011.



Imagen 7: Logo Agenda Habitat. Tomado de www.unhabitat.org, 2011.

2.4 La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Una de las iniciativas más recientes y que forma parte de la agenda política de gran cantidad de países es la Declaración del Milenio, promulgada el 3 de setiembre del año 2000. En dicho documento se definen una serie de metas relacionadas con la disminución de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y el acceso equitativo a servicios sociales básicos.

La Declaración del Milenio recoge los denominados, “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, los cuales comprenden ocho objetivos de desarrollo humano que los 192 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015. Estos ocho postulados tocan temas referentes a la erradicación de la pobreza, la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, la mortalidad infantil y materna, el avance del VIH y el sustento del medio ambiente.

El objetivo de Desarrollo del Milenio número 7 plantea **garantizar el sustento del medio ambiente**, a través del cumplimiento de las siguientes metas:



Imagen 8 : Portada del documento "Objetivos de desarrollo del Milenio". Tomado de macrisolis.blogspot.com, 2011.

- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- Reducir y ralentizar considerablemente la pérdida de diversidad biológica, para el año 2010.
- Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, para el 2015.
- Haber mejorado considerablemente la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales, para el 2020.

Se puede observar que en las metas anteriormente expuestas, se exponen cuatro retos globales completamente relacionados al modelo de ocupación territorial de cualquier país o estado nacional. Como primera meta se hace énfasis en que las políticas y programas nacionales incorporen los principios del desarrollo sostenible. Las siguientes tres metas exponen coyunturas territoriales, íntimamente ligadas a la conservación del ambiente y los asentamientos humanos.



2.5 La Cumbre de la Tierra

La Cumbre de la Tierra fue realizada en Río de Janeiro, Brasil en 1992. Contó con la participación de 172 gobiernos, incluidos 108 Jefes de Estado y de Gobierno. Como resultado se aprobaron varios acuerdos que habrían de regir la labor futura, entre ellos: la **Agenda 21**, la **Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo** y la **Declaración de Principios para un Consenso Mundial sobre los Bosques de Todo Tipo**. Además, en esta cita mundial se firmaron dos instrumentos con fuerza jurídica obligatoria: la **Convención Marco sobre Cambio Climático** y el **Convenio sobre Diversidad Biológica**. Paralelamente se iniciaron las gestiones con miras a una **Convención de lucha contra la desertificación**, la cual quedó abierta a la firma en octubre de 1994 y entró en vigor en diciembre de 1996.

La **Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo** consiste en una serie de 27 principios, cuyo objetivo es establecer una alianza mundial nueva y equitativa, mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial. A continuación se indican algunas acciones establecidas en dicho documento.

- **Energía:** Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central (SIEPAC), a los que se suman las interconexiones eléctricas entre Guatemala-Méjico y entre Panamá-Colombia.
- **Telecomunicaciones:** Autopista Mesoamericana de la Información (AMI).
- **Transporte:** Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas.
- **Facilitación Comercial:** Modernización de Aduanas y Pasos Fronterizos (Instalaciones).
- **Desarrollo Sustentable:** Fortalecimiento del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) y promoción de un Sistema Regional Integral de Áreas Naturales Protegidas.
- **Salud:** Sistema Mesoamericano de Salud Pública (SMSP).
- **Desastres Naturales:** Sistema Mesoamericano de Información Territorial (SMIT).
- **Vivienda:** Programa para el Desarrollo de Vivienda Social en Centroamérica.
- **Bienes Públicos Regionales:** Proyecto Mesoamericano de Fruticultura (PROMEFRUT).

Para junio del año 2012, se tiene programada la celebración de la conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, **Río +20**, como estrategia de seguimiento de los acuerdos y acciones tomadas en 1992 en Río de Janeiro. Esta cumbre se centrará en dos ejes de discusión: la **economía verde** en el contexto del desarrollo sostenible y la **erradicación de la pobreza**.

2.6 Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial

A partir del año 2007, con base en el marco conceptual mencionado, la Región Centroamericana inicia un proceso de reflexión respecto al tema de ordenamiento territorial. Producto de esta discusión, en el 2008, se origina en el seno del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH), una propuesta para la primera Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial, la cual fue aprobada por los ministros del ramo, durante la celebración de la XXXV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), realizada el 28 y 29 de junio del año 2010, en Ciudad de Panamá, Panamá.

La generación de esta Agenda Centroamericana constituye un esfuerzo pionero por la integración regional, desde el punto de vista de potenciar la importancia geopolítica de la región. En la construcción de esta política participaron representantes políticos y técnicos de El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá, Nicaragua y República Dominicana. Con la construcción de esta agenda, se pretende establecer las bases de un acuerdo político regional para el abordaje del tema y un punto de partida conceptual, así como la definición de un conjunto de recomendaciones para la consolidación de la integración territorial de la región. Entre los objetivos que señala la Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial para ser implementadas por los Estados de la región se enumeran los siguientes:

1. Promover la construcción de una visión común que alinee el ordenamiento territorial, en función de una visión de desarrollo, mediante la homogenización de un marco conceptual, como estrategia para el desarrollo territorial.
2. Promover la actualización y creación de marcos políticos y normativos del ordenamiento territorial, para que los países miembros del SICA puedan implementar el ordenamiento territorial, mediante el uso de lineamientos legales.
3. Promover el establecimiento de mecanismos de financiamiento articulados territorialmente, para apoyar la inversión pública y financiar los programas y proyectos nacionales y locales de ordenamiento territorial mediante la articulación y conexión directa de los planes nacionales y locales con el presupuesto.
4. Fortalecer a las entidades nacionales integrantes del CCVAH, para que cuenten con la capacidad de promover e implementar el ordenamiento territorial, mediante la aplicación de un marco normativo aprobado, una visión común y conceptos compartidos sobre el tema.
5. Promover el fortalecimiento de las entidades locales, para la definición de sus políticas de suelo, que ayuden a la ubicación de proyectos de carácter regional y local en coordinación con la gestión ambiental, riesgos , cuencas, etc.
6. Promover y fomentar el liderazgo de los municipios para la creación de asentamientos humanos inclusivos, competitivos, menos vulnerables y más seguros, ambientalmente sostenibles y capaces de alojar nuevas migraciones territoriales.



2.7 Plan Puebla Panamá y Proyecto Mesoamérica

El Plan Puebla Panamá (PPP) nace en 2001, en el marco de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en El Salvador, como la conjunción de dos agendas de desarrollo: la Agenda de Modernización y Desarrollo de Centroamérica y la Agenda de Desarrollo del Sur Sureste de México. Este plan pretende sentar en la región las bases para un proceso de planificación regional Mesoamericano, y así contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de Centroamérica y México. Este mecanismo es complementario al proceso de integración impulsado por el SICA, ampliando su alcance general a la Región Mesoamericana.

Casi 10 años después, como parte de la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla del 2008, en la Ciudad de Villahermosa, Tabasco, en la que participaron los gobiernos de los países Centroamericanos, México y Colombia, se realiza un proceso de reestructuración del Plan Puebla Panamá y se acuerda su evolución hacia el **“Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: “Proyecto Mesoamérica”**.

Así pues, el proyecto Mesoamérica nace como un mecanismo de concertación y diálogo de los nueve países de la región (Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, México y Colombia), con el objetivo de impulsar iniciativas y capacidades para hacer efectiva la operativización de proyectos que redunden un beneficio directo a la población de la región.

Como se puede apreciar, el alcance del Proyecto Mesoamérica parte del reconocimiento de la región como unidad de planificación, lo cual implica la gestión y formulación de proyectos de gran envergadura e importancia territorial, proyectos que el país debe conceptualizar como parte de su lógica de desarrollo geopolítica y territorial.

Imagen 9: Vivienda en Talamanca. MIVAH, 2009.



2.8 Convenio para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas naturales de los países de América

Es el primer instrumento internacional de protección a los paisajes, suscrito en la ciudad de Washington el día 12 de octubre de 1940 durante la Convención para la Protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América. Sobre éste tema se establece que:

“Deseosos de proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico, y los lugares donde existen condiciones primitivas de los casos a que esta Convención se refiere”².

Por último la convención establece que: “Los Gobiernos contratantes convienen en adoptar o en recomendar a sus respectivos cuerpos legislativos competentes, la adopción de leyes y reglamentos que aseguren la protección y conservación de la flora y la fauna dentro de sus respectivos territorios y fuera de los parques nacionales y reservas nacionales, monumentos naturales y de las reservas de regiones vírgenes mencionadas en el Artículo 2. Dichas Reglamentaciones contendrán disposiciones que permitan la caza o recolección de ejemplares de flora y fauna para estudios o investigaciones científicas, por individuos y organismos debidamente autorizados.”³

“Los Gobiernos contratantes convienen en adoptar o en recomendar a sus respectivos cuerpos legislativos la adopción de leyes que aseguren la protección y conservación de los paisajes, las formaciones geológicas extraordinarias y las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico.”⁴

2.9 Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural

Fue presentada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en su décimo séptima reunión, celebrada en París, del 17 al 21 de octubre de 1972. Busca la protección del patrimonio cultural y natural amenazado por la destrucción por causas tradicionales de deterioro, y por la evolución de la vida social y económica. Considera que el deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural y natural constituyen un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo, y que su protección debe ser un esfuerzo tanto nacional, como internacional. Establece que incumbe a la colectividad internacional entera participar en la protección del patrimonio cultural y natural con valor universal excepcional, prestando asistencia colectiva. Esta convención considera como patrimonio cultural lo siguiente:



Organización de las Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Imagen 10: Logo UNESCO. Tomado de www.unesco.org, 2011

² Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de la Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, 1940, pagina 2, Secretaría general de la Organización de los Estados Americanos.

³ Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de la Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, 1940, Artículo 5, pág. 3, Secretaría general de la Organización de los Estados Americano

⁴ Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de la Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, 1940, Artículo 5, pág. 3, Secretaría general de la Organización de los Estados Americano



“Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumental, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional, desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.

Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje, le dé un valor universal excepcional, desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.

Los lugares: obras del hombre y obras conjuntas del hombre y la naturaleza, así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos, que tengan un valor universal excepcional, desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Los monumentos naturales: constituidos por formaciones físicas y biológicas o grupos de estas formaciones que tengan un valor universal excepcional, desde el punto de vista estético o científico.

Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animales y vegetales amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.

Los lugares naturales: zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural”.⁵

Como parte de los acuerdos finales de esta Convención, sobresale: “Cada uno de los Estados Partes en la presente convención, reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente. Procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que se disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico.”⁶

2.10 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

Junto con la aprobación de Carta de las Naciones Unidas en 1945, la Convención de los Derechos del Mar (CONVEMAR) es considerada uno de los convenios multilaterales más relevantes en la historia de la Naciones Unidas. La misma ONU la considera como uno de los instrumentos jurídicos más importantes del siglo XX. Reconociendo que todos los problemas del espacio oceánico están estrechamente relacionados entre sí y deben ser considerados conjuntamente, establece que los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, más allá de los límites de la jurisdicción nacional, son “patrimonio común de la humanidad”, que todos tienen

⁵ Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, 1972, Artículo 2, página 2, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

⁶ Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, 1972, Artículo 4, página 3, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

derecho a utilizar y obligación de proteger. Por añadidura, prevee la solución obligatoria de controversias, establece el marco jurídico global para todas las actividades que se lleven a cabo en los océanos y los mares, contiene normas detalladas que rigen todos los usos de los océanos y define los derechos y responsabilidades de los Estados.⁷

Firmada en Montego Bay, Jamaica, en 1982, propone un orden jurídico para los mares y los océanos que facilite la comunicación internacional, promueva sus usos con fines pacíficos, promueva la utilización equitativa y efectiva de los recursos, promueva el estudio, protección y preservación del medio marino y la conservación de los recursos vivos.⁸

El tratado cubre los siguientes grandes ejes temáticos:

- Los límites de las zonas marítimas (mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental).
- Los derechos de navegación, inclusive los estrechos utilizados para la navegación internacional.
- La paz y la seguridad en los océanos y los mares.
- La conservación y gestión de los recursos marinos vivos.
- La protección y preservación del medio marino.
- La investigación científica.
- Las actividades en los fondos marinos más allá de los límites de la jurisdicción nacional.
- Los procedimientos para la solución de controversias entre los Estados.

Costa Rica acepta y ratifica esta convención bajo la Ley N° 7291, del 3 de agosto de 1992. Las Naciones Unidas registra a Costa Rica en “Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements as at 03 June 2011” el 21 de setiembre de 1992.

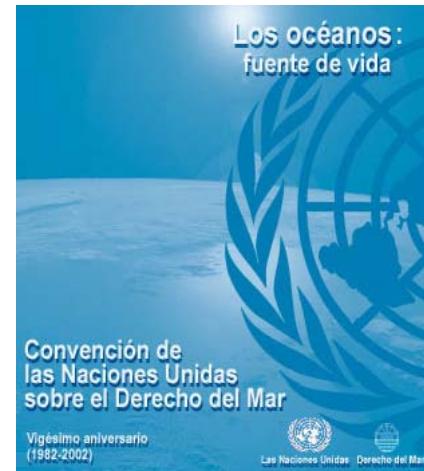


Imagen 11: Portada del documento "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar". Tomado de es.wikipedia.org, 2011.

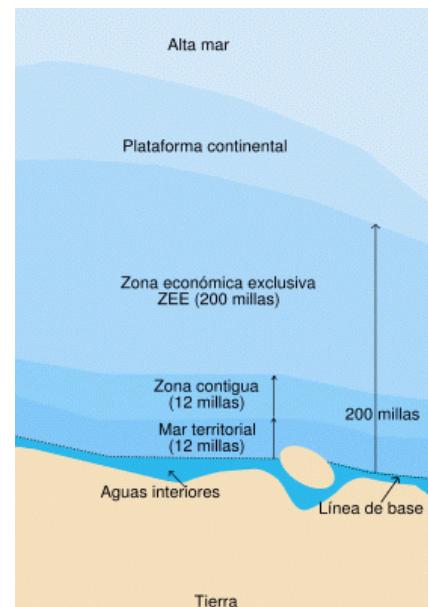


Imagen 12: Esquema CONVEMAR. Tomado de www.un.org, 2011.

⁷ Organización de las Naciones Unidas. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Nueva York: Naciones Unidas, 1992.

⁸ Cajiao, María V. *Manual de legislación marina costera y pesquera de Costa Rica*. San José: Fundación Marviva, 2010.



3. Contexto Nacional General

Costa Rica se encuentra localizada dentro de las coordenadas geográficas 8° y 11° de latitud norte, 82° y 85° de longitud oeste. Incluyendo su área insular, el territorio continental del país tiene una **extensión de 51.100 km²** (50.660 km² de tierra y 440 km² de agua), de los cuales 26.21% se encuentran catalogado como Área Silvestre Protegida.

Junto a Belice y El Salvador, Costa Rica es una de las Repúblicas de menor extensión territorial de América Central. Limita al norte con Nicaragua, con la que comparte 309 km de frontera, al sur con Panamá, con la que comparte 639 km, al este con el mar Caribe y al oeste con el océano Pacífico.

La longitud del litoral costarricense comprende 1.228 km, de los cuales 1.016 están en la costa pacífica y 212 km en la costa caribe. La costa pacífica presenta una serie de irregularidades como penínsulas, golfos y bahías, condición que facilita el establecimiento de zonas portuarias y el desarrollo turístico. Por el contrario, la costa del Caribe es más regular y menos apta para este tipo de instalaciones. Además, el país tiene soberanía sobre 200 millas náuticas de Zona Económica Exclusiva (ZEE) y 12 millas náuticas



Imagen 13: División Político - Administrativa de Centroamérica. PRUGAM, 2005.

Imagen 14: Vertientes de Costa Rica. MIVAH, 2011.



Imagen 15: Regiones de Costa Rica. MIVAH, 2011.



de Aguas Territoriales. Adicionalmente, el país cuenta con una **plataforma marítima** (incluyendo tanto el Mar Patrimonial, como el Mar Territorial) la cual alcanza los **585.000 km²**. De estos, el 16.53% se encuentra catalogado como Área Silvestre Protegida. Por lo tanto, el espectro de planificación varía al cambiar los tradicionales 51.100 km², por un **total de 636.000 km²** a ser considerados en una estrategia de Ordenamiento Territorial Nacional.

Desde sus orígenes como territorio ístmico, el territorio que hoy comprende Costa Rica ha fungido como puente biológico, donde coexisten especies de flora y fauna pertenecientes al neo ártico, al neo trópico y algunas otras a la región de las Antillas. Sumado a esta alta biodiversidad, el país contiene diversas zonas de vida, las cuales incluyen desde paisajes litorales, localizados a nivel del mar, hasta paisajes de páramo sobre los 3.000 m de altitud.

En cuanto a la división administrativa, la Constitución Política de Costa Rica, aprobada el 30 de noviembre de 1848, definió las denominaciones de provincia, cantón y distrito, además creó las siguientes provincias: **San José** (con un cantón y diez distritos), **Alajuela** (con dos cantones y ocho distritos), **Cartago** (con dos cantones y trece distritos), **Heredia** (con un cantón y siete distritos) y **Guanacaste** (con cuatro cantones y ocho distritos). Posteriormente, el 17 de septiembre de 1858 se confiere a **Puntarenas** el título de provincia. Por último, el 01 de agosto de 1902, **Limón** se constituye en la última de las provincias que comprende el territorio nacional.

De 1848 a 1980, la cifra de cantones en el país pasó de 10 a 81. Los distritos, por su parte, han experimentado mayor flexibilidad en su proceso de constitución, por lo que su número cambia constantemente.

Posteriormente y en el marco de la promulgación de la Ley de Planificación Nacional Nº 5525 y sus reformas, se instaura el “**Sistema de Planificación Nacional**”, que incorpora una concepción territorial enfocada al desarrollo de “**Regiones Estructurales**” y “**Concejos Regionales**”. El concepto de región, como unidad geográfica adecuada a la planificación del desarrollo, es asumido mediante Decreto Ejecutivo Nº 7944-P del año 1978, el cual establece la regionalización del país a partir de las grandes características naturales y socio culturales del mismo. Así pues, se crean la **Región Central**, la **Región Chorotega**, la **Región Brunca** y la **Región Huetar Atlántica**, la **Región Huetar Norte**, la **Región Pacífico Central** y las provincias de Heredia y Cartago se establecen como regiones.

Imagen 16: Vertientes y Cuenca Hidrográficas de Costa Rica. MIVAH, 2011.

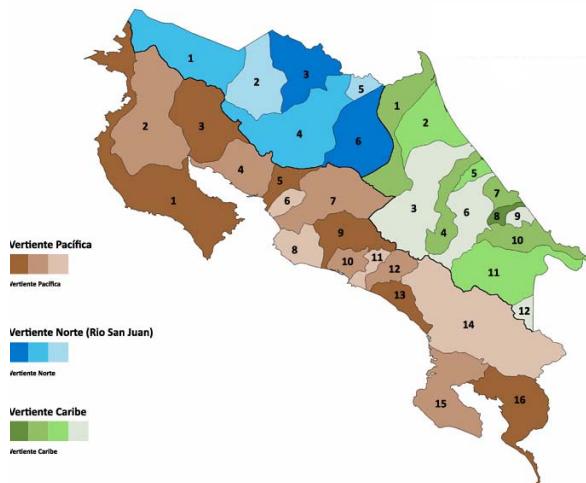
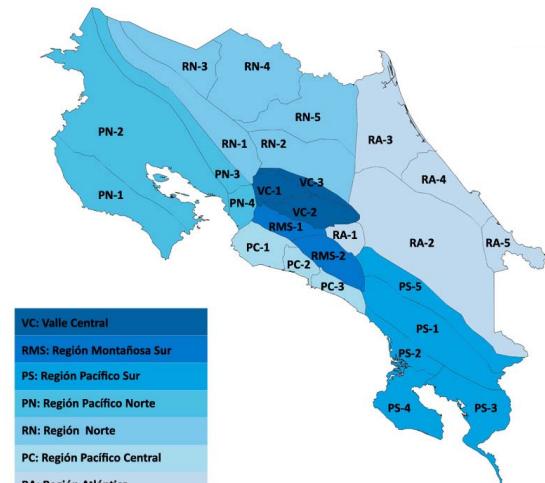


Imagen 17: Microclimas de Costa Rica. MIVAH, 2011.





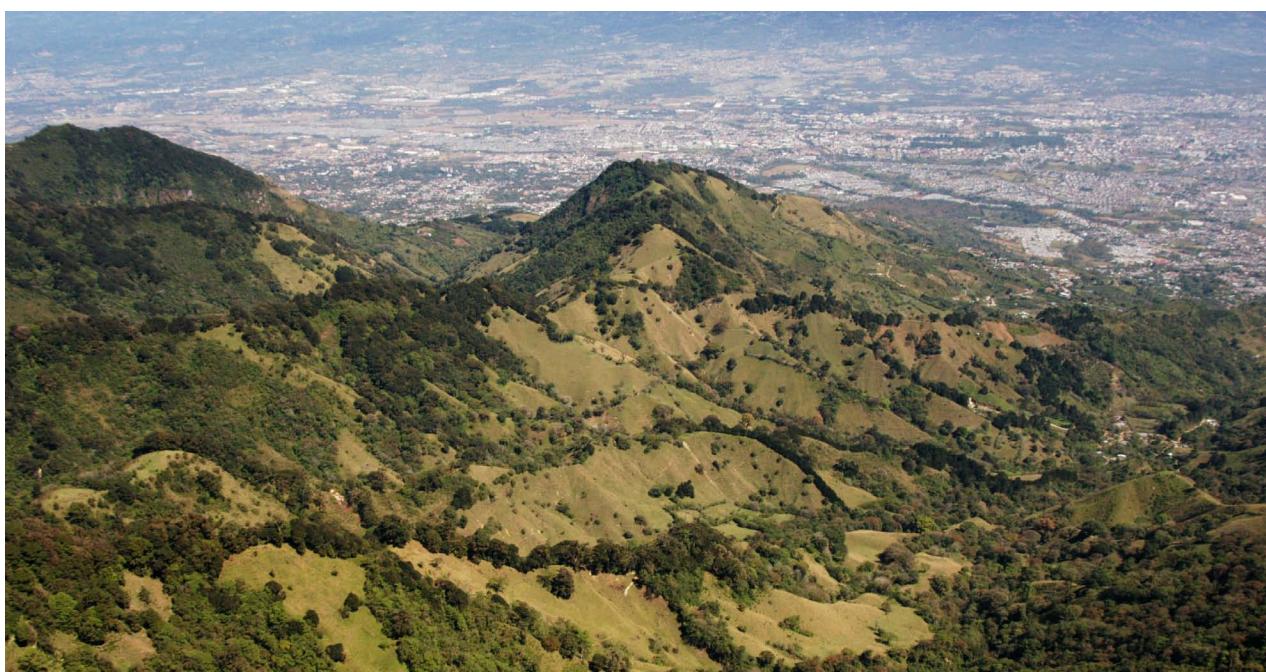
4. Modelo de Ocupación Territorial Actual

Para la exposición y análisis de los insumos mencionados anteriormente, se define un esquema de sistematización dividido en **dimensiones estructurales, ejes de contextualización y temas específicos**. Dicho esquema fue definido en función de las orientaciones generales del PND 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora” y los principios del desarrollo sostenible.

El objetivo de realizar una caracterización abarcando temas tan diversos es definir, de forma general, el modelo de ocupación territorial que se ha desarrollado a través de los años en el país. Entendiendo el término **"modelo de ocupación territorial"** como la forma y tendencias de uso que la sociedad costarricense le ha dado al territorio nacional y que han determinado su forma de apropiarse del espacio, tanto continental como marino, la forma en que hace uso de los recursos naturales y la manera en que determina la implantación de los asentamientos humanos.

El análisis de la información recabada se realiza en función de un esquema de descripción de la situación actual, basado en estudios e investigaciones identificadas y sistematizadas con anterioridad. Con base en este estado de la situación, se procede a identificar las tendencias del modelo actual que impiden satisfacer las demandas y el interés común de la población. A través de la identificación de estas tendencias, se pretende establecer una base para el estudio de posibles acciones estratégicas que den forma y configuren la PNOT.

Imagen 18: Vista de la GAM desde los cerros de Escazú. Prugam, 2005.



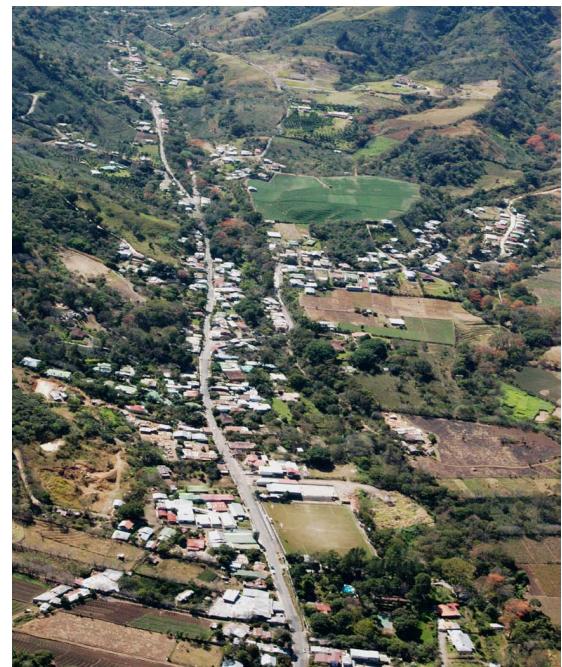
Dimensión	Eje	Tema
Ambiental	Gestión ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Diversidad biológica Calentamiento global Desertificación
	Gestión de riesgo	<ul style="list-style-type: none"> Vulnerabilidad y amenazas
Social	Desarrollo Humano	<ul style="list-style-type: none"> Aspectos socioeconómicos Aspectos demográficos
	Desarrollo Urbano	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de ciudades Vivienda y asentamientos humanos
	Paisaje	<ul style="list-style-type: none"> Paisaje urbano Paisaje rural Paisaje natural
	Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> Normativa Instrumentos para el OT Financiamiento
Económico	Competitividad	<ul style="list-style-type: none"> Competitividad económica Competitividad social Competitividad ambiental Competitividad global
	Innovación y tecnología	<ul style="list-style-type: none"> Uso de la tecnología para la planificación del territorio

Tabla 1: Esquema de sistematización. Elaboración propia, MIVAH, 2011.

Imagen 19: Vista aerea del sector sur de la GAM. Prugam, 2005.



Imagen 20: Vista aerea de la GAM. Prugam, 2005.





4.1 Dimension Ambiental



Imagen 21: Parque Nacional La Cangreja. Geovanny Sanabria, 2011.

4.1.1 Gestión Ambiental

En materia ambiental, Costa Rica muestra un escenario de contrastes y contradicciones. Por un lado, el país ha logrado consolidar un aparato administrativo con suficiente sustento legal, el cual le permite implementar una fuerte agenda verde que se encuentra en constante crecimiento. Por ejemplo, mediante la implementación de estrategias como: *Pago por Servicios Ambientales*, *Certificado de Sostenibilidad Turística*, *incorporación de la variable ambiental a actividades, obras y proyectos a través de la SETENA*, *el establecimiento de corredores biológicos*, entre otras iniciativas. La consolidación del *Sistema de Áreas Protegidas* es otro destacable esfuerzo de conservación del patrimonio natural que el país ha consolidado en las últimas décadas. La inversión para mantener y fortalecer dichas áreas es muy significativa y los retos que se erigen son especialmente importantes en la protección del territorio marino-costero. Como muestra de este éxito, Costa Rica ocupa el tercer lugar a nivel mundial y el primero en América Latina, según el Índice de Desempeño Ambiental, publicado en el año 2010.

Además de estos esfuerzos, son variados los instrumentos legales y de planificación que se pueden citar como avances significativos en los últimos años, a manera de ejemplo se menciona la implementación de la *Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad* y su Plan de Acción, instrumento de planificación en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Asimismo, es destacable hacer mención del proceso de investigación y planificación territorial que da pie a las *Unidades Socio Ecológicas de Gestión (USEG)*, como una forma novedosa de organizar el territorio nacional. Finalmente, cabe mencionar el *Plan Nacional de Manejo y Conservación de Suelos*.

Sin embargo, todos estos logros se enfrentan con realidades que son parte de las problemáticas territoriales nacionales. Tal es el caso de la situación de atención crítica para los ecosistemas marino-costeros y los de aguas continentales. Además de la situación de amenaza para los ecosistemas boscosos, que se revelan en el IV Informe del país al Convenio de Diversidad Biológica.⁹

Otro aspecto que se contrapone a los logros en materia ambiental alcanzados a nivel nacional, es el relacionado al tratamiento y disposición de los desechos sólidos, respecto del cual el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) apunta: “es un serio problema ambiental nacional. El inadecuado manejo de desechos sólidos se convirtió en emergencia nacional al inicio de la década de los noventa; sin embargo, las referencias a este problema datan de décadas más atrás. Debido al ritmo de crecimiento de los volúmenes generados, se han incrementado los problemas ligados a su procesamiento y disposición. Adicionalmente, cada vez son más difíciles de resolver los conflictos relacionadas con la ubicación de rellenos sanitarios en diferentes áreas del territorio.”¹⁰

Por otra parte, la escasa planificación de los asentamientos humanos del país genera un fuerte impacto en la pérdida de diversidad biológica, contribuye con los procesos que generan el cambio climático y la pérdida de capacidad de nuestros

⁹ El Convenio sobre Biodiversidad Biológica es un instrumento internacional de fuerza jurídica firmado en 1992 en el marco de la cumbre de la tierra en Río de Janeiro, Brasil.

¹⁰ Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Documento final del grupo de Ambiente. Fase I del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Pag. 23. 2002.



suelos. “Recientes análisis de la huella ecológica del país dan como resultado un 12% de deuda. Costa Rica es en estos momentos un país ecodeudor, producto de su modelo de consumo y la escasa gestión ambiental integrada que realiza. Los problemas causados por la contaminación-sedimentación a todo nivel, el urbanismo poco planificado, la construcción de infraestructura de todo tipo, la sobreutilización de los recursos del suelo y del agua, la pérdida de hábitat por estas y otras causas y el cambio climático, son considerados para el país como los principales impulsores directos de cambio que aumentan la pérdida de biodiversidad.”¹¹

4.1.1.1 Situación actual: Cambio climático, diversidad biológica y desertificación

Para efectos de la contextualización de esta línea base, se toman en cuenta los tres puntos generales sobre los cuales se firmaron acuerdos y convenios en el marco de la Cumbre de la Tierra, a saber: Cambio Climático, Diversidad Biológica y Desertificación. Se parte de los documentos generados por el Estado costarricense en el marco de las Convenciones de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica y Lucha contra la Desertificación, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el PNDU y la Síntesis 2010 de la Economía del Cambio Climático, de CEPAL.

Cambio Climático

Se entiende como cambio climático al “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos comparables.”¹²

El cambio climático es una realidad que afecta sensiblemente variados comportamientos del sistema atmosférico. El calentamiento global, asociado al aumento de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) provenientes de actividades antropogénicas, está generando cambios climáticos discernibles, entre los cuales se encuentran: *aumento de la temperatura, modificación de los patrones de precipitación, reducción de la criósfera, elevación del nivel del mar y modificación de los patrones de eventos climáticos extremos*. La principal causa de este fenómeno es el uso de combustibles de origen fósil y algunas causas de menor impacto son el cambio de uso de la tierra y la actividad agrícola. Sobre este punto cabe destacar que nuestro país tiene la meta de llegar a ser carbono neutral en el año 2021, meta que implica repensar muchos procesos de índole territorial, que actualmente contribuyen con la emisión de GEI.

A nivel de la región centroamericana se genera una mínima parte de las emisiones GEI globales (aproximadamente 0.8%). Sin embargo y en consecuencia a su ubicación geoclimática, es una de las regiones más vulnerables a los efectos ocasionados por el cambio climático. La región experimenta una alta vulnerabilidad socioeconómica asociada al cambio climático. “Dado que los factores dependientes del clima son aportes significativos a las actividades económicas, entre ellas la agricultura, los cambios climáticos incidirán cada vez más en la evolución económica de la región durante el presente siglo.”¹³

11 IV informe país al convenio sobre Diversidad Biológica. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Página 9. 2009

12 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Artículo 1, Párrafo 2.

13 Comisión Económica para América Latina. La Economía del Cambio Climático en Centroamérica: Síntesis 2010, p.13

Índice de Desempeño Ambiental 2006-2010

Indicador	2006	2008	2010
EPI Costa Rica	81,6	90,5	86,4
Puesto según EPI	15	5	3
Países clasificados	149	149	163

Tabla 2: Índice de Desempeño Ambiental 2006-2010. Yale Center for Environmental Law & Policy / Center for International Earth Science. Tomado de Indicadores Básicos de Costa Rica 2004-2009, MIDEPLAN, 2010.

En Centroamérica, el sector agropecuario (ganadería y agricultura) es un importante motor económico, representando 18% del PIB total y será uno de los sectores más afectados por el cambio climático. Se estima que durante el próximo siglo habrá una reducción de aproximadamente 9% del sector agropecuario y 13% del sub sector pecuario. Esto relacionado con los cambios de temperatura en los diferentes pisos de altitud que soportan las actividades económicas centroamericanas.

Centroamérica es una región con una abundante disponibilidad de agua y altas precipitaciones. Sin embargo, hay grandes variaciones entre países, regiones, vertientes y estaciones. Es una región en la cual son usuales las grandes inundaciones y las sequías severas. Se estima que durante el próximo siglo la disponibilidad del agua renovable disminuirá un 35% y la demanda incrementará un 1620%. Es indispensable tomar medidas de adaptación y ahorro, de lo contrario, Centroamérica se sumirá en un nivel muy superior al umbral internacionalmente aceptado como crítico para el estrés hídrico.¹⁴

Ante este panorama, es importante tomar una actitud proactiva para adaptarse, de la mejor manera, a los cambios que se avecinan debido al calentamiento global, y al mismo tiempo, mitigar los posibles efectos que puedan experimentarse a mediano y largo plazo.

“Los costos de los impactos en un escenario de inacción global, particularmente de los países emisores grandes, serían más elevados que los de un escenario con un acuerdo internacional equitativo e incluyente que lograra reducir significativamente las emisiones.”¹⁵ Ante este horizonte, se vuelve mucho más rentable actuar ahora que asumir una posición de inacción y legar el problema a futuras generaciones. En este contexto, la planificación de las actividades humanas en el territorio cobra un rol de vital importancia para avanzar en la adaptación al cambio climático, a través de una mejor gestión de los recursos naturales y la debida planificación de los asentamientos humanos.

Diversidad Biológica

Por diversidad biológica se entiende “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos, y los complejos ecológicos de los que forman parte; incluye la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.”¹⁶

14 Comisión Económica para América Latina. La economía del cambio climático en Centroamérica: Síntesis 2010.

15 Comisión Económica para América Latina. La economía del cambio climático en Centroamérica: Síntesis 2010.

16 Convenio Sobre la Diversidad Biológica, Artículo 2.



En Centroamérica se concentra el 7% de la biodiversidad existente en el planeta. Además, la región contiene una gran diversidad geológica, geográfica, climática y biótica. Según los escenarios relacionados con el cambio climático, se estima que durante este siglo se dará una disminución de aproximadamente 33% del Índice de Biodiversidad Potencial (IBP). Este indicador es un índice compuesto que muestra el potencial de biodiversidad de cada país, según las especies que se ven representadas en cada uno, su situación con respecto al peligro de extinción y la diversidad.

Específicamente en el contexto nacional, nuestro país posee inmensas riquezas a nivel de biodiversidad. “Costa Rica se cataloga entre los países más ricos en biodiversidad por unidad de área; comparte cerca del 80% de su riqueza biológica con los países de la región centroamericana, la cual es considerada megadiversa y un hotspot en biodiversidad.”¹⁷

Costa Rica figura entre los países del mundo con mayor cantidad de especies en relación al territorio que posee, solamente para el país se calculan aproximadamente 95.000 especies. No obstante, “de 1940 a 1980, Costa Rica perdió una tercera parte de su cobertura forestal, área similar a la que había perdido desde la época de la conquista hasta 1940. Esta situación generó la fragmentación de los bosques y la contaminación de los suelos y aguas dulceacuícolas en la mayor parte del país.”¹⁸

Con la creación de las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) y el repunte en la normativa a nivel ambiental, el país ha logrado recuperar mucha de la masa boscosa perdida. Sin embargo, falta camino por recorrer para garantizar una efectiva protección de los ecosistemas presentes en Costa Rica y de los procesos que benefician su desarrollo.

“Un análisis (...) realizado por Powell et al. (1995), en el cual se utilizaron las zonas de vida de Holdridge como elemento de representatividad de la biodiversidad, y las ASP como elementos de protección absoluta; señaló que solo 7 de las 24 zonas de vida están suficientemente representadas en las áreas silvestres de protección absoluta (parque nacionales y reservas biológicas). Las 13 restantes representaban solo 2% de estas áreas protegidas y recibían poca o ninguna protección (0-3.5%). De éstas, 11 zonas de vida estaban críticamente subprotegidas (< 50 km² protegidos) y 3 zonas adicionales tenían una protección inadecuada (> 50 km² pero < 100 km² protegidas). Las zonas de vida subprotegidas representan una variedad de hábitat distribuidos por todo el país, pero generalmente se concentraban en dos áreas: las laderas del Pacífico de mediana altitud y las llanuras del noroeste”.¹⁶

Como uno de los retos futuros que el país debe enfrentar, se reconoce el relacionado a la protección de los



Imagen 22: Rana flecha roja (*Oophaga pumilio*). Cinthia Carpio, 2009.

17 IV informe país al convenio sobre Diversidad Biológica. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Página 8. 2009

18 Segunda Comunicación Nacional a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (IMN – PNUD – GEF). Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica. Informe Final Instituto Nacional de biodiversidad. Página 19. 2009

Áreas silvestres protegidas según categoría de manejo 2004-2010 (total de hectáreas)

Indicador	2004	2005	2006	2007	2010*
Costa Rica	1.279.886	1.333.350	1.326.585	1.327.125	1.357.216
Parques Nacionales	617.186	625.531	628.990	628.992	629.552
Reservas Biológicas	22.032	22.032	22.036	22.036	21.462
Refugios Nacionales	184.983	243.040	236.302	236.759	237.615
Reservas Forestales	228.630	221.239	216.257	216.261	216.153
Zonas Protectoras	153.516	153.506	157.713	157.715	157.899
Humedales	71.992	66.388	63.723	63.723	36.281
Reserva Natural Absoluta	1.315	1.332	1.334	1.639**	1.022
Monumento Nacional	232	232	230		
Área de manglar					33.215
Otras categorías					24.017

* Cifras hasta julio del 2010

**Incluye reservas naturales absolutas, Monumento Nacional y Monumento Natural

Tabla 3: Áreas silvestres protegidas según categoría de manejo 2004-2010 (total de hectáreas). Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Tomado de Indicadores Básicos de Costa Rica 2004-2009, MIDEPLAN, 2010.

humedales, manglares, lagunas y esteros, los cuales están siendo transformados a un ritmo preocupante, en mucho relacionado por las intervenciones humanas en las zonas costeras.

La protección y el manejo de los ecosistemas marinos es otro de los retos que debe ser fortalecido de cara al futuro. En el porcentaje de territorio protegido en Costa Rica, aún no se incluyen zonas de importante biodiversidad que pueden sufrir condiciones de vulnerabilidad a corto plazo.

Desertificación (degradación de los suelos)

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD) define este proceso como “**la degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas**”¹⁹. Básicamente, este proceso consiste en la **pérdida de las propiedades ecológicas naturales, viendo disminuida total o parcialmente las capacidades productivas de los suelos degradados**.

Para hacer frente al proceso de degradación de las tierras que se lleva a cabo en el país, se instaura la Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras (CADETI), la cual forma parte de las estrategias establecidas en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación para combatir esta problemática por parte de los países miembros.

¹⁹ Segunda Comunicación Nacional a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (IMN – PNUD – GEF). Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica. Informe Final Instituto Nacional de biodiversidad. Página 19. 2009



En el marco de esta iniciativa, esta comisión emite en el 2004 el “Programa de Acción Nacional (PAN) de Lucha Contra la Degradación de Tierras en el marco del ordenamiento territorial”. Estableciendo todo un marco de acción en relación al tema de la degradación de los suelos. Este plan toma importante relevancia desde que fuera aceptado vía decreto como el Plan Nacional de Manejo y Conservación de Suelos.

Como se ha mencionado en anteriores secciones de este documento, la utilización del suelo costarricense durante gran parte del siglo pasado, benefició la expansión de las actividades agropecuarias y urbanísticas, generando cambios bruscos en los usos generales del suelo en un período de tiempo muy corto. Como parte de las consecuencias de esta utilización de los recursos edáficos, podemos citar la ampliación de la frontera agrícola (entendida como la utilización de suelos “vírgenes” de bosque para actividades productivas o urbanísticas, expandiendo el límite de las actividades humanas), la pérdida de cobertura boscosa y la sobre explotación de los suelos según su verdadera capacidad de carga.

Según el PAN de Lucha Contra la Degradación de Tierras, para el 2001 alrededor del 10% de los suelos del país se encontraban en una situación de “gravemente sobre utilizadas”, localizados principalmente en la vertiente pacífica del país, y únicamente el 54.9% del territorio mostraba una condición de “bien utilizadas”.²⁰

Esta condición de utilización del suelo no sólo tiene repercusiones en niveles ambientales, como la disminución de biodiversidad y ecosistemas asociada a la cobertura boscosa perdida, sino que también trae consigo serias consecuencias socio económicas, sobre todo en los sectores primarios de la economía ligados a la agricultura, los cuales, en muchos casos, ven mermadas sus capacidades productivas, generando migración campo – ciudad y debilitamiento del sector agrícola nacional.

El suelo, como recurso, nos asegura, entre otros aspectos, la seguridad alimentaria asociada a sus capacidades productivas. Sin embargo, al perder el suelo sus propiedades naturales, producto de los procesos de degradación, gran cantidad de los productores se ven afectados al percibir variaciones negativas en sus cosechas. “Según información de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA) (2001), sólo la producción de granos básicos tuvo un descenso combinado de un 28% en el área sembrada entre 1990 y el 2000, pero individualmente, el área sembrada de maíz se contrajo un 74% y la de frijol un 50%, siendo estos dos rubros de primera importancia en la producción de las áreas rurales del país. Para el mismo período, según esta misma fuente, la población desocupada del sector agropecuario casi se duplicó, al pasar de un 6,7% a un 11,4%.”²¹



Imagen 23: Alrededores del volcán Tenorio, Guanacaste. Geovanny Sanabria, 2011.

20 Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Degradación de Tierras en Costa Rica. Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras. Página 34. 2004

21 Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación, Parte 1. Introducción. Punto a. 1994.

Contratos y pagos por servicios ambientales según modalidad 2004-2008

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008
Número de contratos	760	755	619	1.180	1.096
Pagos por servicios	485.196	570.779	405.236	607.924	728.512
Hectáreas	72.638	57.095	24.838	66.393	72.217
Protección de bosque	71.081	53.493	19.972	60.567	66.474
Reforestación	1.557	3.602	4.866	5.826	5.743
Sistemas agroforestales	412.558	513.684	380.398	541.531	656.295

Tabla 4: Contratos y pagos por servicios ambientales según modalidad 2004-2008. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. Tomado de Indicadores Básicos de Costa Rica 2004-2009, MIDEPLAN, 2010.

4.1.1.2 Tendencias

- **Tendencia hacia la planificación sectorial con poco impacto intersectorial:** Si bien es cierto, el país ha dado pasos importantes en el desempeño ambiental que lo posicionan como un país líder en esta materia. Los esfuerzos desde la planificación ambiental del territorio no han podido calar de forma efectiva en el resto de sectores del desarrollo nacional con incidencia territorial. Como resultado, se han dejado vacíos que se expresan en contrastes y contradicciones desde el punto de vista del modelo de ocupación del territorio.
- **Tendencia hacia el aumento de las Áreas Silvestres Protegidas:** En las últimas décadas, se ha percibido un aumento positivo en el porcentaje de ASP. Esta tendencia ha permitido al país recuperar mucha de la cobertura boscosa, que años atrás había perdido. Para esto, el país ha operativizado, con éxito, herramientas como el Pago de Servicios Ambientales (PSA). Sin embargo, es necesario continuar con la mejora y articulación de los procesos de planificación ambiental, con el fin de enfrentar los desafíos asociados al cambio climático en el país y en la región centroamericana.
- **Tendencia hacia la perdida de biodiversidad y al deterioro de los ecosistemas:** A pesar de que el país es rico en biodiversidad, y en cuanto a cantidad y diversidad de ecosistemas; no es posible afirmar que los patrones de deterioro y pérdida se hayan contrarrestado. Por el contrario, es indispensable que el país se prepare para afrontar la adaptación a los siguientes retos:
 1. Cambio climático, el cual es creciente y negativo para la biodiversidad y los ecosistemas.
 2. Pérdida de hábitat y cambio de uso del suelo, factor asociado estrechamente a la falta de planificación urbanística y a las inadecuadas prácticas agropecuarias.
 3. Extracción insostenible y sobre explotación de recursos naturales, entre ellos el agua potable y los recursos edáficos.
 4. Contaminación y sedimentación.
 5. Construcción de infraestructura de forma indiscriminada, aumentando la mancha urbana y aumentando la demanda por servicios básicos.



Imagen 24: Deslizamiento de terreno en Poas de Alajuela. MIVAH, 2008. Imagen 25: Vista aerea de la GAM. PRUGAM, 2005.



4.1.2 Gestión del riesgo

Tal y como se menciona en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Nº 8488), “La Política de Gestión del Riesgo constituye un eje transversal de la labor del Estado costarricense; articula los instrumentos, los programas y los recursos públicos en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientadas a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de las emergencias en todas sus fases (...) **Toda política de desarrollo del país debe incorporar, tanto los elementos necesarios para un diagnóstico adecuado del riesgo y de la susceptibilidad al impacto de los desastres, así como los ejes de gestión que permitan su control**”.²² Ante este panorama, y en el marco de este documento de contextualización, el tema de la gestión del riesgo es un eje transversal, de relevancia, por ser incorporado en la construcción de PNOT.

Se entiende el término gestión del riesgo como el “**proceso mediante el cual se revierten las condiciones de vulnerabilidad de la población, los asentamientos humanos, la infraestructura, así como de las líneas vitales, las actividades productivas de bienes y servicios y el ambiente. Es un modelo sostenible y preventivo, al que se incorporan criterios efectivos de prevención y mitigación de desastres dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica, así como la preparación, atención y recuperación ante las emergencias**”.²³ En este contexto, el riesgo puede entenderse en asociación directa a las condiciones de amenaza y vulnerabilidad, así pues, entendemos que el **riesgo = amenaza × vulnerabilidad**. Donde la amenaza responde a aquella condición de peligro asociada a la ocurrencia de alguna eventualidad de carácter natural o provocada por el ser humano que pueda provocar pérdidas de algún tipo. Y la vulnerabilidad corresponde a la condición de ser impactado por un evento debido al nivel de exposición o fragilidad que se tenga, producto de procesos sociales, económicos, entre otros.

Como parte de los avances a nivel nacional en el campo de la gestión del riesgo, se aprueba, en el año 2005, la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, la cual busca cambiar el enfoque fenomenológico tradicional de la atención de las emergencias hacia una visión de trabajo más integral, con el objetivo

22 Asamblea Legislativa, República de Costa Rica. Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo Nº 8488, Art. 5. San José, Costa Rica. 2006

23 Asamblea Legislativa, República de Costa Rica. Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo Nº 8488, Art. 3. San José, Costa Rica. 2006

de disminuir las condiciones de vulnerabilidad y así, reducir el riesgo a desastre. Bajo este marco conceptual, el ordenamiento territorial se vuelve una herramienta estratégica, sobre todo en lo referido a la disminución de la vulnerabilidad asociada a la ubicación y generación de los asentamientos humanos en el territorio.

4.1.2.1 Situación actual

La región centroamericana comparte características muy similares a nivel de la amenaza de desastres. Los eventos más recurrentes en Centroamérica son **inundaciones, tormentas, deslizamientos, aluviones, sequías y ciclones tropicales (depresiones tropicales, tormentas tropicales y huracanes)**, siendo éstos últimos los que ocasionan mayor impacto. Como complemento a estos datos, es importante señalar que se estima que durante este siglo, habrá un aumento asociado al cambio climático de entre 5% y 10%, con respecto a la intensidad y frecuencia de los ciclones tropicales.

En la historia reciente de la región, fácilmente ubicamos eventos hidrometeorológicos que han marcado notoriamente a los países centroamericanos. Tal es el caso del huracán Cesar, el cual en 1996 azotó el territorio centroamericano dejando un saldo aproximado de 51 fallecidos. Aunque nuestro país no se encontraba en la ruta directa del huracán, se contabilizaron serios daños y aproximadamente 26 pérdidas humanas asociadas a las inundaciones, deslizamientos y avalanchas, provocadas por las fuertes lluvias y eventos colaterales.

En Costa Rica es importante gestionar el riesgo, debido a sus condiciones naturales asociadas a la ubicación geográfica y geológica. “Durante el siglo XX Costa Rica fue afectado por 22 sismos y 11 eventos volcánicos con algún grado de afectación”²⁴, estos aspectos ubican al país en condición de amenaza, aunque son los eventos hidrometeorológicos los que aparecen con mayor presencia y frecuencia en el país.

Según el Banco Mundial (BM), nuestro país forma parte de un grupo de países, a nivel mundial, que mantienen significativos niveles de vulnerabilidad a dos o más amenazas naturales, que podrían provocar grandes pérdidas económicas a nivel nacional. Al mismo tiempo, nuestro país es identificado como un punto crítico, susceptible a sufrir pérdidas económicas por sus condiciones hidrometeorológicas.²⁵

El país ha logrado fortalecer una plataforma de respuesta a las emergencias y desastres naturales muy eficiente y reconocida aún fuera del mismo. Este aparato, regido por la CNE, cuenta con un sistema articulado que incluye, entre otros, al Instituto Meteorológico Nacional (IMN), los sistemas de alerta temprana y los comités locales de emergencia. Este sistema, cuyo cimiento de acción se encuentra en la sociedad civil, ha permitido al país disminuir las pérdidas humanas y atender de una forma oportuna las necesidades asociadas a los desastres.

Sin embargo, es importante que desde las políticas públicas se incluyan esfuerzos por fortalecer los procesos de prevención, con el fin de disminuir la vulnerabilidad ante la incidencia de eventos inesperados.

La vulnerabilidad de Costa Rica se vio materializada recientemente con los efectos de la tormenta Thomas, la cual azotó al país en noviembre del 2010. Solo a nivel de vivienda, el MIVAH reporta 1887 viviendas con daños, de las

24 Plan Nacional para la Gestión del Riesgo 2010-2015, Comisión Nacional de Emergencias. Página 7. 2010.

25 Zonas Críticas de desastres Naturales: Análisis de Riesgo en todo el Mundo. Banco Mundial, 2005.



cuales 1683 se consideran viviendas que deben ser trasladadas, debido a las condiciones de riesgo a las cuales se encuentran expuestas. Los daños en vivienda que dejó esta tormenta tropical se calculan en más de 15 mil millones de colones y el total de daños causados se calculan en 142.000 millones de colones. Únicamente en carreteras, las pérdidas se calculan en 39.000 millones de colones. Además, 116 puentes de la red vial nacional resultaron afectados.

Además, cabe destacar que el país muestra un 36.8% de su superficie expuesta a tres o más fenómenos naturales adversos y un 80,1% de su producto interno bruto (PIB) se encuentra en zonas de riesgo múltiple alto de desastres.²⁶

En relación con la planificación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano nacional a mediano y largo plazo, el país tiene un reto de grandes proporciones relacionado con la disminución del riesgo al que se ve expuesta la población de las comunidades que recurrentemente sufren las consecuencias de inundaciones y anegamientos. Tal es el caso de comunidades como Sixaola, Matina, Parrita, Filadelfia, Osa, entre otras. Esta situación es una problemática de escala nacional, que requiere del consenso y trabajo de todos los sectores del aparato estatal, con el fin de lograr una gestión integrada del riesgo, con relación a la definición de la ubicación e implantación de los asentamientos humanos. Adicionalmente, es importante mencionar que el riesgo de tsunami es una variable importante, que debe ser considerada en la planificación costera nacional.

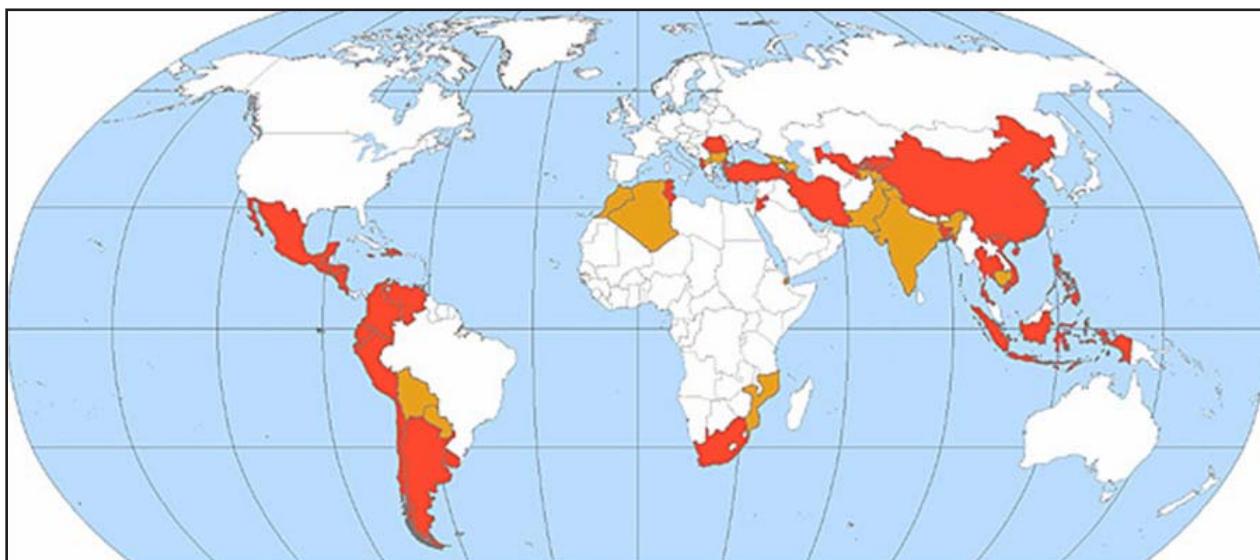


Imagen 26: Países con vulnerabilidad a dos o más amenazas naturales con potencial de provocar pérdidas nacionales importantes. Elaborado por Banco Mundial. Tomado de www.worldbank.org, 2011.

26 Zonas Críticas de desastres Naturales: Análisis de Riesgo en todo el Mundo. Banco Mundial, 2005

Paralelamente a la gestión de los asentamientos humanos, la construcción de infraestructura en general debe incorporar estrictamente la gestión del riesgo, con el fin de evitar cuantiosas pérdidas e inversiones en reconstrucción. Adicionalmente, cabe mencionar que cuando sucede un evento que causa pérdidas a nivel de infraestructura, se produce una afectación a nivel económico global, en relación con la pérdida de competitividad del país, como atractor de inversión, y a las perdidas asociadas con las actividades económicas que resultan afectadas.

4.1.2.2 Tendencias

- **Tendencia hacia la institucionalización del concepto de la gestión del riesgo:** El país dio un paso muy importante con la generación de la Política y el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo. Producto de este avance, el tema se ha posicionado en las instituciones del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda, las municipalidades y en la sociedad civil. Sin embargo, estos esfuerzos y avances son incipientes, y el país continúa con una deuda en relación a los asentamientos humanos que experimentan condiciones de riesgo latente y recurrente. Ante esta realidad, la institucionalidad es lenta para encontrar soluciones y reducir la vulnerabilidad.
- **La falta de planificación urbanística genera un vacío sistemático en la Gestión del Riesgo:** La carencia de instrumentos de planificación local es un factor más de vulnerabilidad, que impide una correcta gestión del riesgo en los asentamientos humanos. Aunque existen registros sobre las amenazas y los diferentes desastres acaecidos en el país, la carencia de normativa urbanística, en gran parte del territorio nacional, no permite la incorporación de la variable de riesgo en el crecimiento urbanístico nacional.
- **Tendencia hacia la atención del fenómeno y no hacia la prevención mediante la gestión del riesgo:** A pesar de los esfuerzos realizados, en los últimos años, por la CNE; a nivel institucional prevalece una visión de corto plazo, con relación en los asentamientos humanos que sufren recurrentemente de inundaciones y otros eventos. La atención de las emergencias, en algunas zonas del país, se ha vuelto recurrente al igual que las consecuencias ambientales, sociales y económicas derivadas. Esta condición (que responde a falta de planificación previa) no ha sido manejada como proyecto país a mediano y largo plazo. Por el contrario, el crecimiento desordenado de la mancha urbana empeora la situación, a nivel de riesgo, de nuestros asentamientos humanos.



4.2 Dimension Social



Imagen 27: Ciudad de San José. Fabio Ureña, 2011.

4.2.1 Abordaje del componente social en el ordenamiento territorial

El componente social ha estado ausente en la mayoría de los casos o integrado, de forma parcial, en las diferentes experiencias y planes de ordenamiento territorial que se han desarrollado en el país. En décadas pasadas, era poco lo que se conocía en el país sobre las aplicaciones técnicas de las ciencias sociales, particularmente la sociología, en el ordenamiento territorial. En años recientes, debido a que ha cobrado fuerza la inclusión de la participación ciudadana en proyectos de desarrollo, el componente social ha sido incluido. Sin embargo, generalmente no se ha incorporado en las fases técnicas de diagnóstico y propuesta de los planes, y en la mayoría de los casos, se ha restringido a la organización de las comunidades en los procesos participativos.

En el **Plan GAM de 1982**, se incorporó el análisis social en la elaboración del diagnóstico, puntualmente para caracterizar y analizar lo relativo al crecimiento poblacional y la vivienda. En el tema del crecimiento se elaboraron proyecciones de población, con base en recomendaciones del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), y con base en ellas se determinó, tanto el tamaño poblacional al año horizonte del plan, como la densidad deseable calculada en el área prioritaria dentro del anillo de contención urbana, hacia el año 2000. En el tema de vivienda, se elaboraron estimaciones de la tendencia de crecimiento y concentración de, los entonces incipientes, asentamientos precarios y tugurios, esto con base en datos censales de 1963 y 1973. A partir de ambos censos, se realizó un conteo preliminar de las viviendas en mal estado, las viviendas con hacinamiento y las viviendas sin servicio sanitario. Con base en estos datos y su cartografía, se identificaron, en el Gran Área Metropolitana (GAM), 108 zonas en las que se estaban concentrando y creciendo conglomerados de mayor deterioro.

En el **Plan PRUGAM 2008-2030**, el sistema social fue incorporado en las fases de diagnóstico, tendencias y propuestas. Se desarrollaron análisis demográficos, socioeconómicos y de recursos urbanos de la GAM y de los asentamientos precarios, y finalmente se planteó una propuesta de distribución de la población y de los asentamientos humanos para el año 2030. En el tema demográfico, se elaboraron proyecciones de población para la GAM y cada uno de sus cantones, así como proyecciones de hogares y de los cambios en la estructura poblacional. Además, se analizó la dinámica de migración intrametropolitana, en relación con la demanda de vivienda en la GAM. En el tema del análisis de recursos urbanos se plantearon recomendaciones de dotación de equipamiento para salud y educación, con base en proyecciones de población por grupos de edad específicos. Adicionalmente, en el tema de asentamientos precarios, se realizó un diagnóstico de la situación socioeconómica, ambiental y de riesgo de los asentamientos, y se construyeron escenarios y recomendaciones para la erradicación y el tratamiento de los diferentes asentamientos precarios de la GAM. Finalmente, con base en el análisis demográfico, las tendencias de crecimiento a futuro y la situación socioeconómica y de acceso a recursos urbanos de la población de la GAM, se elaboró una propuesta de planificación de la distribución de la población y los recursos urbanos, con el fin de revertir el proceso de crecimiento urbano del esquema actual, el cual se consideraba, reproduce la brecha social en el territorio.

4.2.2 Abordaje del componente social en la PNOT

Se plantea que la PNOT se base en el cumplimiento de compromisos y metas internacionales en materia de desarrollo social y territorial, así como en principios y enfoques que rigen la orientación de las políticas públicas en la actualidad. Por lo tanto, en primer lugar, se pretende responder al cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**, los cuales, como meta a largo plazo concertada internacionalmente, orientan las políticas públicas bajo este gran plan de



trabajo de los Gobiernos a nivel mundial. Por otra parte, se pretende responder al **enfoque de derechos**, como principio que rige las políticas públicas en la actualidad. Partiendo de la responsabilidad del Estado de garantizar las condiciones de vida para el desarrollo integral de los ciudadanos, los que acceden a ellas al amparo del derecho que tienen de gozarlas. Finalmente, se pretende responder al **enfoque de género**, también como un principio y lineamiento de las políticas públicas en la actualidad, particularmente desde el impulso de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG), con la que se pretende garantizar el desarrollo con equidad y eliminar la brecha existente entre hombres y mujeres.

Asimismo, se pretende responder a las recomendaciones del **Fondo de Naciones Unidas para la Población** (UNFPA) para el abordaje técnico, en tanto recomienda un enfoque poblacional para la elaboración de lineamientos y propuestas técnicas de ordenamiento territorial, que tenga como foco a la población y se base en el análisis sociodemográfico en la planificación de la provisión de bienes y servicios.

4.2.3 Situación actual

Para contar con la línea base de la situación social actual, se elabora un **diagnóstico socioeconómico y demográfico**, considerando que estas dos dimensiones son insumo suficiente y aplicable para el ordenamiento territorial. Todos los datos utilizados tienen como fuente a las instituciones encargadas de generar datos oficiales, tales son el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Centro Centroamericano de la Población (CCP). Las fuentes de datos son la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año 2009 (EHPM), el IX Censo Nacional de Población, el V Censo Nacional de Vivienda, así como el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El análisis socioeconómico y su mapeo, permite segmentar y determinar zonas con diferentes grados de vulnerabilidad social. Con base en ese insumo, es posible planificar y direccionar la localización de asentamientos humanos, para procurar asentamientos humanos sostenibles ambiental y socialmente, disminuir la segregación residencial y procurar la distribución equitativa de recursos urbanos, infraestructura, servicios y vivienda.

Asimismo, el análisis de la dinámica demográfica y las proyecciones de población, permiten determinar las tendencias a futuro del crecimiento y la distribución de la población.

4.2.3.1 Análisis Demográfico

En el inicio de la segunda década de este siglo, la sociedad costarricense se encuentra más envejecida, con estructuras familiares más diversificadas, más urbanizada y con un alto porcentaje de población residente en el GAM.

La **transición demográfica** plantea el doble reto de afrontar el envejecimiento de la población y contar con las provisiones sociales necesarias para atender sus diferentes demandas. El momento de transición actual, aunado al aumento en la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, significa que el país

cuenta con una fuerza de trabajo que nunca antes había sido tan considerable. A esta condición, comúnmente, se le llama **bono demográfico**, momento en que la proporción de población en edad activa para trabajar es mayor que la población dependiente. Naturalmente, a este período de «bonanza», idealmente debería corresponderle un mercado de trabajo robusto, así como un sistema de formación adecuado para que la población pueda buscar oportunidades de trabajo y avanzar en su desarrollo.

4.2.3.1.1 Transición demográfica de la población costarricense²⁷

Después de un lento desarrollo demográfico que tomó varios siglos, hoy en día, la sociedad costarricense se encuentra en la etapa de transición demográfica. Anteriormente, la explosión demográfica experimentada durante el siglo XX, generó un aumento de la población de 300 mil a 4 millones de habitantes, producto de una importante reducción de la mortalidad y muy altas tasas de natalidad hasta la década de los años 1960, así como la migración internacional especialmente a principios y finales del siglo. Ya en los primeros años del siglo XXI, el país alcanzó una fecundidad de reemplazo, de manera que cada familia se sustituye por otra del mismo tamaño. En el 2002 el tamaño promedio de la familia es de dos hijos, después de ser de 7 hijos en 1960. La proyección más factible supone que la fecundidad disminuirá hasta los 1,8 hijos para luego subir de nuevo a 2,0 hijos y permanecer constante a partir del año 2045. Bajo esta hipótesis, la población del país será de un máximo de 6.5 millones a mediados del siglo XXI y un poco más de 6 millones hacia el fin de siglo.

Aunado a lo anterior, la elevada esperanza de vida en 78,5 años, alcanzada en 2002, pero principalmente la disminución de la natalidad, generan el progresivo envejecimiento de la población. El Censo del 2000 muestra que la mayoría de la población (54%) está constituida por personas de 18 a 59 años de edad. Los menores de edad han pasado a constituir el 38%, y las personas mayores de 60 años son ahora un 8% de la población total.

4.2.3.1.2 Crecimiento de la población de la GAM 1973-2000

De acuerdo con los tres últimos censos nacionales, la población de la GAM fue de 998.647 habitantes en 1973, 1.346.076 en 1984 y 2.016.319 en el 2000 (como sumatoria de la población por distrito de la GAM). Esto significa que en cerca de un cuarto de siglo (27 años) la población se duplica (2,17 veces). La tasa de crecimiento intercensal de la población de 1973 a 1984 fue de 2,74% y de 1984 al 2000 de 3,02%. De 1973 al 2000 la tasa de crecimiento de la población promedio fue cercana al 3%.

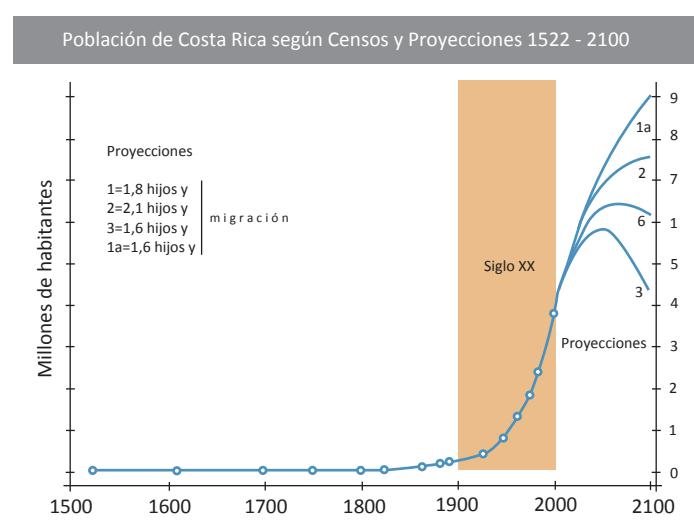
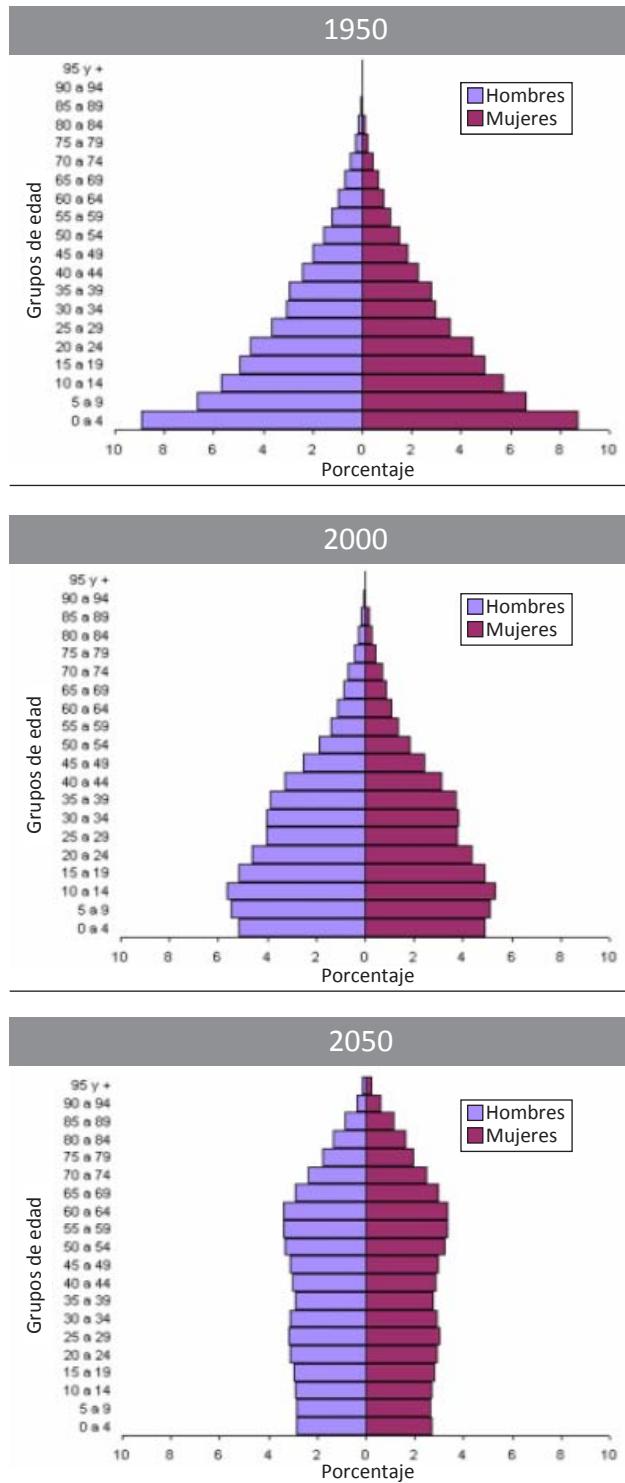


Tabla 5: Población de Costa Rica según Censos y Proyecciones 1522-2100. Thiel, 1902 / Censos de población publicados por DGEC e INEC, CCP e INEC, 2002.

²⁷ La elaboración general de este subapartado corresponde al siguiente trabajo: Rosero Bixby, Luis. [lrosero@ccp.ucr.ac.cr] (julio, 2002) Situación demográfica general de Costa Rica. Manuscrito. Consulta del 14 de octubre, 2008, de <http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/cambiodemografico/Rosero-demografica-2003.pdf>



Tablas 6,7,8: Costa Rica: Distribución de la población por sexo y edades. Pirámides de Población (n.d.). Tomado de <http://ccp.ucr.ac.cr/observa/CRindicadores/mestim.htm>, 14 de octubre, 2008.

En 1973, la población de 0 a 14 años representaba cerca del 40% de la población total, valor que debido a la reducción de la fecundidad, descendió a 34% en el año 1984 y a 29% en el año 2000. En lo que se refiere a la población en edades de trabajar (15 a 64 años), ésta representaba poco más de la mitad de la población del país en 1973 (55%). La llegada a estas edades de la población nacida en los años 50 y principios de los años 60 incrementa la población en edad productiva a 61% en 1984 y a 65% en el año 2000.

En 1973, la población mayor de 65 años representaba cerca de 4%, pasando a 5% en 1984 y finalmente a 6% en el año 2000. Sin embargo, se observan distritos con valores sorprendentemente altos, tales como el caso del distrito El Carmen en San José, con 24% de su población adulta mayor en el año 2000. Esto se debe a que estos distritos del cantón central de San José se han ido despoblando y las familias jóvenes buscan otros lugares para vivir, quedando en ellos una gran proporción de personas mayores. Lo mismo sucede en cantones como Montes de Oca, Goicoechea y Tibás. Porcentajes altos se observan también en los distritos primeros de los cantones centrales de las provincias de Heredia y Cartago.

4.2.3.1.3 Hogares

La transición demográfica, particularmente en lo que se refiere a pasar de una alta fecundidad a una fecundidad más controlada, como ocurrió en Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX, produce cambios en la tipología y tamaño de los hogares.

En 1973, el total de hogares alcanzó la cifra de 179.525; en 1984 esa cifra se incrementó a 292.671 y en el 2000 fue algo mayor al medio millón (512.577). En el período 1973-1984, el incremento fue de un 63%; en el período intercensal 1984-2000 el porcentaje de incremento fue de 88%.

Los distritos del cantón central de San José: Carmen, Merced, Hospital, Catedral; y San Francisco de Goicoechea presentan una disminución importante en el número de hogares, en 1984 respecto a 1973 una reducción cercana al 6% y en 2000 respecto a 1984 entre 5% y 33%.

Los distritos en los que se presenta un gran aumento en la cantidad de hogares en el período censal de 1973-1984 corresponden a: Purrall, Dulce Nombre de Coronado, Tirrases, San Diego de la Unión, Río Azul, San Francisco de Heredia y Santiago de San Rafael de Heredia. En los distritos de Patarrá, Pozos, San Felipe de Alajuelita, Dulce Nombre, Tirrases, La Guácima, Desamparados de Alajuela, San Francisco de Cartago, San Juan de la Unión, San Diego de la Unión, San Francisco y Ulloa de Heredia, Santiago de San Rafael de Heredia, San José de San Isidro de Heredia se triplicó y hasta se multiplicó por ocho veces la cantidad de hogares.

Respecto a la distribución porcentual por sexo de los jefes de hogar, se observa un cambio importante de 1973 al 2000. En 1973 el 82% de las jefaturas eran ejercidas por un hombre, en 1984 esa proporción pasó 80% y finalmente se reduce a 75% en el año 2000. A la inversa, se puede decir que hubo un fuerte incremento de los hogares jefeados por mujeres en este período. Los distritos con más bajos porcentajes de jefatura femenina son: Aserrí, Alfaro Ruiz, Valverde Vega y Oreamuno.

En 1973, las jefaturas de hogar de extranjeros representaban 2,7% de los hogares de ese año. En 1984 estas jefaturas se ubican cerca del 4% y para el 2000 alcanzan, aproximadamente, el 8%. Sin embargo, hay distritos, en el año 2000, donde este porcentaje sobrepasa el 10% de la población, como por ejemplo en: Carmen (14%), Merced (19%), Hospital (18%), Catedral (13%), La Uruca (33%), Mata Redonda (16%), Pavas (17%), San Sebastián (11%) del cantón central de San José; Escazú (14%) y San Rafael (23%) del cantón de Escazú; San Juan de Dios y San Rafael Abajo (10%) del cantón de Desamparados; Pozos (11%) y Uruca (12%) de Santa Ana; Concepción (13%) y San Felipe (15%) de Alajuelita; Cinco Esquinas (15%) y León XIII (14%) de Tibás; entre otros de la capital, lo mismo sucede en algunos distritos de Alajuela, Cartago y Heredia.

Con respecto al nivel de instrucción de los jefes de hogar, se tiene que en el año 1973, 8% de los hogares eran jefeados por una persona sin estudios. El 67% de los jefes contaban con algún año de primaria y el 25% restante contaba con estudios de secundaria o universitaria. En 1984, el 5% de los jefes de hogar no contaban con estudios, 56% poseía estudios de primaria y el 39% tenía secundaria o universidad. En el año 2000, el 3% de las jefaturas no tenían estudios, 46% tenía algún año de primaria y el 51% contaba con estudios de secundaria o universitaria.

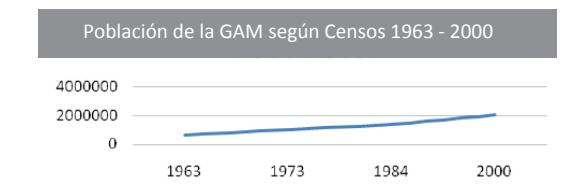


Tabla 9: Población de la GAM según Censos 1963-2000.
Fuente: PRUGAM, 2006.

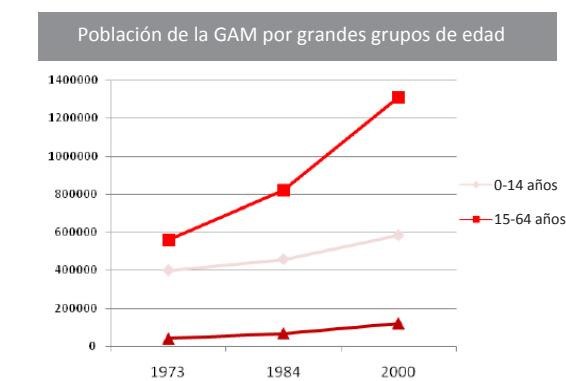


Tabla 10: Población de la GAM por grandes grupos de edad.
PRUGAM, 2006.



4.2.3.1.4 Migración intrametropolitana

La migración intercantonal en Costa Rica del período 1995-2000, movilizó a 359.599 personas de un total de 3.325.471 habitantes mayores de cinco años con residencia habitual en el país, es decir, una migración interna del 11% de la población. Los cantones con mayor tasa de migración bruta del país, pertenecen a el GAM: San José, Desamparados, Alajuela y Heredia.

En el GAM, que albergaba en sus 31 cantones al año 2000 a 2.067.475 habitantes, 1.755.272 habitantes mayores de cinco años permanecieron en el GAM sin entrar ni salir hacia otras áreas del país, de ellos, 163.569 (9%) migraron internamente de uno a otro cantón a lo interno del GAM. El 45% de los migrantes internos del país en el período 1995-2000, migraron dentro del GAM.

4.2.3.2 Análisis socioeconómico

Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la economía de América Latina y el Caribe sufrió, en el año 2009, su primer retroceso tras seis años de crecimiento continuo (aumento promedio anual del 5% del PIB), lo que afectó los logros alcanzados en la región en temas como: reducción del desempleo, pobreza y desigualdad.

Costa Rica, como la gran mayoría de países del mundo, sufrió las consecuencias de los efectos de la crisis económica mundial. En el año 2009, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) confirmó la caída de la producción interna, declarando así que el país se encontraba en recesión. En consecuencia, las tendencias favorables que se venían observando tuvieron un importante revés. Entre 1998 y 2008, la economía costarricense

Cantones de alta movilidad Tasas de Migración				Cantones de baja movilidad Tasas de Migración			
Emigración		Inmigración		Emigración		Inmigración	
M. de Oca	32.29	Moravia	33.97	Atenas	5.21	Paraíso	8.94
Tibás	29.73	Coronado	31.78	Alajuela	6.10	Atenas	9.05
San José	28.43	Flores	31.15	Poás	8.17	Alajuela	9.65
Goicoechea	24.84	San Pablo	30.21	Oreamuno	8.21	Alvarado	10.40
Moravia	24.39	Curridabat	29.44	Paraíso	8.43	Poás	11.00
Heredia	22.98	S. Rafael	27.65	Mora	8.53	Cartago	11.98
Curridabat	22.69	M. de Oca	26.38	Alvarado	8.96	San José	12.60
Escazú	21.76	Alajuelita	25.51	Cartago	10.59	Mora	14.29
San Pablo	21.22	S. Domingo	25.11	El Guarco	12.23	Oreamuno	15.87
Flores	19.90	San Isidro	24.86	Aserrí	12.69	El Guarco	16.14

Tabla 11: Mayores y menores tasas de emigración e inmigración en la GAM 1995-2000. PRUGAM, 2006.

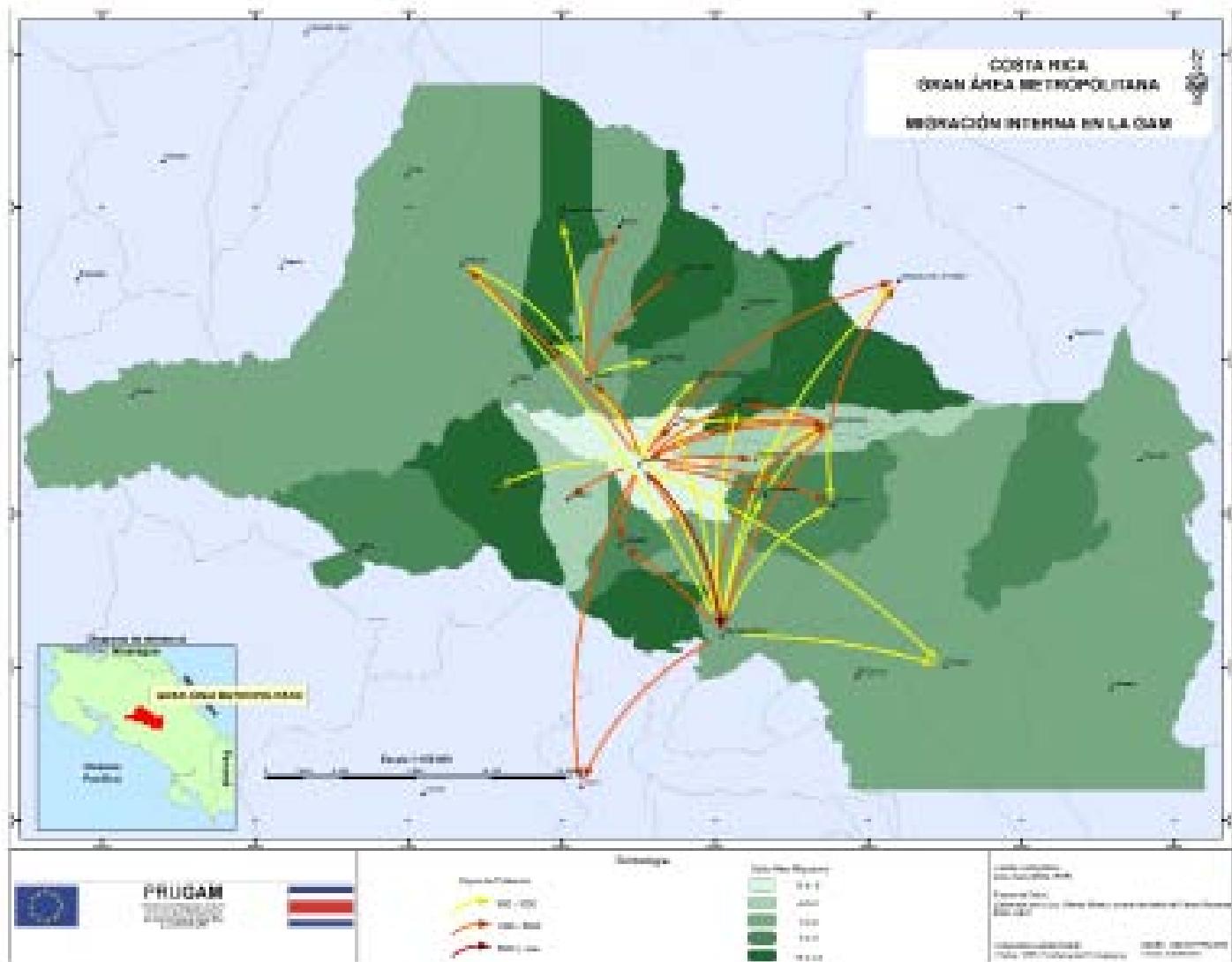


Imagen 28: Migración interna en la GAM. PRUGAM, 2007.

creció, en promedio, un 5,3% por año, y llegó a ser un 62% superior, en el 2008, de lo que fue en 1998. Mientras tanto, el PIB real per cápita subió un promedio del 3% anual hasta el 2008. Como efecto de la crisis, luego de muchos años de avance, la economía se contrajo en 1,3% en el 2009, según datos del BCCR.

Con anterioridad al período de la crisis, las condiciones de vida de las familias mostraron algunas fluctuaciones positivas, aunque no han logrado mantenerse en el tiempo. Como primer indicador de bienestar, el nivel de pobreza según ingresos, ha oscilado, desde 1994, en magnitudes cercanas al 20% de los hogares, con excepción del año 2007, cuando presentó su menor nivel, 16,7%, justo antes de la crisis. La persistencia de estos niveles de pobreza puede estar señalando una cierta «estructuralidad» del fenómeno. Por otro lado, es importante identificar con mayor precisión cómo se distribuyen estas familias en el país, para identificar los hogares más vulnerables, que ante cualquier dificultad entran a formar parte de la población en situación de pobreza.



Un ejemplo de alta vulnerabilidad es el de las familias con jefatura femenina, entre las cuales se observa una mayor prevalencia de pobreza que en familias con otras características. Esta vulnerabilidad se agrava en virtud de la ausencia de infraestructura de apoyo (cuido, transporte, escolaridad y formación profesional, salud, intermediación) y por la persistente discriminación que experimentan las mujeres en sus posibilidades de acceso, remuneración y ascenso en el mercado laboral. Para las mujeres jefas de hogar, el impacto de estos fenómenos redonda en ingresos por debajo del promedio y en la dificultad de las madres para balancear el trabajo, el cuidado y el mantenimiento del hogar.

En relación con la heterogeneidad del potencial de desarrollo de las personas en cuanto a su participación económica, se ha demostrado que la pobreza es mayor en las zonas rurales, pero es necesario destacar las asimetrías en las regiones. La Región Central es la que presenta la mayor concentración de oportunidades de acceso, sin embargo, la pobreza aumentó de 17,7% de los hogares en el 2008, a 18,5% en el 2009. La alta concentración de hogares en la Región Central ($\frac{2}{3}$ del total del país), determina que la media nacional disminuya, aunque la pobreza en las otras regiones sea mayor, lo que es especialmente cierto en las regiones Chorotega, Pacífico Central y Brunca. Con el agravante de que esta última región fue, en 2009, la zona que presentó el mayor aumento de pobreza y de pobreza extrema.

Si la pobreza ha demostrado estabilidad en un nivel del 20% del total de los hogares, la desigualdad presenta otra realidad. Tal y como lo menciona el PNUD (2011), "El coeficiente de Gini de la distribución del ingreso de los hogares (ordenados a partir de su ingreso per cápita), pasó de un promedio de 0,374 en la década de 1990, a un promedio de 0,423 en la presente década."

El PNUD y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) informan que, si bien es cierto que dado el aumento en el índice de precios, el salario mínimo durante los últimos diez años ha tenido un aumento mayor a cero (aunque no haya subido mucho más que ello), y que, incluso, ha habido varios aumentos que benefician, con medidas de recuperación mayor, a quienes perciben menores ingresos, también es cierto que la desigualdad es un tema significativo en el país, en especial ante el crecimiento del PIB, que ha sido mayor al crecimiento de la población económicamente activa.

Específicamente, durante los últimos diez años, el coeficiente de Gini ha subido paulatinamente en el país, en especial durante los primeros dos años de este milenio. Lo relevante es que la desigualdad crece

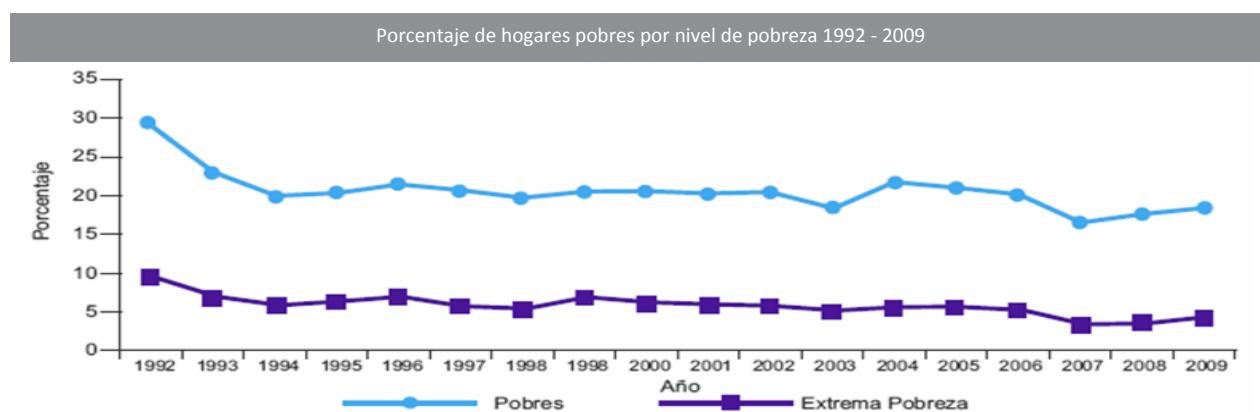


Tabla 12: Porcentaje de hogares pobres por nivel de pobreza 1992-2009. INEC, EHPM, 2009.

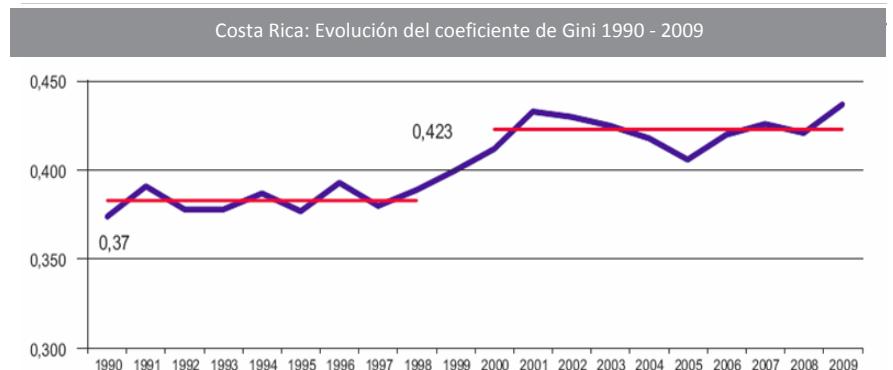


Tabla 13: Costa Rica: Evolución del coeficiente de Gini 1990-2009. PNUD, Documento Nacional 2010, La Desigualdad en Costa Rica.

pese a que los niveles de pobreza se mantienen relativamente estables. De mantenerse esta tendencia, sería poco el progreso que estaría haciendo el país en el logro de una efectiva disminución de la población en condición de pobreza. Mientras tanto continúa creciendo la distancia entre los ingresos de los trabajadores, situación que genera una desigualdad y una segmentación progresiva en el mercado laboral.

Como también lo cita PNUD (2011), las causas del incremento de la desigualdad son múltiples (tipo de crecimiento económico, brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados, diferencias regionales, desigualdades por género, etnia , entre otras) y, por lo tanto, las formas de atenderlos resultan igualmente diversas. La primera de ellas es la importancia de reconocer que el problema de la desigualdad requiere un énfasis propio para el diseño de políticas y acciones.

4.2.3.2.1 Índice de Desarrollo Humano Cantonal

El PNUD ha impulsado el **enfoque de desarrollo humano** como la visión que debe prevalecer en los esfuerzos orientados para alcanzar el desarrollo de todos los países del mundo. A diferencia de otras teorías y paradigmas, este enfoque trasciende la consideración del crecimiento económico como foco prioritario de atención, y privilegia la expansión de las capacidades de las personas, es decir, el incremento de las posibilidades que tienen las personas de ser o hacer algo que consideren valioso para sus vidas.

El centro de atención del desarrollo humano está en las personas, y su meta es brindarles, en igualdad de condiciones, independientemente de su género, etnia, credo, nacionalidad u orientación sexual, entre otros, las posibilidades de concretar acciones que beneficien sus vidas. Sin embargo, este enfoque no trata de negar la importancia del ingreso o del acceso de las personas a determinados bienes, sino que estos son considerados como medios que posibilitan la ampliación de las oportunidades de desarrollo de los individuos.

El enfoque por otro lado, refuerza la idea de que, tanto el Estado como las personas comparten la responsabilidad en la realización última del desarrollo. Tanto el Estado tiene obligaciones fundamentales que no puede evadir, así como las personas adquieren la responsabilidad de desplegar su pleno potencial para lograr su desarrollo y el de su sociedad.



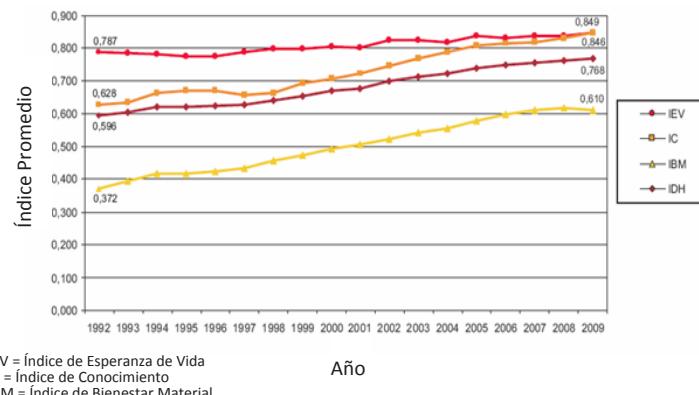
En particular, para calcular el Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHc) se utiliza: vivir una vida larga y saludable (medida por la *Esperanza de Vida al Nacer*), tener educación (medida por la *Tasa de Alfabetización de Personas Adultas* y la *Tasa Neta de Matriculación en Primaria y Secundaria*) y gozar de un nivel de vida digno (medido por el *Índice de Bienestar Material* que emplea el consumo eléctrico residencial por cliente como variable «proxy» del ingreso per cápita cantonal).

En resumen, el IDHc combina, para cada uno de los cantones del país, los subíndices de *Esperanza de Vida* (IEV), de *Conocimiento* (IC) y de *Bienestar Material* (IBM).

Los resultados obtenidos muestran que, entre los años 1992 y 2009, el IDHc promedio creció en forma sostenida y revelan un proceso de mejoras generales en materia de desarrollo humano en Costa Rica. Mientras que en 1992, el valor promedio era de 0,596, en el 2009, fue de 0,768, cifra que evidencia un crecimiento promedio anual de un 1,4%. Además, en el mismo período, la variación relativa (coeficiente de variación) entre cantones disminuyó (del 14,9% al 10,1%), y el ámbito comprendido entre el valor máximo y el mínimo se mantuvo prácticamente constante (0,36), lo que significa que la brecha entre el cantón con el IDHc más alto y el cantón con el IDHc más bajo se mantuvo a lo largo del período.

En el año 2009, la ubicación de los cantones en estas categorías (en cuatro niveles de desarrollo humano) se modificó ligeramente. Solo 32 cantones (de los 81) fueron clasificados en el nivel «medio bajo», 12 menos que en el año 2005. Además, tres cantones se mantuvieron en

Tendencia del IDHc promedio y sus componentes 1992 - 2009



IEV = Índice de Esperanza de Vida

IC = Índice de Conocimiento

IBM = Índice de Bienestar Material.

Año

Tabla 14: Tendencia del IDHc promedio y sus componentes 1992-2009. Atlas del Desarrollo Humano Cantonal, 2009.

Clasificación de los cantones según categorías del IDHc 2009

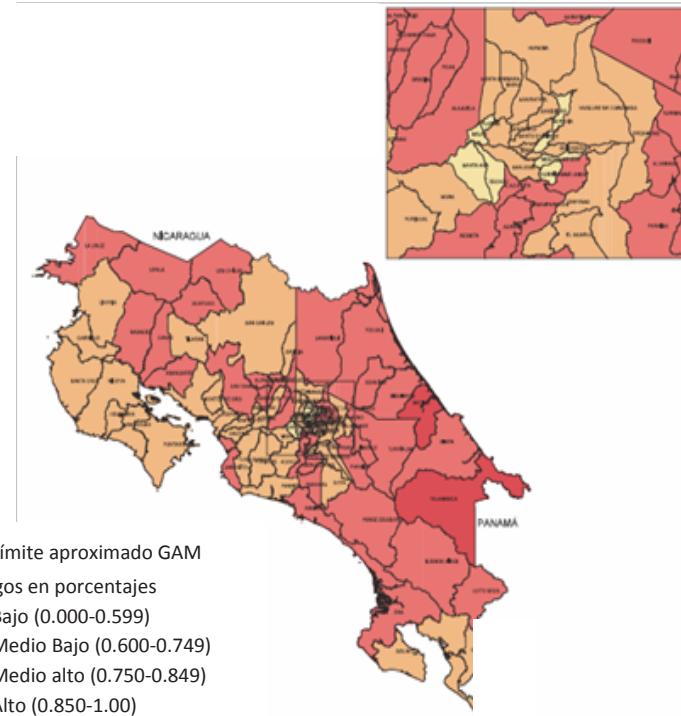


Tabla 15: Clasificación de los cantones según categorías del IDHc. Atlas del Desarrollo Humano Cantonal, 2009.

la categoría de «bajo», pero, en esta ocasión, además de Talamanca y Matina, se agregó el cantón de Alajuelita. La categoría que incluye cantones con desarrollo humano «medio alto» pasó de incorporar 27 en el 2005, a 36 en el 2009, y la de más alto desarrollo humano pasó de siete cantones en el 2005 a 10 en el 2009.

Específicamente se observa que, mientras en el 2005 el 45% de población vivía en cantones con IDHc «medio alto» o «alto», en el 2009 esa cifra aumentó a 53%. Se advierte, igualmente, un aumento de la población en cantones clasificados como «bajo», ya que mientras en el 2005 el 2,2% de la población habitaba estos cantones, en el 2009 aumentó a 4,4%, es decir, la población con IDHc «bajo» se duplicó durante ese período.

Utilizando como referencia el IDHc promedio en cada uno de los dos años de estudio, puede determinarse que las provincias de San José y de Alajuela deterioraron su condición, pues la primera, pasó de tener nueve cantones por debajo del promedio nacional a 11, y la segunda, de 10 cantones a 12. Las provincias de Cartago, Heredia y Limón presentaron el mismo comportamiento en el 2005 y en el 2009; Limón fue la única que registró, en todos sus cantones, un IDHc por debajo del promedio nacional durante esos años, y Heredia fue la única provincia con un solo cantón (Sarapiquí), de sus 10 cantones, con un IDHc por debajo del promedio nacional en los años 2005 y 2009. Las provincias de Guanacaste y Puntarenas lograron mejorar en un cantón, con respecto al promedio nacional del IDHc. En síntesis, estos datos revelan las grandes disparidades prevalecientes en el desarrollo humano entre las provincias del país. Aunque se detectó una mejora general en el IDHc entre los años 2005 y 2009, hay que observar que Nandayure, Hojancha, Santo Domingo, San Mateo y La Cruz fueron los cantones que registraron mayores ganancias en ese período, mientras que Carrillo, Alajuelita, Desamparados, Coronado, San José, Curridabat, Santa Cruz, Goicoechea, Alajuela y León Cortés fueron los que perdieron más valor en el índice.

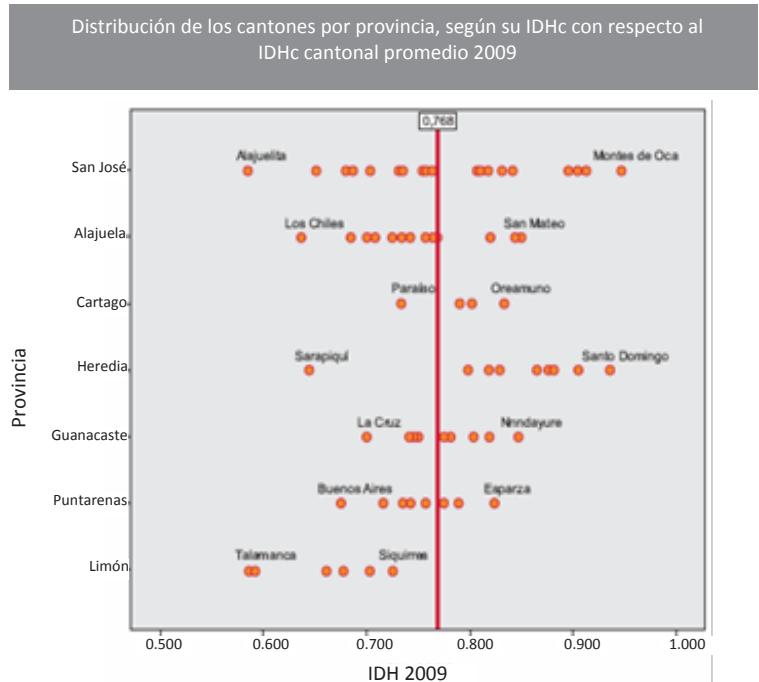


Tabla 16: Distribución de los cantones por provincia, según su IDHc con respecto al IDHc cantonal promedio. Atlas del Desarrollo Humano Cantonal, 2009.



4.2.3.2.2 Índice de Desarrollo Humano Relativo al Género Cantonal

El Índice de Desarrollo Humano relativo al Género en el ámbito cantonal (IDGc), valora el impacto producido por las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el desarrollo humano. Este índice no es una medida per se de la desigualdad de género, sino una medida del desarrollo humano ajustado con el objeto de penalizar desigualdades entre hombres y mujeres en tres dimensiones (educación, salud y nivel de vida).

Para interpretar esta información, debe tomarse en cuenta que el método de cálculo implica que los valores siempre son inferiores al IDHc, pues lo que se hace es penalizar este índice según las desigualdades de género. Por ejemplo, el IDHc promedio del 2009 fue de 0,768, mientras que el IDGc promedio de ese mismo año fue de 0,718; es decir, el IDHc promedio disminuyó un 6,5% (0,050) debido a las desigualdades de género.

Los resultados del IDHc y del IDGc muestran tendencias crecientes entre el año 2001 y 2009 pero, a partir del 2006, los crecimientos son menores. En general, las diferencias que se observan entre los promedios anuales de ambos índices no son significativas, por lo que es posible afirmar que las desigualdades entre hombres y mujeres prácticamente no se modificaron durante el período en estudio.

Las tendencias relacionadas con cada uno de los componentes, tanto el relativo al IDHc, como el concerniente al IDGc, indican que el componente de *Vida Larga y Saludable* es el que castiga, en menor grado, el desarrollo humano en cuanto a la desigualdad de género (apenas un 6% en promedio durante todo el período). En orden de importancia siguen el componente de *Conocimiento*, que penaliza en un 12% el promedio obtenido en el período, mientras que el de *Bienestar Material* es el que lo castiga más fuertemente: un 47%. Lo anterior permite afirmar que, en relación con el índice de desarrollo humano de hombres y de mujeres, el componente que produce mayores desigualdades, en los cantones del país, es el de bienestar material. El IDGc muestra un castigo promedio del 13% con respecto al IDHc, durante todo el período. Después de hacer una revisión más minuciosa de los datos, pudo determinarse que la penalización sufrida por el desarrollo humano, debido

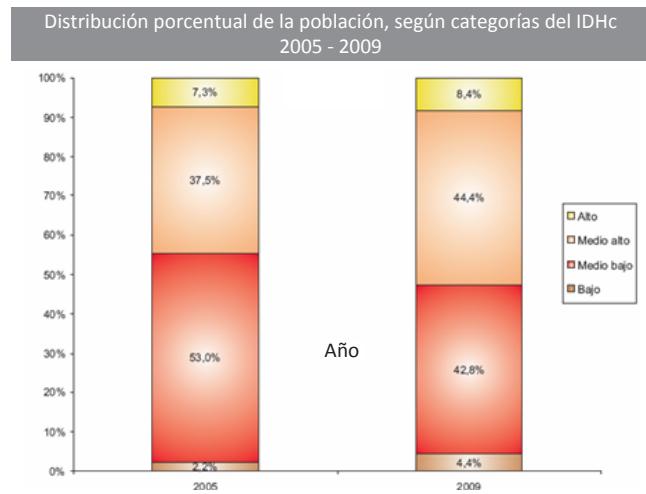


Tabla 17: Distribución porcentual de la población, según categorías del IDHc 2006-2009. Atlas del Desarrollo Humano Cantonal, 2009.

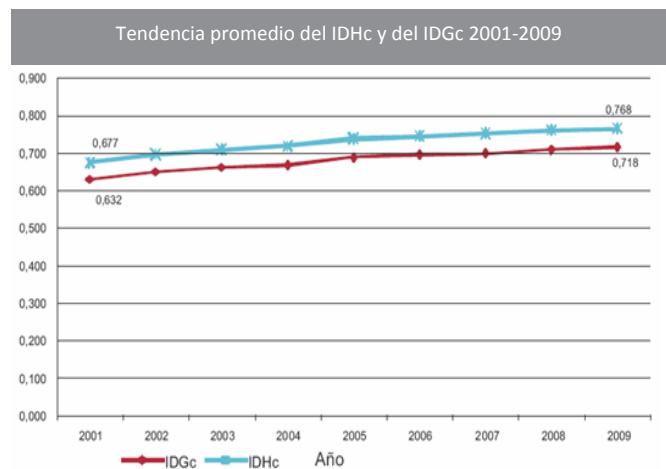


Tabla 18: Tendencia promedio del IDHc y del IDGc 2001-09. Atlas del Desarrollo Humano Cantonal, 2009.

a la desigualdad de género, ha evolucionado de manera muy estable en los tres componentes objeto de estudio. La información que proporciona el Anexo Estadístico indica que las brechas producidas por el IDGc, entre los cantones del país, se mantienen sin cambios entre el 2001 y el 2009. Cuando se compara el IDHc con el IDGc, durante el año 2009, se evidencian los cantones que sufrieron más en su desarrollo humano por causa de la desigualdad de género. Destaca el ajuste por esta desigualdad de género en los cantones del noroeste y el sureste del país y en algunos de el GAM.

El ajuste por desigualdad de género en el IDHc, reflejado en el IDGc, se hace evidente en la ubicación de los cantones en los grupos que se conformaron. Mientras en el 2009 el 57% de los cantones estaban clasificados en las categorías del IDHc «alto» y «medio alto», el IDGc ubicó, en esos mismos grupos, solo el 33%. El IDHc situó en el año 2009 a casi el 40% de los cantones en la categoría «medio bajo», pero cuando se aplicó el ajuste por desigualdad de género, el IDGc colocó el 63% de ellos en esa categoría. La penalización que se produce en el IDHc, cuando se considera la desigualdad de géneros, es evidente.

Resulta significativo observar cómo, a medida que disminuye el IDGc también lo hace la contribución del *Índice de Bienestar Material Igualmente Distribuido* (IBM ID), y se mantiene bastante estable la de los otros dos componentes. Por ejemplo, en el 2009, en los cinco cantones que presentaban el IBM ID más alto (Escazú, Santa Ana, Belén, Montes de Oca y Santo Domingo) este componente contribuyó, en promedio, con un 30% al valor final del IDGc; en los cinco cantones donde el IBM ID era más bajo (Matina, Buenos Aires, Talamanca, Alajuelita y Sarapiquí) esta contribución fue del 14%. La información anterior indica que la contribución de cada componente varía en los diferentes cantones, por lo que es recomendable considerar esta situación cuando los cantones se analizan individualmente. Estos resultados evidencian que, aunque las desigualdades de género impactan en todos los componentes constituyentes del IDHc, el que produce más diferencias entre los cantones es el relacionado con el *Bienestar Material*.

La aplicación del ajuste, producto de la desigualdad entre hombres y mujeres, mostró que algunos cantones, que habían presentado un IDHc «medio alto», en el 2009, pasaron al grupo de «medio bajo»: San José, Goicoechea, Acosta, Dota, Grecia, Palmares, San Carlos, Cartago, La Unión, Alvarado, Santa Bárbara, Santa Cruz, Carrillo, Tilarán, Puntarenas, Montes de Oro, Golfito, Parrita y Corredores. Los cantones que transitaban de la categoría «alto» a «medio alto», durante ese mismo año, fueron: Moravia, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores y San Pablo. El restante 69% de los cantones mantuvo el mismo lugar en los grupos correspondientes al IDHc, es decir, el ajuste realizado con base en el componente de desigualdad de género no modificó su ubicación en los grupos del IDHc.

Clasificación de los cantones según categorías del IDGc 2009

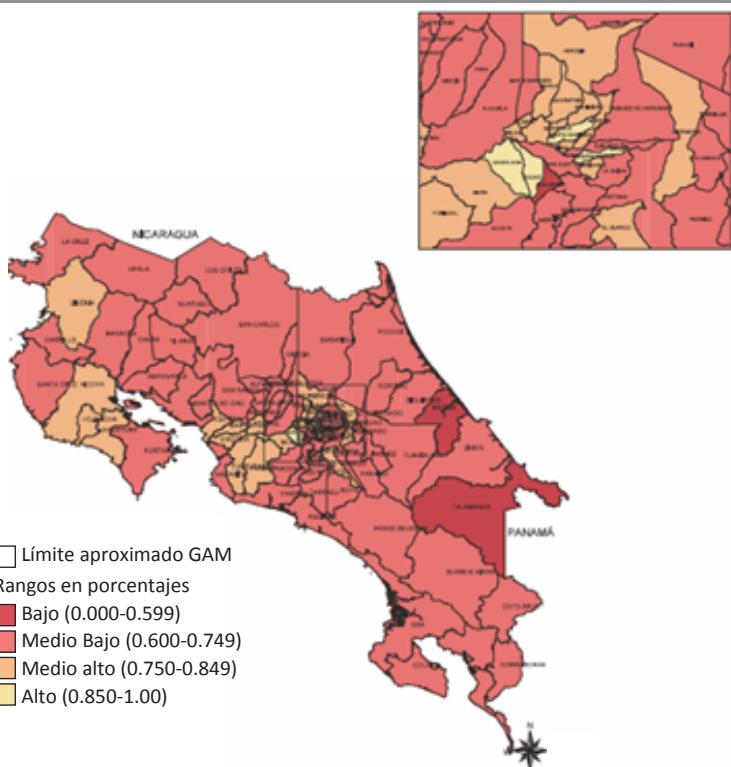


Tabla 19: Clasificación de los cantones según categorías del IDHc. Atlas del Desarrollo Humano Cantonal, 2009.



5.2.2 Desarrollo Urbano

En este apartado se caracteriza, de forma general, el modelo de ocupación urbano que actualmente se desarrolla en el territorio nacional. Se hace énfasis en los siguientes aspectos: *caracterización del sistema de nacional de ciudades y la situación a nivel de vivienda y asentamientos humanos*. Tomando como base lo estipulado por la Fase I del PNDU y el diagnóstico realizado en el marco de la Propuesta de Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH).

5.2.2.1 Situación Actual: El Sistema Nacional de Ciudades

El PNDU, desarrollado por la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, define el Sistema Nacional de Ciudades como: “**el conjunto de asentamientos urbanos ubicados en el territorio nacional, creados y organizados por la sociedad que los habita. Las ciudades son los elementos en torno a los cuales gira la actividad del sistema, que está condicionado por la posición de cada ciudad, sus funciones e interrelaciones o flujos**”²⁸. Este sistema está conformado jerárquicamente por el GAM, las ciudades intermedias (entiéndase ciudades intermedias aquellas de 50.000 a 200.000 habitantes) y las ciudades pequeñas (ciudades de menos de 50 mil habitantes).

El sistema que caracteriza a Costa Rica presenta su mayor centro jerárquico en el valle intermontano central. Este conjunto de ciudades conurbadas, conocido como **GAM**, incluye a las cabeceras de las cuatro provincias centrales del país (Alajuela, Heredia, Cartago y San José), presenta la mayor concentración de población (aproximadamente el 60% de la población nacional) y la mayor cantidad de actividades productivas económicas y de servicios. El GAM está compuesto por 31 cantones, según el Plan de Desarrollo Urbano de la GAM de 1982 (Plan GAM 82) y comprende aproximadamente el 4% de territorio nacional. “Respondiendo a este predominio, el sistema de carreteras del país es radial concéntrico, pero no hay un sistema alterno de circulación o vías periféricas que alimenten esta centralidad. Dos puertos Limón-Moín en el Caribe y Caldera en Puntarenas, en la costa Pacífica condicionan el comercio marítimo del país”.²⁹ Cabe mencionar que en el GAM se produce el 70% del PIB del país.

Según el PNDU, las **ciudades intermedias** “son aquellas ciudades que cumplen el papel de servidores e impulsores del desarrollo regional. En su mayoría son débiles y crecen de manera inapropiada. Presentan serios problemas estructurales: red de calles sin redundancia y ausencia de cuadrantes, urbanización de zonas sujetas a amenazas naturales, baja densidad en zonas seguras”. Como ejemplo de este sistema de ciudades intermedias, se puede mencionar Guápiles, la cual en los últimos años ha recibido mucha de la demanda de vivienda social, así como Liberia, Pérez Zeledón, Limón, entre otras. Todas estas ciudades se caracterizan porque juegan un rol de importancia en sus diferentes regiones, sin embargo, sus habitantes mantienen una dependencia hacia los servicios y actividades que se generan en la GAM.

Las **ciudades pequeñas** son aquellos poblados que presentan una relación directa con alguna ciudad

28 Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Documento final del grupo de urbanismo y uso de suelo. Fase I del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. página 14. 2001.

29 Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Documento final del grupo de urbanismo y uso de suelo. Fase I del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. página 14. 2001

intermedia, como productora de bienes y servicios específicos propios de la dinámica regional a la que pertenecen. Estas ciudades representan el tercer nivel del Sistema Nacional de Ciudades, y entre ellas se puede mencionar a San Vito, Matina, Esparza, Guácimo, entre otras.

Otro componente importante del Sistema Nacional de Ciudades lo constituyen los **asentamientos humanos costeros**, los cuales sufren, en algunos casos, fenómenos de crecimiento y desarrollo ligados directamente al potencial turístico de las playas. Estos fenómenos o tendencias de crecimiento no siempre cuentan con la debida planificación previa que determine normas urbanísticas. “El enorme potencial turístico de Costa Rica y la falta de directrices y control para el mismo, han permitido que se lleven a cabo muchos desarrollos privados por parte de cadenas hoteleras, nacionales y extranjeras que alteran las tendencias de desarrollo y que, en muchos casos, producen un negativo impacto ambiental. El desarrollo lineal a lo largo de una vía principal produce desarrollos dispersos y confusos, que se convierten en embriones de una problemática futura de mayores dimensiones que involucran problemas ambientales, de evacuación de aguas y desechos. La planificación de estas ciudades se basa en la Ley de Planificación de la Zona Marítimo Terrestre (ZMT), que ha permitido desarrollos a partir de planes elaborados por entidades privadas, que en muchos casos no contextualizan sus propuestas o se fundamentan tan solo en una explotación comercial”.³⁰

Como parte del **modelo urbanístico** nacional y como consecuencia de la expansión urbana de la segunda mitad del siglo XX, las zonas rurales se ven claramente disminuidas, en beneficio de la expansión de la mancha urbana. Este proceso de urbanización tiene su arraigo en factores coyunturales del siglo pasado que afectaron no sólo a Costa Rica, sino a toda América Latina. El acelerado crecimiento de la población fue un factor que determinó en mucho la forma de hacer ciudad, la segunda mitad del siglo XIX vio nacer casi tres millones de habitantes más en todo el territorio nacional. Así pues, se pasó de tener un millón de habitantes en 1956, a cuatro millones en la primera década del siglo XXI. Esta tendencia es clara cuando se observa el crecimiento que experimentan los centros urbanos del país, tal es el caso del GAM en las últimas décadas. Este fenómeno obedece, entre otras causas, a los cambios en el modelo económico del país, el cual se ha decantado en beneficio de la economía terciaria de prestación de servicios y en detrimento de las actividades agrícolas y agrarias.

A nivel de **conectividad y movilidad**, la red vial nacional cuenta básicamente con dos ejes principales que cumplen una función importante de comunicación con la región centroamericana y el mundo: la carreta interamericana, que atraviesa el país desde la frontera con Nicaragua hasta Panamá; y la vía que conecta ambos océanos, atravesando el país de norte a sur. Esta última vía tiene su arraigo más incipiente en el comercio de café que desarrolló el país desde el siglo XIX y que culminó con la construcción del ferrocarril al Atlántico, hecho que viene a reafirmar la importancia para el país de la conectividad interoceánica.

Como se mencionó con anterioridad, este sistema de vialidad nacional responde a una lógica radial concéntrica, atravesando el GAM de este a oeste y de norte a sur, provocando en muchas ocasiones el ingreso de transporte pesado a los centros poblados del valle central. Es importante señalar que, en los últimos años, se han realizado esfuerzos, a nivel de infraestructura vial, con el fin de desviar flujos vehiculares y así evitar su paso por el GAM. Se puede citar la construcción de la carretera Costanera en la zona sur del país y la construcción de la carretera a Caldera. Sin embargo, la conectividad del sistema general sigue desarrollándose bajo un modelo concéntrico sin mayor tangencialidad a los centros poblacionales. Además, históricamente, el país arrastra un déficit en el mantenimiento de las vías nacionales, incluida otra infraestructura, como puentes vehiculares y peatonales.

30 Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Documento Final Etapa I. Plan Nacional de Desarrollo Urbano. página 70. 2001



En materia de **vivienda**, el país, históricamente, ha desarrollado importantes herramientas para la promoción de la vivienda popular. Con la explosión demográfica de la segunda mitad del siglo XX y la presión por suelo urbano, el Estado emprende diversas acciones para enfrentar el creciente déficit habitacional y a la vez incidir en la problemática de los asentamientos informales.

Con la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) en 1986, el país da un paso importante en la generación de soluciones habitacionales para la población. Sin embargo, en yuxtaposición con el desarrollo urbanístico, esta generación de vivienda se ha dado sin contar con un marco estratégico a nivel territorial, lo cual provoca, entre otras consecuencias, procesos de conurbación acelerados, urbanización de tierras originalmente agrícolas y una mayor demanda de servicios urbanos básicos, como red de acueductos, electrificación, alcantarillados pluviales y sanitarios, y transporte para una población en constante crecimiento y cada vez más dispersa en el territorio nacional.

Para el 2009, el parque habitacional nacional se encontraba distribuido de la siguiente forma: el 60% de las viviendas en zona urbana y el 40% en zona rural, alcanzando una densidad de habitantes por kilómetro cuadrado de aproximadamente 90 habitantes por kilómetro cuadrado.

Según la Encuesta de Hogares del 2010, el país cuenta con un parque habitacional que asciende 1.266.418 viviendas, distribuido en los siguientes porcentajes:

- Región Central: 65%
- Región Chorotega: 6,8%
- Región Pacífico Central: 5,4%
- Región Brunca: 6,4%
- Región Huetar Atlántica: 10,2 %
- Región Huetar Norte: 5,5%

Según la misma encuesta, el déficit habitacional a ese año ascendió a 175.075 viviendas. De este total, 151.777 corresponden al déficit cualitativo de vivienda y 23.298 corresponden al déficit cuantitativo.³¹

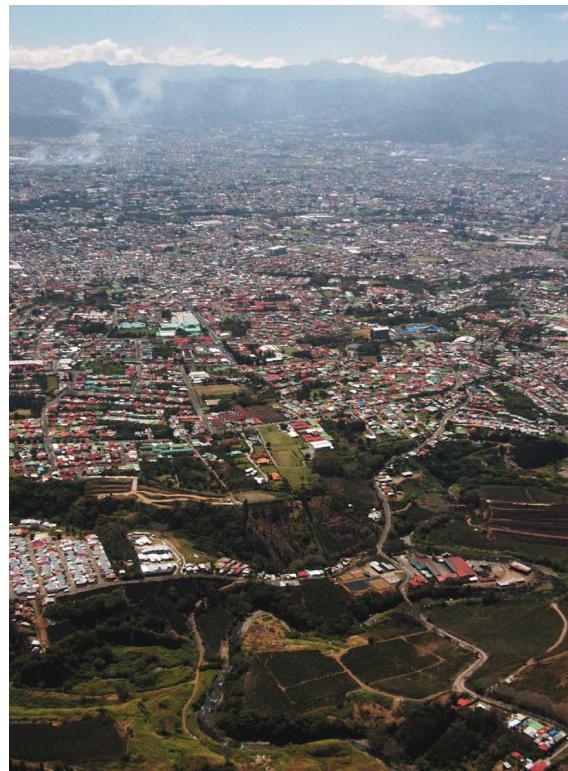


Imagen 29: GAM. Prugam, 2005.

³¹ El déficit habitacional cuantitativo define la cantidad de viviendas faltantes como resultado de restar el total de viviendas individuales ocupadas del total de hogares, El Déficit Cualitativo se define al sumar las viviendas malas y las viviendas hacinadas en regular y buen estado.

Según datos del MIVAH, en el año 2005, se registran 347 asentamientos en condición de precario y tugurio en el país, en los cuales habitan cerca de 38.000 familias. Dichos asentamientos se distribuyen, casi equitativamente, entre el GAM y el resto del país, con 169 asentamientos ubicados en la GAM y 178 en el resto del territorio nacional.

Según el diagnóstico realizado en el marco de la PNVAH con relación a la Vivienda Deficiente Adicional (VDA), el cual es un indicador que se obtiene al sumar las viviendas individuales ocupadas en buen estado, no hacinadas, sin electricidad, sin agua y sin servicio sanitario, con las viviendas individuales ocupadas regulares no hacinadas; en el 2008, el indicador de VDA sumó 339.67528 unidades en todo el país³². Este dato ofrece un horizonte más extenso que permite contextualizar mejor la situación real a nivel del estado del parque habitacional nacional. El dato se vuelve aún más revelador si se considera la evolución de este indicador para el 2009, el cual ascendió a 412.151 viviendas. Claramente se observa un aumento de las viviendas que ven deterioradas sus condiciones generales, repercutiendo en su habitabilidad y la calidad de vida.

Con relación a la yuxtaposición entre la inversión realizada en servicios básicos y el desarrollo habitacional, el PNDU apunta: “La construcción masiva de viviendas no se ha sido acompañada de una inversión complementaria en servicios básicos, los cuales se han saturado. Se puede mencionar, especialmente, el deterioro en la red vial y en los servicios de transporte colectivo, problemas de eficiencia en los servicios de salud, fallas en la calidad de la educación, manejo inadecuado de los desechos sólidos, y contaminación masiva de acuíferos y corrientes naturales de agua con aguas servidas y cloacales. El esfuerzo nacional en la vivienda ha atendido, entonces, un alcance meramente sectorial”.³³

El SFNV cuenta con el Bono Familiar para la Vivienda (BFV) como la principal herramienta para paliar el déficit habitacional descrito anteriormente. A esta se suma el Bono Colectivo (BC), el cual surge en el 2007, como respuesta a la información generada por el indicador de la VDA, como una nueva modalidad de atención enfocada a mejorar las condiciones de infraestructura urbanística básica de los barrios. Sin embargo, los fondos del SFNV son limitados, y ante la falta de nuevas y mejores ofertas de vivienda en el mercado inmobiliario nacional, ha prevalecido la noción de que la solución de vivienda es individual y consiste en darle a cada familia su propia casa. A esta situación se suma la incapacidad del sector vivienda de incursionar en nuevos conceptos de densificación, que impliquen la renovación de los centros urbanos y la optimización de recursos mediante proyectos de vivienda vertical.

32 Unión Internacional para la conservación de la Naturaleza. Diagnóstico para la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos. 2009

33 Unión Internacional para la conservación de la Naturaleza. Diagnóstico para la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos. 2009



Debilidades del modelo urbanístico

En términos generales, el PNDU en su fase I identifica una serie de debilidades del sistema urbanístico nacional, las cuales se enumeran a continuación:

1. "Debilidad institucional y descoordinación entre niveles y sectores.
2. Ausencia de planificación urbana, generando expansión a lo largo de carreteras y caminos.
3. Surgimiento de los asentamientos y posteriormente dotación de infraestructura y servicios.
4. Sistema urbano jerarquizado, pero con evidentes desequilibrios.
5. Ausencia de planificación regional.
6. Disparidades en el desarrollo urbano y carencia de estructura urbana en las ciudades intermedias.
7. Crecimiento urbano desordenado que deteriora la estructura original de los centros urbanos.
8. Bajas densidades, desarrollo lineal y crecimiento expansivo suburbano.
9. Concentración urbana a nivel nacional (GAM) y dispersión dentro del GAM.
10. Crecimiento desmedido de la flota vehicular y falta de políticas para el transporte público
11. Prioridad a los vehículos privados en detrimento del peatón y otras alternativas.
12. Poca vinculación entre un desarrollo urbano planificado y los inversionistas privados.
13. Ausencia de políticas de vivienda vinculadas a un modelo de desarrollo urbano.
14. Desatención y poca protección ambiental y de los recursos naturales.
15. INvasión de zonas agrícolas y forestales, que ejerce presión sobre las zonas de protección ambiental.³⁴

³⁴ Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Documento final del grupo de urbanismo y uso de suelo. Fase I del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. páginas 15 y 16. 2001

5.2.2.2 Tendencias

- **Crecimiento lineal y de baja densidad:** Desarrollo urbanístico a lo largo de las vías de comunicación entre poblados, sin el acompañamiento de la institucionalidad y planificación urbanística apropiada. Caracterizado por ser de baja densidad (menos de 200 h/hectárea), a nivel de los programas estatales este proceso se manifiesta en la cada vez más notoria inversión del SFNV en zonas rurales, relegando la intervención en zonas urbanas.
- **Desarrollo predio a predio:** Se refiere al desarrollo urbanístico que responde a proyectos de baja escala, pero con un alto impacto a nivel ambiental y paisajístico. Provoca el crecimiento espontáneo, expansivo y difuso de los Asentamientos Humanos. Esta tendencia es reforzada por el carácter aislado y poco articulado de las políticas de vivienda en desarrollo de los últimos treinta años. La ausencia de estrategias de renovación urbana y de normativa urbanística en general, agrava el problema de la falta de integración de los proyectos de vivienda.
- Otro impacto relacionado con el desarrollo predio a predio es la desarticulación de los espacios públicos, los cuales son construidos a baja escala, sin una lógica de impacto e incidencia territorial, relegándolos a nivel de ubicación a las zonas de menor valor o plusvalía en el desarrollo de los proyectos urbanísticos.
- **Escasa Planificación Urbanística:** Ausencia de instrumentos actualizados y vinculantes para planificar el uso del suelo urbano. Este aspecto está muy ligado a la carencia de instrumentos de regulación urbanística que determinen el uso y la intensidad del suelo a nivel local.
- **Deterioro Ambiental y Paisajístico:** El desarrollo urbano producto del crecimiento residencial no planificado, provoca una sobrecarga adicional en los cauces de agua por impermeabilización. Además de esto, la urbanización no planificada ha empezado a generar procesos de contaminación gradual de acuíferos y afectación en corredores biológicos.
- **Deterioro del parque habitacional y de infraestructura general:** El parque habitacional general costarricense sufre un proceso de deterioro gradual que se agrava con los años. Si bien es cierto, el déficit de vivienda se ha mantenido en relativa estabilidad, el Déficit de Vivienda Adicional muestra un crecimiento significativo que llama a la reflexión sobre la necesidad de invertir en el mejoramiento de infraestructura de servicios básicos y mantenimiento de las viviendas en general.
- **Segregación residencial y disparidades entre regiones:** El país muestra una clara tendencia a la consolidación del GAM como el centro económico, poblacional y urbanístico del país. Esto trae consigo la concentración de gran cantidad de inversión y desarrollo de infraestructura en esta zona del país, fenómeno que produce desventajas relativas en relación al resto de regiones, las cuales no concentran una oferta general de servicios e infraestructura suficiente para suplir las demandas de la población.



5.2.3 Paisaje

El término "paisaje" se entiende como "un área, tal y como la percibe la población, cuyo carácter resulta de la interacción dinámica de factores naturales (morfología, cuerpos de agua, flora, fauna, etc.) y de factores humanos (actividades económicas, costumbres, patrimonio histórico, etc.). (...) Es una realidad física y la representación que culturalmente el ser humano se hace de ésta."³⁵

El ordenamiento del paisaje es una importante herramienta de desarrollo en la planificación y el ordenamiento del territorio. Por lo tanto, es necesario fortalecer o crear, según sea requiera, los medios necesarios para que se consolide la introducción de la variable paisaje en los instrumentos de planificación disponibles en Costa Rica. Con el fin de procurar el adecuado abordaje del tema paisaje, es fundamental construir un marco conceptual consensuado e integral, clarificando la dependencia del paisaje y ser humano.

El paisaje es el "producto de la forma como una sociedad se entiende a sí misma y el producto de la forma en que se relaciona con su entorno, esto es, la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado multidimensionalmente (...)." ³⁶ En este sentido el paisaje es un tema fundamental dentro de la dimensión social de la PNOT.



Imagen 30: Perez Zeledón. Fabio Ureña, 2010.



Imagen 31: San Pedro, San José. Fabio Ureña, 2011.

³⁵ Asociación de Paisajistas de Costa Rica. (2010). Carta Costarricense del Paisaje. San José, Costa Rica: Colegio de Arquitectos.

³⁶ Asociación de Paisajistas de Costa Rica. (2010). Carta Costarricense del Paisaje. San José, Costa Rica: Colegio de Arquitectos.

5.2.3.1 Situación actual

Para la segunda mitad del siglo XX, luego de la post guerra, se acentúa en el país una tendencia guiada por paisajistas vinculados a la planificación del paisaje a gran escala, teniendo como los más destacados exponentes al arquitecto paisajista José Antonio (Tony) Quesada, con los parques urbanos de La Sabana y el de la Paz; Herbert Nanne, con el diseño y planificación de algunos parques recreativos metropolitanos como el Parque España, el Parque Japonés y el Parque Morazán en San José; además, con la creación del INVU en los años 50, se convoca al Ing. Oscar Madrigal, para participar en la planificación de espacios públicos para los nuevos proyectos de vivienda, entre ellos el Parque de Aserrí y los desarrollos realizados en los Hatillos.

Actualmente, el paisaje, como instrumento de planificación para nuestro país, no ha sido considerado en la magnitud y alcance puede abarcar. Observando la aplicación del término según como lo define la Ley del Orgánica del Ambiente (Nº 7554, del año 1995), se encuentran los siguientes enunciados relacionados directamente con la incorporación del paisaje:

- En el artículo 30 establece la **necesidad de incorporar la diversidad del paisaje para el ordenamiento del territorio nacional**.
- En el artículo 71 se define **contaminación visual** como las acciones, obras o instalaciones que sobrepasen, en perjuicio temporal o permanente del paisaje, los límites máximos admisibles por las normas técnicas establecidas o que se emitan en el futuro.
- En el artículo 72 se establece que la **autoridad competente promoverá que los sectores públicos y privados participen en la conservación del paisaje**. Cuando para realizar una obra se necesite afectarlo, el paisaje resultante deberá ser, por lo menos, de calidad igual que el anterior.

Como es apreciable, la diversidad del paisaje es mencionada en la Ley no. 7554. Sin embargo, no existe una definición y clasificación que aclare los ámbitos o variables que la identifican. Además, se explicita la necesidad de incorporar la diversidad del paisaje en el ordenamiento territorial. Por otra parte, se hace mención a la protección ante la contaminación visual del paisaje; no obstante, no se define cómo se contamina visualmente un paisaje, ya que su apreciación puede ser deteriorada dependiendo de sus características y tipología. Por último, se hace referencia a la “calidad del paisaje” y su necesidad de conservación. Sin embargo, no se definen las variables que establecen los rangos de calidad de un paisaje, ni se establece el enfoque con el cual podría mantenerse la calidad anterior de un paisaje.

En general, Costa Rica no cuenta con una normativa que abarque la amplitud del término "paisaje". Por lo tanto, se erige la necesidad de buscar y definir un marco conceptual alrededor del término, con el fin de homogenizar su aplicación en el ordenamiento territorial y otros sectores de interés nacional.

Para el ordenamiento territorial es un gran reto mejorar la calidad de vida del ser humano incluyendo dentro de sus fundamentos la normativa para la protección ambiental. Costa Rica acarrea una serie de conflictos por la falta de claridad en las competencias y alcances del marco normativo, por lo cual se requiere una integración efectiva para la coordinación entre los entes que tienen a su cargo el ordenamiento del territorio para hacer una efectiva implementación del término paisaje.



5.2.3.2 Tendencias

- **Carencia de instrumentos para la planificación del paisaje:** Se carece de instrumentación para la incorporación de la variable paisaje en la planificación. El concepto paisaje está enfocado, únicamente, hacia el ámbito ambiental, evidenciando la ausencia de un marco conceptual adecuado.
- **Ausencia de integración del concepto paisaje en las políticas sectoriales:** Las políticas públicas sectoriales no abordan el tema paisaje desde una perspectiva integral, mas bien se concentran en abordarlo desde el enfoque ambiental, limitando, en gran medida, el potencial alcance del concepto.
- **Concertación sectorial en la necesidad de implementar el ordenamiento del paisaje costarricense:** El concepto "paisaje" ha sido incluido en el marco teórico del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda, en aras de alcanzar un modelo de ordenamiento territorial con la variable paisaje integrada, entendiendo el paisaje como un todo, reconociendo, no solo el ámbito ambiental y ecosistémico, sino otros ámbitos, como lo son lo histórico, lo patrimonial, los asentamientos humanos, la equidad, las tradiciones, el sentido de lugar, lo simbólico, entre otros; y su relación con el territorio que ocupa.
- **Tendencia mundial al uso del instrumento "Unidad de Paisaje":** El concepto de "Unidad de Paisaje" ha surgido mundialmente, como posibilidad de integración entre los diversos sectores relacionados con la gestión del territorio, planteando una base teórica, conceptual y de coordinación interinstitucional.

5.2.4 Gobernanza

El término "gobernanza" se entiende como: "el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".³⁷

5.2.4.1 Situación Actual: Normativa, instrumentos y financiamiento

El abordaje del tema de gobernanza se centra en la contextualización de la situación actual en tres temas específicos, a saber:

- **Normativa:** Se contextualiza, de forma general, el estado de la normativa referida al ordenamiento territorial, enfocado al marco legal e institucional.
- **Instrumentos para el ordenamiento territorial:** Se refiere al estado actual de los instrumentos técnicos existentes para realizar el ejercicio práctico del ordenamiento del territorio en sus diferentes escalas.
- **Financiamiento:** Se refiere a lo relativo a los fondos necesarios para financiar las iniciativas encaminadas a la planificación del territorio.

³⁷ Real Academia Española. (2001) Diccionario de la lengua española. [en línea] Consultado en <https://www.rae.es/rae.html>. [03 de octubre, 2012]

Normativa

El primer precedente de división territorial en la legislación costarricense es la división político administrativa del territorio, la cual tiene su fundamento en la Constitución Política de la República, la cual en su artículo 168 indica: “para los efectos de la administración pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales”. Este aspecto marca una primera yuxtaposición con la regionalización propuesta por MIDEPLAN, la cual ha sido oficializada por medio de decretos, tal y como se explicó con anterioridad. Sin embargo, el tema de la regionalización del territorio no es nuevo en las políticas estatales y presenta sus primeros antecedentes desde mediados del siglo XX.

En términos globales, se puede afirmar que la legislación costarricense cuenta con una serie de leyes que inciden directamente en el territorio desde diferentes perspectivas, ya sea agraria, ambiental, urbana, entre otras.

La **Ley de Planificación Nacional** (Nº 5525, del año 1974) , ha sido la base para las diferentes iniciativas de regionalización y sectorización que se han pretendido poner en práctica. No obstante, la conducción planificada del país que presuponía la promulgación del PND, no ha permitido al día de hoy, un avance unificado de los planes institucionales y de las inversiones en el territorio costarricense.

Como muestra de este punto, algunos ministerios de la República e instituciones descentralizadas del Estado han desarrollado diferentes regionalizaciones o divisiones del territorio, con el fin de optimizar y controlar el servicio específico que brindan a la población. Tal es el caso del Ministerio de Salud Pública (MSP) (Decreto 24036-S-PLAN / 1995), el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) (Decreto 22840-MIRENEM / 1994: Sistema de Áreas de Conservación, Zonas Forestales, entre otras), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), entre otras instituciones. Este factor evidencia un sesgo entre la planificación del desarrollo mediante regiones estructurales y la inversión estatal específica a través de sus instituciones.

Este sesgo en el sistema de planificación nacional asociado al territorio, se evidencia en el desarrollo disociado entre la planificación urbanística y la planificación de las grandes obras de infraestructura de servicios en el país. Las grandes instituciones encargadas de construir este tipo de infraestructura (tales como líneas eléctricas, acueductos, oleoductos) manejan procesos de planificación territorial diferentes entre si y en relación a los procesos de desarrollo urbanísticos.

Como parte del marco legal vinculante en materia territorial, es importante mencionar la **Ley de Biodiversidad** (Nº 7788, del año 1998), la cual cobra vigencia sobre los elementos de la biodiversidad que se encuentran bajo la tutela del Estado, así como sobre los procesos y las actividades realizadas bajo su jurisdicción o control, con independencia de aquellos cuyos efectos se manifiestan dentro o fuera de las zonas sujetas a jurisdicción nacional. Esta ley regula específicamente el uso, el manejo, el conocimiento asociado y la distribución justa de los beneficios y costos derivados del aprovechamiento de los elementos de la biodiversidad.

Además de esta ley, en el campo ambiental se pueden enumerar otras leyes que guardan incidencia en el suelo, como la **Ley Orgánica del Ambiente** (Nº 7554, de 1995), la **Ley Forestal** (Nº 7575, del año 1996) y la **Ley de Conservación de la Vida Silvestre** (Nº 7317, del

Provincia	Área (km ²)
San José	886,06
Alajuela	1.274,71
Cartago	702,60
Heredia	46,07
Guanacaste	2.089,24
Puntarenas	3.412,17
Limón	319,73
Total	8.730,58

Tabla 12: Área en km² de las provincias de Costa Rica. Elaboración propia con datos del INVU, 2010.



año 1992). Todo este cuerpo normativo se convierte en un eje transversal de cualquier intervención de carácter territorial.

La **Ley de Tierras y Colonización** (Nº 2825, del año 1961) aún mantiene vigencia en lo relativo al ordenamiento de la propiedad agrícola del Estado, y sobre todo, en la facultad del IDA en la creación de nuevos asentamientos rurales de vocación productiva.

Por otro lado, la **Ley de Planificación Urbana** (Nº 4240, del año 1968) crea el PNDU y los Planes Reguladores, como herramientas de ordenamiento territorial desde la perspectiva del suelo urbanizado.

En este marco de diversidad legal y de divorcio entre los diferentes accionares institucionales y el territorio, actualmente se puede identificar en la legislación costarricense más de una docena de instituciones con injerencia territorial a nivel de sus leyes constitutivas y decretos vinculantes en la materia.

En términos generales, se puede resumir el accionar institucional y el marco legal con incidencia en el ordenamiento territorial en seis grandes ejes:

1. **Planificación urbana** (Ley de Planificación Urbana Nº 4240, 1968).
2. **Planificación del desarrollo nacional en sectores** (Ley de Planificación Nacional Nº 5525, 1974).
3. **Medio ambiente y conservación** (Ley Orgánica del Ambiente Nº 7554 de 1995, Ley Forestal Nº 7575, 1996, Ley de Conservación de la Vida Silvestre Nº 7317, 1992, entre otras).
4. **Gestión del riesgo y atención de emergencias** (Ley Nacional de Emergencias y Gestión del Riesgo Nº 8488, 2005).
5. **Producción** (Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos Nº 7779, 1998).
6. **Turismo** (Ley de la Zona Marítimo Terrestre Nº 6043, 1972).

A este marco se deben sumar otros decretos y leyes que, por coyunturas específicas, poseen incidencia territorial directa. Tal es el caso de los territorios indígenas, quienes gozan de delimitación territorial y autonomía, y el caso de las franjas fronterizas, entre otras.

Ante esta dispersión en el marco legal y la falta de una integración real alrededor del concepto del ordenamiento territorial, tanto la Procuraduría General de la República (PGR), como la Contraloría General de la República (CGR), han tenido la necesidad de delimitar y circunscribir el accionar de las instituciones mediante diferentes pronunciamientos que buscan clarificar acciones y competencias específicas. Otro aspecto digno de acotación es que han sido presentados variados proyectos de ley (en diferentes momentos) para la promulgación de una Ley de Ordenamiento Territorial Nacional. Sin embargo, ninguno ha llegado a buen término en la corriente legislativa.

Instrumentos para el ordenamiento territorial

El tema de los instrumentos para el ordenamiento y desarrollo del territorio, es quizás el campo que cuenta con más insumos y herramientas a las cuales el Estado puede recurrir. Estos instrumentos están contextualizados principalmente en el ámbito de la planificación urbana, abarcando distintas escalas territoriales, desde el ámbito nacional, regional y local.

A **escala nacional** se pueden mencionar dos instrumentos: el primero es el **PND**, el cual se construye cada cuatro años y determina la línea de acción para los diferentes sectores del Gobierno Nacional. No obstante, la real incidencia territorial de este plan puede ser discutida, si se observa el divorcio histórico entre la planificación nacional y la planificación urbanística. El segundo instrumento es el **PNDU**, el cual es el instrumento, definido por la Ley de Planificación Urbana, que determina los lineamientos generales en el tema del desarrollo urbano del país. El objetivo del PNDU es mejorar la calidad de vida de la sociedad, dotar de vivienda digna y adecuada a dicha población, además de promover el desarrollo de asentamientos humanos desarrollados bajo conceptos de sostenibilidad económica, social y ambiental. Adicionalmente, cabe mencionar que el PNDU ha sido contextualizado en tres fases según la escala: una primera fase a escala nacional, para definir un modelo de desarrollo urbano nacional; una segunda fase a escala regional; y una tercera fase a escala local, directamente vinculada a la generación y actualización de Planes Reguladores.

A **escala intermedia o regional**, se pueden mencionar los siguientes instrumentos: Planes Regionales, Planes de Manejo de Cuenca, Planes de Manejo y Gestión de Áreas Silvestres Protegidas (ASP), Planes Reguladores de la ZMT, Planes Maestros Costeros, entre otros.

A **escala local**, se puede mencionar el instrumento del Plan Regulador, el cual "es el instrumento de planificación municipal que define, en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento; la política de desarrollo y los planes para la distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas."³⁸ La Constitución Política costarricense, reconoce la competencia y autoridad de los Gobiernos Locales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional.

Actualmente, sólo 41 de las 81 municipalidades

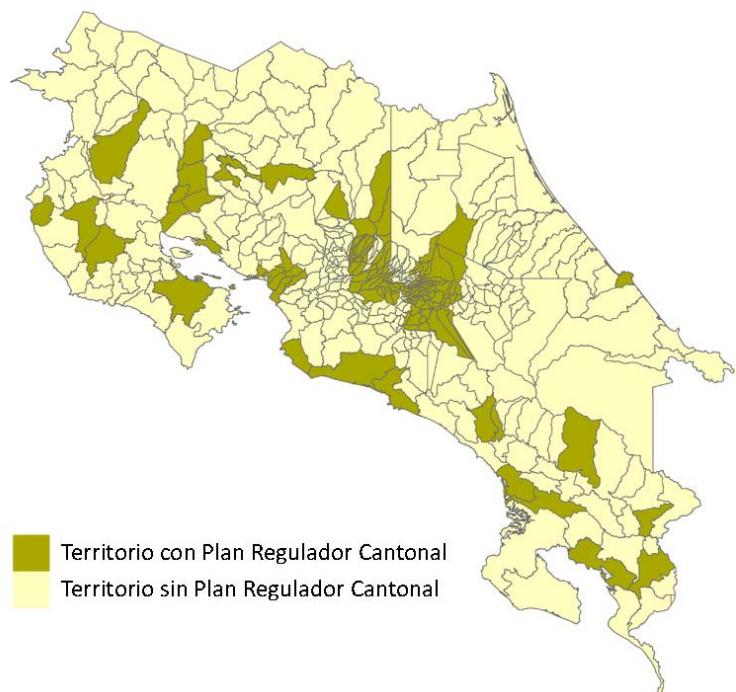


Imagen 32: Distritos que poseen plan regulador urbano.
Elaboración propia con datos del INVU, 2010.

³⁸ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Planificación Urbana #4240*, p.1. San José: La Gaceta #274, 1968.



cuentan, en algún nivel, con planes reguladores aprobados y en vigencia, lo cual evidencia el vacío en cuanto a la planificación urbana y territorial a nivel local. Considerando que muchos de estos planes manifiestan serios problemas, desactualización y algunos no abarcan la totalidad del territorio cantonal, limitándose únicamente a las áreas urbanas del territorio, el horizonte a nivel de planificación urbana se oscurece. Contabilizando los distritos con planes reguladores cantonales (sin incluir planes reguladores costeros) el área del territorio que se encuentra bajo legislación urbanística local alcanza 8730 km², lo cual representa únicamente el 17.084% de la totalidad del territorio continental.

El tema de la planificación local se vuelve más delicado, si se observa que la interacción y relación entre los planes reguladores vecinos, generalmente, no responde a una lógica territorial integrada, presentando inconsistencias, e incluso contradicciones, producto de la falta de una visión integral y de una perspectiva general de ciudad.

Actualmente, el instrumento del Plan Regulador no alcanza la visión global que la legislación le confiere, redundando, en muchos casos, en meras zonificaciones, sin verdadero impacto socio económico favorable en el territorio. De acuerdo a la Ley de Planificación Urbana, el Plan Regulador debe contener (sin limitarse a ellos).

1. La **política de desarrollo**, con enunciación de los principios y normas en que se fundamenta, y los objetivos que plantean las necesidades y el crecimiento del área a planificar.
2. El **estudio de la población**, que incluirá proyecciones hacia el futuro crecimiento demográfico, su distribución y normas recomendables sobre densidad.
3. El **uso de la tierra** que muestre la situación y distribución de terrenos respecto a vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente.
4. El **estudio de la circulación**, por medio del cual se señale, en forma general, la localización de las vías públicas principales y de las rutas y terminales del transporte.
5. Los **servicios comunales**, para indicar ubicación y tamaño de las áreas requeridas para escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, mercados públicos y cualquier otro similar.
6. Los **servicios públicos**, con análisis y ubicación en forma general, de los sistemas e instalaciones principales de cañerías, alcantarillados sanitarios y pluviales, recolección, disposición de basuras, y cualquier otro de análoga importancia.
7. La **vivienda y renovación urbana** con exposición de las necesidades y objetivos en vivienda, y referencia a las áreas que deben ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelamiento.

Además de las herramientas anteriormente citadas, el país presenta una variedad importante de entes de coordinación que basan su constitución en aspectos coyunturales territoriales, entre éstos se puede citar las **Federaciones Municipales**, los **Planes de Desarrollo Cantonales**, los **Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI)** y los **Consejos Regionales**. Cobran singular importancia los Consejos Regionales y las Federaciones Municipales.

Los **Consejos Regionales** son entes cuya finalidad es construir mecanismos de articulación interinstitucional para atender el desarrollo integral a escala regional, así como promover la coordinación intersectorial y la participación ciudadana. Estos entes representan una gran oportunidad para encaminar esfuerzos institucionales a nivel de programación, ejecución y seguimiento de las inversiones estatales, buscando consolidar verdaderos procesos de desarrollo con resultados eminentemente territoriales. Actualmente, el único consejo Regional activo y constituido por el Decreto Ejecutivo № 33778, es el Consejo Regional para el Desarrollo de la Provincia de Limón (COREDES – PROLI). En este Consejo convergen instituciones de escala nacional y de escala local, instituciones encargadas de la prestación de servicios básicos urbanos y sociales, representación de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, entre otros actores.

Las **Federaciones Municipales** son entes asociativos independientes, de carácter público, constituidos como entidades supra municipales, a las que se les ha dotado de un patrimonio, una organización y capacidad jurídica propios para el cumplimiento de las funciones o servicios específicos que se le han asignado mediante sus estatutos. A través de las federaciones municipales y la articulación estatal, se abre la posibilidad de alcanzar una coordinación entre municipalidades, con el fin de lograr proyectos de mayor alcance territorial y fortalecer los cuerpos normativos locales. En la actualidad, la Federación de Municipalidades Metropolitanas (FEMETRON) es la federación que aglutina el mayor número de municipios en el país. Además de ésta, existen otras federaciones como la Federación de Cantones Productores de Banano (CAPROBA), la Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA), la Federación de Municipalidades de la Zona Sur (FEDEMSUR), la Federación de Municipalidades de Cartago (FEDEMUCARTAGO), y la Federación de Municipalidades de Heredia (FEDEHEREDIA).

Si bien es cierto, hay variedad de instrumentos para el ordenamiento y desarrollo del territorio, y éstos se encuentran contextualizados en una lógica territorial por escalas, los mismos se enfrentan a varias dificultades que impiden un aprovechamiento óptimo de sus posibilidades. Al nivel local, los municipios no cuentan, en su mayoría, con los recursos técnicos y humanos para la elaboración de sus respectivos Planes Reguladores, los cuales, además de incluir una regulación actualizada de su territorio jurisdiccional, deberían ser concebidos en un proceso de coordinación conjunto con los gobiernos locales vecinos.

Al nivel regional, únicamente el GAM cuenta con un plan de desarrollo urbano que le brinde directrices específicas y un marco de referencia territorial-regional a los municipios que lo componen. El resto de las regiones del país se encuentran en un retraso relativo con respecto a un cuerpo normativo de esta naturaleza, acrecentando el “valle-centralismo” y por ende, las disparidades entre regiones.

Por otra parte, los Consejos Regionales de Desarrollo son herramientas de gran valor que no han sido institucionalizadas en todas las regiones del país, generando un vacío de coordinación que se ve reflejado en la falta de integralidad de las inversiones institucionales con incidencia territorial.

Por último, las herramientas para la planificación regional carecen de un marco de desarrollo territorial, a nivel nacional claro y conciso, que determine ejes de aprovechamiento territorial, según las características geográficas del país, sus recursos naturales, sus diferentes vocaciones productivas y el crecimiento de sus centros urbanos. Si bien



es cierto, el PND señala una serie de ejes para la planificación del desarrollo, esta planificación se realiza únicamente a nivel sectorial y sub sectorial del aparato estatal, dejando totalmente de lado la importancia de una efectiva administración del territorio como fuente de riqueza, motor para el desarrollo y referencia técnica para la canalización de inversiones.

Financiamiento para el OT

Desde el ámbito estatal, el financiamiento para las acciones relacionadas con el ordenamiento territorial proviene de cuatro fuentes:

1. El Presupuesto Nacional de la República.
2. El Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).
3. La recaudación local de Impuestos.
4. El financiamiento internacional de proyectos específicos.

A nivel nacional, todas las instituciones del Estado Costarricense, entre ellas las instituciones con injerencia territorial, obtienen sus respectivos recursos mediante el Presupuesto Nacional de la República. Sin embargo, cobra especial relevancia el **SFNV**. Dicho sistema es el encargado de fomentar el ahorro y la inversión nacional y extrajera, con el fin de recaudar recursos financieros para procurar la solución del problema habitacional existente en el país, incluidos los aspectos relacionados a los servicios. El rector financiero del SFNV es el **BANHVI**. El impacto de SFNV en el territorio es palpable, debido a la constante inversión en la construcción de vivienda social y la generación de nuevos asentamientos humanos.

A nivel de planificación intermedia, se percibe un vacío a nivel del financiamiento asociado. Si bien, el gobierno nacional ha financiado proyectos de escala regional, el autofinanciamiento de este tipo de iniciativa es aún incierto, considerando que las mismas estructuras administrativas regionales son débiles y con incidencia limitada en lo territorial.

El **impuesto de bienes inmuebles** es la principal fuente de financiamiento para los gobiernos locales y por ende para su gestión territorial. Éste comprende el 0.25% del valor del bien registrado por la municipalidad (ya sean terrenos, instalaciones o construcciones permanentes existentes) y rige anualmente. Los gobiernos locales que mantengan sus bases de datos catastrales debidamente actualizadas (tanto con datos inmobiliarios, como fiscales), se garantizan una recaudación más acorde con la situación real municipal.

El financiamiento internacional para la gestión del territorio es una posibilidad siempre bienvenida en una economía en crecimiento como la costarricense. Esta modalidad tiene sus mejores ejemplos en el trabajo realizado por el Programa Regional y Urbano de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM), el cual tiene su origen en un convenio marco entre la Unión Europea y el Gobierno Costarricense; y el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Región Chorotega, el cual forma parte de los productos del proyecto BID-CATASTRO, el cual fue elaborado en asociación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Estado

costarricense.

En materia de financiamiento para el ordenamiento territorial, el país muestra un rezago alarmante en el seguimiento y evaluación de las inversiones en el territorio. Este rezago se vuelve aún más notorio si se considera el nulo control de las inversiones con impacto territorial que se realizan desde el sector privado (construcción, turismo, industria, entre otros).

El **SNIP** es una herramienta creada para ordenar el proceso de la inversión en la Administración Pública Central y Descentralizada, y poder concretar los proyectos de inversión más rentables para el país, desde el punto de vista del desarrollo económico, social y ambiental. El SNIP plantea sus prioridades de acuerdo a las metas del PND y actualmente, cuenta con más de mil proyectos esperando por financiamiento. El SNIP se presenta como una gran oportunidad para controlar la correcta canalización de la inversión pública, no obstante, este sistema se encuentra en etapas muy incipientes y al estar supeditado el control que ejerce al PND, hereda su carencia de visión territorial en el seguimiento y canalización de las inversiones.

5.2.4.2 Tendencias

- **Desarticulación Institucional y carencia de coordinación general:** En Costa Rica el ordenamiento del territorio ha sido abordado desde diferentes perspectivas de desarrollo, cada una posee su institucionalidad y sus herramientas para la gestión del territorio. Esto genera una descoordinación de agendas de planificación, lo cual impide una incidencia notoria en el desarrollo territorial. Además de esto, se ha desarrollado un desencuentro de puntos de vista y metodologías entre la institucionalidad encargada del ejercicio del urbanismo y la contraparte encargada de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Este hecho amenaza con tornar más complejo el ejercicio de la planificación del territorio. Existe un divorcio entre la planificación urbanística nacional y la planificación sectorial del PND, el cual no ha podido alcanzar un grado de incidencia que haga notorio el alcance de las diferentes metas sectoriales en el territorio.
- **Disparidad del cuerpo normativo asociado al territorio:** La abundancia de leyes existentes asociadas al territorio han dificultado una actualización coherente y planificada de dicho cuerpo normativo. Mientras el país avanza constantemente en la generación de normativa relacionada a la conservación ambiental y la EAE, hay un estancamiento en la actualización y generación de normativa que trata lo territorial. Señal de esto son la Ley de Planificación Urbana y el Reglamento para el Control de Fraccionamientos y Urbanizaciones, los cuales muestran serias desactualizaciones que los descontextualizan, generando contradicciones y vacíos a nivel del control urbano.
- **Debilitamiento de la institucionalidad:** A través de los años, el marco institucional asociado a la planificación urbanística ha experimentado un proceso de debilitamiento de sus capacidades técnicas y financieras, haciendo aún más complejo poder consolidar un proceso de planificación territorial. Un claro ejemplo de esto es la situación actual del INVU.
- **Ausencia y desactualización de los instrumentos para el desarrollo urbano:** Como se mencionó anteriormente, a nivel de planificación el país muestra una seria ausencia de instrumentos vigentes, vinculantes y actualizados para la gestión territorial . Este factor se ha convertido en una realidad que, a través de los años, se ha consolidado como un problema nacional sin perspectivas de solución a corto plazo.



4.3 Dimensión Económica



Imagen 33: Puerto Limón. MIVAH, 2010.

4.3.1 Competitividad integral

Podría decirse que, desde un enfoque integral, la competitividad de un país radica en la capacidad de producir determinados bienes y servicios, para satisfacer la demanda nacional e internacional a través del tiempo, logrando, al menos, igualar los estándares de eficiencia que prevalecen en las demás naciones, en términos de calidad de los productos y uso de los factores; a la vez que se maximiza la utilidad y se mantienen (o incrementan) los ingresos reales de los ciudadanos, dentro de un clima de estabilidad macroeconómica. De esta manera, la competitividad apunta hacia la relación que existe entre precio, cantidad de producto (bien o servicio) ofrecido, recursos productivos necesarios para generarlo, y productividad de los demás oferentes.

Por su parte, un territorio es competitivo si logra mantenerse en el mercado, bajo los estándares de los demás oferentes, garantizando, al mismo tiempo, la sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural, mediante la coordinación interterritorial y la operación sistémica. Por consiguiente, la competitividad territorial abarca 4 ámbitos:

- **Social:** se refiere a la capacidad de actuar concertadamente, a nivel interinstitucional.
- **Ambiental:** se refiere a la capacidad de convertir el medio ambiente en un factor característico del territorio, garantizando la preservación y renovación de los recursos naturales.
- **Económico:** se refiere a la capacidad de producir bienes y servicios, maximizando la rentabilidad del territorio, mediante el fortalecimiento de las relaciones intersectoriales y la diferenciación de los productos locales.
- **Global:** se refiere a la capacidad de posicionar el territorio, con respecto a los demás territorios y al resto del mundo, para garantizar su desarrollo y sostenibilidad en el contexto global.

En el plano regional, suele ocurrir que cuando mejoran los centros de educación y salud, la infraestructura y las condiciones generales de vida, las empresas tienden a concentrarse en regiones específicas, formando clusters. A su vez, estas regiones compiten entre sí, incrementando su productividad, y generando mayores salarios y rendimientos del capital invertido. Algunos de los elementos requeridos para alcanzar una posición competitiva, son los siguientes:

- La estabilidad macroeconómica.
- La existencia de un marco institucional adecuado, sólido y transparente a nivel público y privado.
- La inversión en infraestructura relacionada con el comercio (carreteras, telecomunicaciones y puertos).
- La ejecución de acciones transversales en materia de financiamiento comercial, aranceles, subsidios, logística e infraestructura de tecnologías informáticas.
- La reconversión de los sectores productivos (especialmente, los no competitivos).
- La realización de alianzas estratégicas entre empresas, públicas y privadas, del país.
- La incorporación de los encadenamientos productivos.
- El mejoramiento de la organización empresarial (habilidades administrativas).
- El progreso técnico.
- La innovación tecnológica.
- La diversificación y diferenciación de productos transables, en condiciones de calidad y precio, iguales o mejores, que las de sus competidores.
- La presencia de un mercado interno exigente.
- La adaptación a las nuevas condiciones competitivas de los mercados externos.



4.3.1.1 Situación actual

Durante el año 2009, Costa Rica ocupó la posición 55, a nivel mundial, en términos del **Índice de Competitividad Global** (ICG); lo cual puede considerarse como un avance significativo, si se toma en cuenta que el país subió más de 10 puestos entre el 2006 y el 2009. Sin embargo, al observar el PIB nacional, como porcentaje del total mundial, se continúa evidenciando el pequeño peso que tiene la producción costarricense dentro de la economía global; ya que éste fue inferior al 0,1%, en el mismo período.

Aún así, de acuerdo con el informe del BM, titulado “Competitividad en Costa Rica”, del año 2009, el país cuenta con uno de los mejores niveles de vida en América Latina y el Caribe (ALC); lo cual, entre otros motivos, se debe a un buen ritmo de crecimiento económico (aunque incrementable durante los últimos años). Esto se complementa con un Estado de derecho, un eje tecnológico aceptable, una actividad ecoturística ascendente y una dotación importante de instituciones y recursos naturales.

No obstante, existen varios factores que, en mayor o menor medida, obstaculizan la competitividad y por ende, el progreso del país; y que, incluso en el largo plazo, podrían impedir su inserción en el grupo de naciones que han evolucionado del estado emergente al desarrollado. En Costa Rica algunos de los principales aspectos que constituyen los denominados “cuellos de botella” son:

- La infraestructura.
- La calidad e innovación tecnológica.
- El capital humano.
- Los procesos burocráticos.
- El acceso al crédito.
- La criminalidad y la violencia

De hecho, muchos de esos factores inciden, negativamente, en la realización de negocios; sobre todo, la burocracia del sector público, la infraestructura y el acceso a financiamiento. Aunado a lo anterior, según el citado informe del BM, dado que la economía nacional se basa en las exportaciones de bienes y servicios, es necesario analizar el comportamiento de dicho sector. En este sentido, el verdadero conflicto del país no radica en ingresar al mercado mundial, sino en mantenerse exportando bajo los parámetros de competitividad internacionales. En el caso de Costa Rica, la tasa de deserción es mucho mayor que la de otros estados; de hecho, más del 40% de las empresas abandonó la actividad exportadora después de un año.

De ahí que se torne necesario el impulso a la innovación tecnológica, la productividad y la competitividad, no sólo de las firmas exportadoras, sino también de aquéllas que forman parte de las cadenas productivas de valor. Asimismo, se debe fomentar la emisión de políticas enfocadas en la reducción de costos de logística y transporte internacional; con el fin de incrementar las exportaciones costarricenses.

Por su parte, el Informe de Competitividad Global 2010-2011, publicado por el Foro Económico Mundial, ubica a Costa Rica en la posición 56 del ranking, denotando cierta estabilidad; si se le compara con el

mejoramiento mostrado entre el año 2006 y el 2009, al subir 13 puestos.

El ICG 2010-2011 comprende tres grandes áreas temáticas (requisitos básicos, potenciadores de eficiencia e innovación); las cuales, a su vez, reúnen doce pilares. De éstos, Costa Rica obtiene su mejor posición en materia de salud y educación primaria; mientras que presenta las principales debilidades en términos del ambiente macroeconómico.

A nivel centroamericano, Panamá registra uno de los mejores desempeños, escalando 6 peldaños, a raíz de su mejoramiento en infraestructura, balance macroeconómico, capacidad de adaptación tecnológica, y atracción de inversiones extranjeras.

En términos latinoamericanos, la región se ha mantenido, relativamente, estable frente a la crisis mundial, como resultado de la adecuada política fiscal, la significativa apertura comercial y la diversificación de exportaciones. Al respecto, valga destacar el papel jugado por Chile, al ubicarse en la posición 30 y, por ende, al formar parte de los 50 países más competitivos del mundo; gracias a la liberalización económica, la apertura comercial, la buena administración fiscal y la adecuada gestión institucional. No obstante, la competitividad de América Latina continúa amenazada por la excesiva e ineficiente burocracia, los altos niveles de corrupción, la escasa transparencia institucional y la creciente criminalidad.

Factores más problemáticos para hacer negocios 2010-2011

Factor	Respuestas (%)
Burocracia gubernamental ineficiente	22,4
Suministro inadecuado de infraestructura	19,5
Acceso a financiamiento	13,8
Inflación	5,8
Corrupción	5,6
Regulaciones laborales restrictivas	5,3
Regulaciones tributarias	5,2
Fuerza de trabajo educada inadecuadamente	5,1
Tasas tributarias	4,6
Crimen y robo	4,5
Regulaciones cambiarias	3,6
Ética laboral deficiente en la fuerza de trabajo nacional	3,1
Inestabilidad política	1,2
Inestabilidad gubernamental / Golpes de Estado	0,3
Salud pública deficiente	0,0

Tabla 20: Factores más problemáticos para hacer negocios 2010-2011. Informe de Competitividad Global 2009-2010, Foro Económico Mundial.

Índice de Competitividad Global 2010-2011, según pilares

Pilares	Posición (de 139 países)	Puntuación (1 a 7)
Índice de Competitividad Global	56	4,3
Requisitos básicos	62	4,6
Pilar 1: Instituciones	51	4,4
Pilar 2: Infraestructura	78	3,6
Pilar 3: Ambiente macroeconómico	108	4,1
Pilar 4: Salud y Educación primaria	22	6,3
Potenciadores de eficiencia	58	4,1
Pilar 5: Educación superior y capacitación	43	4,6
Pilar 6: Eficiencia del mercado de bienes	48	4,4
Pilar 7: Eficiencia del mercado laboral	45	4,6
Pilar 8: Desarrollo del mercado financiero	85	4,0
Pilar 9: Preparación tecnológica	57	3,8
Pilar 10: Tamaño del mercado	82	3,3
Innovación y factores de satisfacción	33	4,1
Pilar 11: Sofisticación de negocios	32	4,5
Pilar 12: Innovación	35	3,7

Tabla 21: Índice de Competitividad Global 2010-2011, según pilares. Informe de Competitividad Global 2009-2010. Foro Económico Mundial.

Población ocupada por sector productivo 2004-2009 (porcentaje)

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sector productivo	1.469.259	4.634.033	1.672.963	1.796.699	1.957.708	1.839.223
Sector primario	14,6	14,8	13,7	13,1	12,3	11,9
Sector secundario	21,0	20,6	20,9	21,4	20,1	18,7
Sector terciario	64,4	64,6	65,4	65,5	67,5	69,5

Tabla 22: Población ocupada por sector productivo 2004-2009 (porcentaje). Instituto Nacional de Estadística y Censos. Tomado de Indicadores Básicos de Costa Rica 2004-2009, MIDEPLAN, 2010.



De acuerdo con el citado informe y con la “Agenda Nacional de Competitividad, Costa Rica 2006-2016”, emitida por el Consejo Nacional de Competitividad, las principales fortalezas del país radican en:

- La calidad de la educación (se cuenta con índices de alfabetización similares a los de países desarrollados, recurso humano especializado, centros de investigación y desarrollo, y rangos salariales inferiores a los existentes en naciones más industrializadas, entre otros factores).
- La alta expectativa de vida y el bajo impacto de ciertas enfermedades.
- La transparencia institucional (en este aspecto sobresalen la independencia del Poder Judicial, la eficiencia del ordenamiento jurídico y la ética empresarial).
- La modernización e innovación empresarial.
- El potencial turístico (amplia biodiversidad, hermosas playas y un clima templado a lo largo del año).
- La inserción en los mercados internacionales (a nivel latinoamericano, Costa Rica ha liderado, junto con otros países como Chile, la promoción del comercio y la atracción de inversiones; de hecho, en 25 años, se pasó de 4 productos de exportación básicos a más de 140).
- La posición estratégica (existen varios elementos que convierten al país en una importante vía de acceso al mercado de Estados Unidos).

Índice de Competitividad Regional 2006

Región	Económico	Clima empresarial	Gobierno	Laboral	Infraestructura	Ambiental	Innovación	Calidad de vida	ICC promedio ¹
Central	0,127	0,169	0,201	0,205	0,156	0,093	0,088	0,465	0,188
Chorotega	0,070	0,050	0,252	0,091	0,005	0,257	0,022	0,412	0,145
Pacífico Central	0,068	0,103	0,260	0,101	0,011	0,361	0,039	0,331	0,159
Brunca	0,079	0,060	0,125	0,113	0,006	0,221	0,004	0,339	0,118
Huetar Atlántico	0,097	0,080	0,125	0,118	0,007	0,362	0,002	0,228	0,127
Huetar Norte	0,098	0,087	0,132	0,099	0,007	0,288	0,002	0,492	0,151
Todo el país	0,090	0,091	0,183	0,121	0,032	0,264	0,026	0,378	0,148

1/ Promedio simple de los índices pertenecientes a los cantones de cada región. En vista de que no se dispone de la información distrital, se procedió a trabajar con cantones completos, en el caso de la Región Central y la Región Huetar Norte; las cuales excluyen o incluyen solo algún (os) distrito (s) de ciertos cantones. Así, en la Región Central se toman los cantones de Alajuela, San Ramón y Grecia, en su totalidad (sin excluir Sarapiquí, Penas Blancas y Río Cuarto); además de que no se considera el cantón de Sarapiquí (los distritos de Curena y Llanuras del Gaspar). Por su parte, en la Región Huetar Norte se incluye todo el cantón de Sarapiquí y se excluye los cantones de Alajuela, San Ramón y Grecia (los distritos de Sarapiquí, Penas Blancas y Río Cuarto).

Tabla 23: Índice de Competitividad Regional 2006. Elaboración propia con base en datos del Índice de Competitividad Cantonal, MVAH, 2009.

Contrario a lo anterior, se evidencian debilidades importantes en materia de infraestructura (vial, portuaria y aeroportuaria), criminalidad, tamaño del mercado, profundización de la telefonía celular (baja), margen de intermediación financiera (alto) y tasas de matrícula secundaria y universitaria (bajas), entre otras. Por otro lado, con base en los datos del **Índice de Competitividad Cantonal** (ICC) 2006, cabe señalar que la Región Central es la que registra el mejor índice del país, con un promedio de 18,8; mientras que la Brunca arroja el más bajo, con una media de 11,8.

Con respecto a los ocho pilares que contempla el ICC, llama la atención el hecho de que el dato de calidad de vida es el más alto en la mayor parte de los cantones y, consecuentemente, de las regiones; contrario a lo que ocurre en los pilares de innovación, infraestructura, economía y clima empresarial, que contienen los índices más bajos. Así, por ejemplo, la Región Huetar Norte tiene un índice de 49,2 en el pilar de calidad de vida (el más alto del país) y de 28,8 en el ambiental (superior al promedio nacional); mientras que cuenta con índices inferiores a 1, en materia de innovación e infraestructura (0,2 y 0,7, respectivamente).

Así, resulta evidente que, a nivel regional, existe cierta contraposición entre los factores afines a la calidad de vida y al ambiente, y los factores asociados a la economía, al clima empresarial, a la innovación y a la infraestructura; lo cual parece lógico, si se considera que, por lo general, el crecimiento económico y el progreso tecnológico implican un costo de oportunidad, en términos sociales (no se da el efecto cascada, sino que tienden a ensancharse las brechas, por la desigualdad en la repartición de la riqueza) y ambientales (contaminación y destrucción masiva de los recursos naturales).

También, valga subrayar que el índice de competitividad en infraestructura es el más bajo de las regiones Chorotega y Pacífico Central; lo cual es preocupante, si se toma en cuenta el hecho de que se trata de territorios con altos niveles de turismo, actividad agropecuaria y tránsito comercial.

Indicadores clave al año 2009	
Indicador	2007-2008
Población (millones)	4,6
PIB (billones de dólares)	29,3
PIB per cápita (dólares)	6,345
PIB como porcentaje del total mundial	0,07
Índice de Competitividad Global 2009-2010 (entre 1 y 7)	4,2 <small>(posición 55 de 133 países)</small>

Tabla 24: Indicadores clave al año 2009. Informe de Competitividad Global 2009-2010, Foro Económico Mundial.



4.3.1.2 Tendencias

Dada la problemática nacional en materia de competitividad, se creó el **Consejo de Competitividad e Innovación**; con el fin de abordar cinco ámbitos fundamentales:

- Regulación y trámites.
- Desarrollo de infraestructura.
- Financiamiento de mercado de capitales.
- Comercio exterior e inversión extranjera directa.
- Desarrollo de capital humano e innovación.

Por su parte, este Consejo generó la “**Agenda Nacional de Competitividad, Costa Rica 2006-2016**”; la cual señala que: “Una región, un país o un territorio, es competitivo si las condiciones en las que operan sus productores y viven sus habitantes, les permiten generar prosperidad y desarrollarse, sin tener que recurrir para ello a la explotación del hombre o la naturaleza. En este contexto, la competitividad se relaciona con el desarrollo y el uso eficiente y sostenible de los recursos; es decir, con la productividad...La competitividad debe de ser sistémica, ya que involucra a todos los actores nacionales. Por lo tanto, una Agenda Nacional de Competitividad adopta una visión amplia que requiere la acción de múltiples actores, y opera en el contexto de una base territorial claramente definida. Con ello, se pretenden identificar y promover los factores que originan la competitividad. Estos se encuentran entrelazados a nivel social, económico, cultural, y vinculados a ciertos contextos y lugares”.³⁹

De modo que se puede hablar de una competitividad sistémica en tres niveles: regional, sectorial e institucional público. Esto, a su vez, potencia la formación de encadenamientos y genera el soporte para una competencia sostenible en el país. Por ello, el programa “**Costa Rica Compite**” (una iniciativa del Consejo Consultivo de Competitividad) propone una serie de acciones a realizar en los 3 niveles:

- **A nivel regional:** las acciones de competitividad impulsadas son aquéllas encaminadas a fomentar la participación y el consenso de los diferentes grupos sociales de la región, en talleres de trabajo, cuyo propósito es diagnosticar el estado de situación de la competitividad propia; de manera que se facilite el diseño de un sistema de desarrollo socioeconómico regional, de carácter sostenible.
- **A nivel sectorial:** las acciones de competitividad impulsadas son aquéllas orientadas a potenciar la rentabilidad de las inversiones, así como a incrementar y mejorar las oportunidades de empleo y de bienestar social.
- **A nivel institucional público:** las acciones de competitividad impulsadas son aquéllas tendientes a propiciar el aumento de la productividad de los recursos, por medio del estímulo empresarial enfocado, principalmente, en el desarrollo de nuevas y más eficientes técnicas de producción, en la innovación y la diferenciación, y en el mejoramiento de la organización y la logística. Así, como

³⁹ Costa Rica. Consejo Nacional de Competitividad. *Agenda Nacional de Competitividad 2006-2016*. San José: Consejo Nacional de Competitividad, 2006.

parte de las perspectivas que existen en torno al tema de la competitividad costarricense, la Agenda Nacional 2006-2016 pretende reforzar los siguientes ejes de acción estratégicos, mediante dicho programa:

- Sociedad educada y preparada para el trabajo.
- Fomento y fortalecimiento institucional.
- Desarrollo de infraestructura productiva y tecnológica.
- Mejoramiento del aparato productivo y exportador.
- Desarrollo económico local.
- Balance y sostenibilidad ambiental.

Por otro lado, se optó por firmar un convenio con el BM, para incorporar su metodología dentro de la estrategia regulatoria del país y, así, lograr la simplificación de trámites para la puesta en marcha de las empresas y la formalización de las inversiones. En este sentido, se identificó 41 trámites que resultan muy complejos para el ámbito productivo, y que son realizados en las siguientes instituciones públicas: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), MINAET; MS; Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA); y las Municipalidades.

Además, en materia de infraestructura, específicamente, se contempla el arreglo y la reconstrucción de puentes, la concesión de la carretera San José-San Ramón, el mejoramiento de la ruta nacional 32 (o una alterna), y la construcción de la carretera a San Carlos. También, el Gobierno evalúa la posibilidad de reordenar el transporte público, fomentar el uso de automóviles más eficientes, renovar la flotilla vehicular, concesionar los puertos de Limón y Moín, y concluir las obras del Aeropuerto Juan Santamaría, entre otras acciones.⁴⁰

4.3.2 Innovación y tecnología

El uso de tecnologías innovadoras es indispensable en el ordenamiento territorial, específicamente en la sistematización, organización y disposición de la información de los diferentes componentes (sociales, ambientales, productivos, entre otros) tanto a nivel nacional, como regional y local, que intervienen en los procesos territoriales.

Tras realizar una valoración de la accesibilidad a los equipos de cómputo y acceso a internet, considerando que éstos son el medio mediante el cual se puede consultar y analizar diferentes variables (ambientales, sociales, legales, económicas, entre otras) necesarias para ordenar un territorio; se ha identificado que a nivel nacional, el uso de tecnologías presenta amplias brechas entre regiones. La región central y las zonas urbanas son las que tienen mayor accesibilidad a los equipos de cómputo e internet, mientras que las regiones periféricas y zonas rurales tienen menor accesibilidad. Estas diferencias son casi abismales, considerando que existen diferencias porcentuales que superan hasta el 30%.

A nivel comparativo, se puede traslapar las diferencias regionales de los hogares con las diferencias regionales institucionales. Históricamente, las instituciones descentralizadas a nivel regional cuentan con menor tecnología que

40 “Infraestructura sigue bloqueando la competitividad de Costa Rica”. *El Financiero*, Costa Rica, 9 de setiembre, 2010.



aquellas centralizadas en la región central. Este hecho se ha sucedido bajo la percepción de que las oficinas localizadas en la periferia del país, manejan volúmenes inferiores de información en relación a la región central, razón por la cual estas últimas van a contar con ventajas de recursos tecnológicos y presupuestarios. Estas brechas son notables también a nivel de gobiernos locales, en donde las Municipalidades de los cantones rurales carecen del hardware y software adecuados para realizar una apropiada planificación y ordenamiento de su territorio. Bajo esta perspectiva, es entendible que aún existan Municipalidades donde la información del Plan Regulador es brindada a través de una imagen de fotografía de un mapa elaborado a mano sobre papel pergamino, donde se muestran las diferentes zonas y usos, dejando en evidencia la ausencia de tecnologías adecuadas para dicho fin.

Ante el rezago de muchas instituciones estatales y locales, se vuelve indispensable el uso de la tecnología de Sistemas de Información Geográfica (SIG) en la planificación y el ordenamiento territorial. Los SIG permiten, de manera simple y estructurada, visualizar las características (biofísicas, socioeconómicas, culturales, políticas, institucionales, entre otras) de un territorio e identificar las potencialidades y limitaciones en sus diferentes escalas espaciales. En este sentido, los SIG son una herramienta fundamental en la definición de normativa para el uso y la ocupación del territorio.

Acceso de la población a internet por Regiones de Planificación 2009

Región	Si	No	Ignorado	Total
Total	869.112	3.690.925	726	3.840.763
Región Central	737.705	2.172.002	726	2.190.433
Región Chorotega	30.669	316.203	0	346.872
Región Pacífico Central	20.909	218.777	0	239.686
Región Brunca	22.605	318.198	0	340.803
Región Huetar Atlántica	37.589	432.819	0	470.408
Región Hueter Norte	19.635	232.926	0	525.561

Tabla 25: Acceso de la población a internet por Regiones de Planificación 2009. Centro Centroamericano de Población Encuesta de Hogares Propósitos Múltiples, 2009.

Accesibilidad de Familias a Equipos de Cómputo e Internet

Indicador	Total país	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte	Zona Urbana	Zona Rural
Total de viviendas	1,266	65,7%	6,8%	5,4%	10,3%	10%	5,5%	62,7%	37,3%
Computadora	41,3%	32,5%	1,6%	1,6%	1,8%	2,2%	1,6%	31,5%	9,8%
Acceso a Internet	24,1%	19,7%	0,9%	0,9%	0,8	0,9%	0,9%	20,2%	4,1%

Tabla 26: Accesibilidad de Familias a Equipos de Cómputo e Internet. Elaboración propia, con base en datos de la Encuesta de Hogares, 2010.

Tecnología SIG en Ordenamiento Territorial

Los SIG son un instrumento de gran valor en ordenamiento territorial, debido a que permiten lo siguiente:

- Superposición de datos con fines comparativos.
- Actualización de información para ilustrar cambios en el tiempo.
- Cambios de escala para realizar microanálisis.
- Derivación de datos no disponibles mediante la manipulación de factores conocidos.
- Integración de paquetes para el manejo de datos de ciencias sociales y físicas.
- Incorporación de datos adquiridos mediante sensores remotos (ej. imágenes de satélite con fines de monitoreo ambiental continuo).
- Modelado de procesos sociales y físicos con propósitos de simulación y predicción.

De manera general, los SIG se componen de cinco componentes:

- **Equipo profesional:** se refiere a todas las personas vinculadas a los SIG, desde los técnicos e investigadores que mantienen y utilizan el SIG; hasta quienes utilicen la información producida.
- **Información:** se refiere a los datos y el manejo que se dé a éstos, incluyendo su recolección, almacenamiento, análisis y visualización.
- **Software:** se refiere a los componentes no físicos de los SIG, (ej. programas necesarios para su funcionamiento).
- **Hardware:** se refiere a los componentes físicos de los SIG, es el equipo requerido para hacer uso del software. (ej. computadora).
- **Resultados:** se refiere a los productos generados con el fin de alcanzar los objetivos del trabajo propuesto.

4.3.2.1 Situación en los Últimos Quince Años

En un taller realizado en el año 1997 por el Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible (SINADES), en colaboración con el Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS) de la Universidad de Costa Rica (UCR), con relación al tema de innovación y tecnología en Costa Rica, se identificaron las siguientes situaciones:

- **Deficiente manejo de información a nivel nacional:** En Costa Rica hay numerosas instituciones que generan, consolidan o poseen bases de datos valiosas para una diversidad de instituciones, tanto nacionales, como locales. No obstante no hay una adecuada integración, socialización y manejo de dichas bases; minimizando su aprovechamiento y entorpeciendo el adecuado desarrollo de las actividades de la institucionalidad.
- **Alto costo del proceso de recopilación, generación y procesamiento de la información, particularmente información georeferenciada:** La mayoría de la generación de información en Costa Rica es realizada por el Gobierno Central, las instituciones autónomas y la academia. Estas instituciones dedican recursos importantes,



tanto para la recopilación, como para el desarrollo de información. No obstante, debido al elevado costo que éstos procesos representan, en ocasiones los mismos se ven interrumpidos o limitados en sus alcances.

- **Ausencia de protocolos de intercambio de información:** La ausencia de protocolos de intercambio de información generada por el Gobierno Central, las instituciones autónomas y la academia, limita el acceso a la misma por parte de posibles usuarios. La consolidación de protocolos para atender esta situación podría compensar, de manera directa o indirecta, la dificultad en la generación de información.
- **Ausencia de una institución estatal encargada de la integración de información georeferenciada:** La ausencia de una institución encargada del manejo de bases de datos georeferenciados generadas por diversas instituciones, limita la integración de las diversas bases de datos, minimizando el aprovechamiento potencial del recurso y el trabajo sinérgico.
- **Capacidad limitada de las instituciones que hacen uso de la información:** La falta de conocimiento en el manejo y uso de la información limita el aprovechamiento potencial del recurso. Esta situación es común en muchas Municipalidades del país, derivando en impactos directo en la planificación y el ordenamiento territorial.
- **Uso de diversos sistemas de coordenadas:** A pesar de que se ha definido un sistema oficial de coordenadas para ser utilizado por todas las instituciones estatales de Costa Rica, denominado CRTM-05; en la práctica se hace uso de diversos sistemas, entre ellos Lambert Norte, Lambert Sur, CRTM-90, y UTM. Esta práctica dificulta la integración de la información, demandando recursos temporales y financieros mucho mayores para realizar la conversión al sistema oficial.

4.3.2.2 Tendencias

Actualmente en Costa Rica, se experimenta una renovación tecnológica en materia de información, impulsada por el **Programa de Regularización de Catastro y Registro**. Dicho programa busca fortalecer la seguridad jurídica de los derechos de la propiedad inmueble, a la vez que fungir de apoyo al ordenamiento territorial. El mismo pone a disposición una base de datos, adecuada a las necesidades nacionales, con la cual se puedan desarrollar sistemas de información territorial basados en los SIG. Este proyecto fue aprobado por la Asamblea Legislativa en diciembre del año 2001, por medio de la Ley 8154. El programa está organizado en tres componentes indicados a continuación:

- Formación del Catastro y compatibilización con el Registro.
- Regularización de los derechos relacionados con la propiedad inmueble en Áreas Bajo Regímenes Especiales (ABRE).
- Fortalecimiento municipal en el uso de la información catastral.

A partir de estos componentes se han desarrollado tres sistemas, el **Sistema Tributario Municipal** (SITRIMU), el **Sistema Nacional de Información Territorial** (SNIT) y el **Sistema de Información del Registro Inmobiliario** (SIRI), éstos son descritos a continuación:

- **SITRIMU:** Es una plataforma tecnológica que busca mejorar la eficiencia en el cobro de tributos y servicios en 40 municipalidades del país.
- **SNIT:** Es una plataforma con información a nivel de mosaicos de restituciones fotogramétricas y ortofotos de todo el país. Sobre ella se puede disponer de capas de diferentes temas a diferentes escalas. Permite que diversas instituciones agreguen su información y ésta se ponga a disposición de otras entidades, con el fin de facilitar su accesibilidad y uso en la toma de decisiones.
- **SIRI:** Es una plataforma que contiene información catastral espacial e información jurídica literal. El SIRI utiliza, de fondo espacial, la información territorial proveniente del SNIT.

Con relación a la regularización de los derechos relacionados con la propiedad inmueble en ABRE, el programa realiza diagnósticos censales, levantamientos catastrales y amojonamientos. Hasta el día de hoy, el programa ha elaborado 11 Planes Reguladores Urbanos, 1 Plan Estratégico Regional y 16 Planes Reguladores Costeros, principalmente en la Región Chorotega.

Por su parte, el INEC ha dispuesto colocar su información cartográfica y de segmentos censales en el SNIT, lo que potencia el uso de la tecnología SIG en todo el país, y facilita la realización de una adecuada planificación en función a información censal.

Otro de los proyectos que actualmente se desarrollan es el **Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización** (FOMUDE), mediante el cual se pretende consolidar una **Red de Conectividad Municipal**. Actualmente se encuentran interconectadas 36 Municipalidades, un Consejo Municipal Distrital (Cóbano) y cuatro Federaciones Municipales: FECOMA, FEDEMUCARTAGO, FEDEHEREDIA y FEMETROM. Dicho proyecto se encuentra instalado en el IFAM y mantiene un convenio con el Programa de Regularización de Catastro y Registro, y el ICE.

En la actualidad, mediante la implementación de la Red de Conectividad, se realizan teleconferencias, consultas, sesiones regionales intermunicipales, talleres con instituciones estatales, intercambio de experiencias, entre otras actividades; lo que representa, para las Municipalidades, una reducción de tiempos y costos, y el mejoramiento en la comunicación, tanto a nivel intermunicipal, como con otros actores. Dicha infraestructura también permite el establecimiento de portales municipales, la programación de actividades y tareas, rendición de cuentas, entre otros. A un corto plazo se pretende conectar la red con el SITRIMU, el SIRI y el SNIT. También se pretende que pueda ser utilizado en el manejo de información sobre proyectos regionales, y en procesos de planificación y ordenamiento territorial local y regional.

La Red de Conectividad opera por medio de puertos de comunicación en cada una de las instituciones beneficiadas, unificados por medio de un nodo central ubicado en el IFAM. Esta estructura, permite garantizar una interconectividad más eficaz y expedita, además que permite al IFAM brindar soporte informático hacia las municipalidades. Adicionalmente genera reducción de costos de comunicación, dado que permite realizar llamadas telefónicas a través del internet, por medio del sistema VoIP.

El futuro de la Red de Conectividad impulsará el mejoramiento de los sistemas de información municipales, mediante su incorporación a una red de información municipal, en procura de mejorar el canal de comunicación entre el Gobierno Local y la ciudadanía, y agilizar la realización de transacciones financieras (ej. cobros de servicios municipales, pagos de tributos, pago de planillas, pago de proveedores, entre otros).



5. Conclusiones y recomendaciones

Históricamente, el ordenamiento territorial en Costa Rica ha sido abordado desde diferentes ámbitos: ambiental, económico, social, servicios básicos, infraestructura, entre otros. Cada uno de dichos ámbitos posee su propia institucionalidad y sus herramientas para la gestión del territorio. No obstante, al no haber una coordinación de agendas de planificación adecuada, no se genera mayor incidencia en el desarrollo territorial.

Durante los últimos cuarenta años, la planificación urbana en Costa Rica ha sido débil y de bajo impacto. Esta tendencia ha sido acompañada por un proceso de debilitamiento de la institucionalidad comisionada a este tema, tanto a nivel nacional, como regional y local. Como resultado, predomina una dificultad general en la elaboración e implementación de planes de ordenamiento territorial u otros instrumentos de planificación territorial.

En el Estado costarricense existe un desencuentro, conceptual y metodológico, con relación al ordenamiento territorial. Si bien es cierto, se reconoce la necesidad de su aplicación, son diversas las interpretaciones sobre sus conceptos, los enfoques propuestos para su abordaje y los alcances esperados de su implementación. Como consecuencia de este hecho, se ha desarrollado una separación, muy marcada, entre la institucionalidad encargada del ejercicio del urbanismo y sus contrapartes, entre ellas la institucionalidad encargada de la EAE, de la dotación de servicios básicos, de la generación de infraestructura, del transporte público, entre otras.

El esquema sectorial de planificación que rige la actuación del Estado costarricense no ha trascendido al campo de la planificación del territorio. Esta situación se evidencia al analizar los alcances de cada sector con relación a su incidencia territorial. Por ejemplo, en el Sector Ambiente el país ha logrado grandes avances, ocupando actualmente el tercer lugar, a nivel mundial, en desempeño ambiental, se ha posicionado como líder en el tema de la conservación ambiental y ha logrado incidir en la configuración del territorio nacional en cuanto a cobertura boscosa y protección de biodiversidad. Sin embargo, al analizar el camino recorrido en el Sector Ambiente con relación a la planificación y el ordenamiento territorial, no se observan avances significativos. No ha habido un abordaje de la relación del ambiente y la conservación del mismo con el componente urbano del territorio, deviniendo en un crecimiento acelerado de asentamientos humanos, sin mayor planificación, ni visión integral de ciudad, generando una huella ecológica negativa y ejerciendo presión sobre zonas ambientalmente frágiles. Esta situación es análoga a la experimentada con relación a otros sectores: por ejemplo el Sector Productivo, el Sector Transporte, el Sector Turismo, entre otros. De manera general hay una marcada ausencia de integralidad y coordinación en el quehacer y los objetivos de cada sector.

Sumado a lo anterior, cabe mencionar que los contrastes a nivel de planificación territorial no solo se pueden apreciar a nivel de sectores, sino también a nivel de diferentes escalas. Mientras a nivel nacional existe un aparato de instituciones con diversas y variadas atribuciones normativas y administrativas sobre lo territorial, la escala regional muestra un ausentismo de institucionalidad que no ha sido solventado en décadas. Por otra parte, aunque a nivel local, los Gobiernos Locales tienen el marco legal más completo

y vinculante para la administración y planificación del territorio, que el nivel regional, en él predomina la falta de capacidades técnicas y financieras en la elaboración e implementación real de planes de ordenamiento territorial.

Por otra parte, los esfuerzos por reducir la pobreza en los últimos veinte años han sido infructuosos y han dejado huellas en el territorio que son fácilmente palpables. Éstas huellas toman la forma de disparidades regionales y concentración de pobreza en cantones que, históricamente, ostentan esta condición de desventaja. Por el contrario el GAM continúa su crecimiento económico y demográfico de manera acelerada y sin una adecuada planificación que permita enfrentar los retos en los ámbitos de vivienda, abastecimiento de servicios básicos y movilidad interurbana. Por lo tanto, es necesario que los asentamientos humanos de Costa Rica formen parte de procesos de planificación sistemáticos y sostenibles, en procura de atender, en el corto, mediano y largo plazo, los retos identificados.

En el ámbito normativo, el conjunto de leyes y reglamentos relacionados al territorio muestra serias disparidades relacionadas con su vigencia y pertinencia. Mientras la legislación asociada al Sector Ambiente ha venido actualizándose constantemente desde la década de los ochentas, dando pasos importantes como la inclusión obligatoria de la variable ambiental en los Planes Reguladores y la operativización de herramientas fiscales y financieras asociadas a la gestión del territorio (ej. PSA). El marco normativo para el desarrollo urbano no se ha diversificado y actualizado a las necesidades de la ciudad contemporánea, cayendo en contradicciones importantes y dejando el desarrollo urbanístico en manos de los desarrolladores privados inmobiliarios.

Esta dicotomía normativa, ha derivado en la creación de diferentes herramientas de control para la planificación territorial que han provocado procesos muy complejos para la elaboración de planes de ordenamiento territorial. Así pues, los Gobiernos Locales se enfrentan ante un complejo aparato burocrático que limita la existencia expedita de normativa urbanística en el territorio, privilegiándose así la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial exhaustivos (planes que aspiran a la perfección), sobre la existencia e implementación real de norma territorial.

Ante esta realidad, han existido diferentes esfuerzos por impulsar una Ley de Ordenamiento Territorial Nacional que articule y siente las bases para un proceso articulado de gestión territorial. Estas propuestas han sido elaboradas desde diferentes perspectivas y enfoques (más comúnmente han sido iniciativas que surgen del Sector Ambiente). Sin embargo, en ningún caso estas propuestas han sido acogidas en la corriente legislativa.

Por lo tanto, se considera importante valorar la posibilidad de impulsar un sistema de instrumentos normativos, administrativos y financieros para estimular las buenas prácticas urbanísticas y territoriales en general, y al mismo tiempo desestimular el desarrollo extensivo y la especulación inmobiliaria. Algunas experiencias en América Latina indican que las reformas financieras, entre ellas las fiscales, son indispensables para promover la construcción de infraestructura, la maximización del suelo urbano y la llegada de nuevos recursos a los gobiernos locales. Además, es indispensable realizar una revisión y replanteamiento de la normativa relacionada con el ordenamiento del territorio, con el fin de determinar herramientas y procesos comunes de incidencia.

Para efectos de la construcción de la PNOT, es necesario considerar dos escenarios: un escenario a corto y mediano plazo que implique la creación de mecanismos de articulación entre las instituciones del Sector Ordenamiento



Territorial y Vivienda, y por otra parte un escenario a largo plazo que incorpore cambios estructurales y los plasme en una propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial Nacional.

Es importante recalcar excelentes iniciativas y esfuerzos que el Estado ha desarrollado y cuyo seguimiento e implementación constituirían avances notorios para la planificación territorial, entre ellos se pueden mencionar:

- Sistema Mesoamericano de Información Territorial (SMIT).
- Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT).
- Programa de Regularización de Catastro y Registro.
- Proceso de Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial del GAM y de la Región Chorotega.
- Plan de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales.
- Proyecto de Conectividad Intermunicipal
- Fortalecimiento del proceso de planificación del territorio marítimo nacional.

En términos generales, es un reto de vital importancia para el país tender puentes de coordinación y articulación entre los diferentes sectores del Estado, con el fin de concertar y concretar acciones intersectoriales reales que le permitan al país avanzar hacia el cumplimiento de las metas del milenio y diversas metas de carácter territorial a saber:

- Reducir significativamente las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).
- Aumentar el significativamente la cantidad de cantones con Planes Reguladores actualizados
- Reducir la superficie del territorio nacional sometida a procesos de degradación del suelo.
- Reducir la concentración de partículas contaminantes en el aire.
- Ampliar la cobertura y calidad de los servicios de agua potable y tratamiento de aguas residuales de forma equitativa en el territorio, conservando las zonas de recarga acuífera.
- Implementar un manejo integrado de los desechos sólidos.
- Reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos del país.
- Reducir las disparidades regionales, con especial atención en la reducción de la pobreza.
- Impulsar el desarrollo de las ciudades intermedias.
- Aumentar la generación y uso de energías renovables.

Por último, cabe mencionar que actualmente, la región Centroamericana se encuentra en un proceso de reflexión y debate, con el fin de generar una **Carta Centroamericana de Ordenamiento Territorial**. Costa Rica no escapa a esta coyuntura, la cual se erige como una oportunidad de estrechar lazos, con otros países de la región, en temas medulares y atinentes al ordenamiento territorial, como la competitividad, la gestión del riesgo y el cambio climático.



Fuentes de información

1. Brenes, Eduardo y Rodriguez, Francisco. "Propuesta de desarrollo urbano costarricense. Antecedentes, alternativas y desafíos". Revista Geográfica de América Central. Vol. 1, No. 41, 2008.
2. Banco Mundial. *Competitividad en Costa Rica*. San José: Gobierno de Costa Rica, 2009.
3. Cajiao, María V. *Manual de legislación marino costera y pesquera de Costa Rica*. San José: Fundación Marviva. 2010.
4. Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. *Código Sísmico de Costa Rica*. (3^{era} ed.). San José: Editorial Tecnológica de Costa Rica, 2002.
5. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. *Propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Costa Rica*. Costa Rica: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, 2002.
6. Comisión Económica para America Latina y el Caribe (CEPAL). *La economía del cambio climático en Centroamérica Síntesis 2010*. México: Organización de las Naciones Unidas, 2010.
7. Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH). *Agenda de ordenamiento territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos 2010-2015*. San Salvador: Secretaría de la Integración Social Centroamericana, 2010.
8. Consejo Nacional de Planificación Urbana. *Documento final del grupo de urbanismo y uso de suelo*. San José: Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible, 2001.
9. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Código Municipal de Costa Rica #7794*. San José: La Gaceta #94, 1998.
10. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José: Gobierno de Costa Rica, 1949.
11. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de Arrendatarios # 2760*. San José: La Gaceta #140, 1961.
12. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Planificación Nacional #5525*. San José: La Gaceta #93, 1974.
13. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Planificación Urbana #4240*. San José: La Gaceta #274, 1968.
14. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Tierras y Colonización #2825*. San José: La Gaceta #242, 1962.
15. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos #7779*. San José: La Gaceta #97, 1998.
16. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley Especial para la Titulación de Vivienda en Precarios y Zonas de Desarrollo Urbano no conocidas #8680*. San José: La Gaceta #235, 2008.
17. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley Nacional de Emergencia #7914*. San José: La Gaceta #199, 1999.
18. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo #8488*. San José: La Gaceta #8, 2006.
19. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley Orgánica del Ambiente #7554*. San José: La Gaceta #215, 1995.
20. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo #1788*. San José: La Gaceta #194, 1954.
21. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley Reguladora de la Propiedad en Condominios #7933*. San José: La Gaceta #229, 1999.
22. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley Sistema Financiero Nacional para la Vivienda #7052*. San José: La Gaceta #226, 1986.
23. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre #6043*. San José: La Gaceta #52, 1977.
24. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Reglamento de la Ley Especial para la Titulación de Vivienda en Precarios y Zonas de Desarrollo Urbano no reconocidas: Decreto Ejecutivo Nº 35931-MP-MIVAH*. San José: La Gaceta #79, 2010.
25. Costa Rica. Comisión Asesora sobre Degrado de Tierras. *Programa de Acción Nacional de Lucha Contra la Degrado de*

- Tierras en Costa Rica.* (2^{da} ed.). San José: Ministerio de Ambiente y Energía, 2004.
26. Costa Rica. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. *Plan Nacional para la Gestión del Riesgo 2010-2015.* San José: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, 2010.
27. Costa Rica. Consejo Nacional de Competitividad. *Agenda Nacional de Competitividad 2006-2016.* San José: Consejo Nacional de Competitividad, 2006.
28. Costa Rica. Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven. *Política Pública de la Persona Joven.* San José: Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven, 2007.
29. Costa Rica. Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU). *Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica 2008-2030 (PRUGAM).* San José: CNPU, 2008.
30. Costa Rica. Iniciativa Paz con la Naturaleza. *Política de Ordenamiento Territorial.* San José: Iniciativa Paz con la Naturaleza, 2008.
31. Costa Rica. Instituto Costarricense de Turismo (ICT). *Plan General de Turismo Sostenible 2002-2012.* San José: ICT, AÑO?
32. Costa Rica. Instituto Nacional de Biodiversidad. *Segunda Comunicación Nacional a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica.* San José: Instituto Nacional de Biodiversidad, 2009.
33. Costa Rica. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. *Reglamento Para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones.* San José: Gobierno de Costa Rica, 1982.
34. Costa Rica. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. *Plan Regional Metropolitano Gran Área Metropolitana.* San José: Imprenta Nacional, 1983.
35. Costa Rica. Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. *Política Hídrica Nacional.* San José: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, 2009.
36. Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. *Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón Zamora 2011-2014.* San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2010.
37. Costa Rica. Ministerio de Salud. *Política Nacional de Salud 2002-2006.* San José: Ministerio de Salud, 2003.
38. Costa Rica. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. *Documento borrador de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2010-2030.* San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2010.
39. Costa Rica. Rectoría Sector Social y Lucha contra la Pobreza. *Política Nacional para la niñez y la adolescencia Costa Rica 2009-2021.* San José: PANI-UNICEF, 2009.
40. Costa Rica. Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. *Resumen Ejecutivo Plan Nacional de Desarrollo Urbano Fase I.* San José: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2001.
41. Costa Rica. Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. *Resumen Ejecutivo Plan Nacional de Desarrollo Urbano Fase II.* San José: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 2001.
42. Costa Rica. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. *IV Informe de País al Convenio sobre la Diversidad Biológica.* San José: GEF-PNUD, 2009.
43. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. "Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements as at 03 June 2011". http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.html 10 de junio, 2011.
44. "Firma Costa Rica acuerdo con Banco Mundial para mejorar competitividad". *Diario Provincia*, México, 16 de agosto, 2011.
45. Foro Económico Mundial. *Informe de Competitividad Global 2010-2011.* Ginebra: Foro Económico Mundial, 2010.
46. INCAE Business School. *Informe Global de Competitividad 2010-2011: América Latina estable en tiempos de crisis.* Alajuela: INCAE Business School, 2010.
47. "Infraestructura sigue bloqueando la competitividad de Costa Rica". *El Financiero*, Costa Rica, 9 de setiembre, 2010.
48. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. *Plan Regional Metropolitano.* San José: Gobierno de Costa Rica, 1983.
49. Observatorio Europeo LEADER. "La Competitividad Económica: Innovación en el Medio Rural". Fascículo 4, 2000.
50. Organización de Estados Americanos. *Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de la Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América.* Estados Unidos de América: Organización de Estados Americanos, 1940.
51. Organización de las Naciones Unidas. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.* Nueva York: Naciones Unidas, 1992.
52. Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.* Francia: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 1972.
53. Organización de las Naciones Unidas. *La Economía del Cambio Climático Síntesis 2010.* México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010.
54. Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Convención sobre el Derecho del Mar.* Montego Bay: ONU, 1982.
55. Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Declaración del milenio.* Nueva York: ONU, 2000.
56. Percina, Mauricio. *Clusters y Competitividad.* (Edición electrónica gratuita) España: Universidad de Málaga, 2011.
57. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2007.* San José: Universidad de Costa Rica, 2007.
58. Propuesta Proyecto de Ley Ordenamiento Territorial Integral Costarricense (COTIC), 1996.
59. Salazar R. Propuesta #2 Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial. Salazar R. 1999.
60. Ulate, Anabelle; Chaves, Guisella y Maroto, Mauricio. *Costa Rica: Índice de Competitividad Cantonal.* San José: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica y Universidad de Costa Rica, 2009.