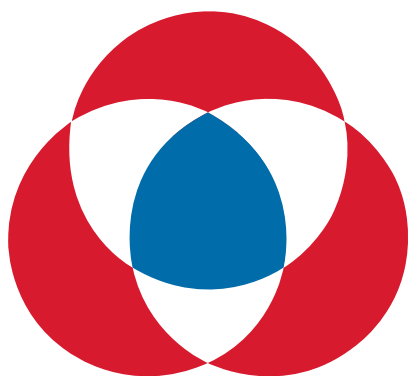


# PROYECTO PENSAR EN COSTA RICA 2025



**PENSAR  
EN COSTA RICA  
2025**

Una propuesta integral de planificación  
estratégica de la infraestructura nacional

**II PARTE**



# PENSAR EN COSTA RICA 2025

Una propuesta integral de planificación estratégica  
de la infraestructura nacional

COLEGIO FEDERADO DE INGENIEROS Y DE ARQUITECTOS DE COSTA RICA

II PARTE  
Agosto 2012





# CRÉDITOS

## **Desarrollo y ejecución:**

### **Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica**

Arq. Carlos Álvarez Guzmán, Presidente  
Ing. Olman Vargas Zeledón, Director Ejecutivo  
Ing. Luis Llach Cordero, Consultor (Hasta abril 2012)

## **Comisión Central:**

Ing. Irene Campos Gómez, CIC  
Ing. Freddy Bolaños Céspedes, CIC  
Arq. Rogelio Palomo Asch, CA  
Arq. Carlos Álvarez Guzmán, CA  
Ing. Víctor Herrera Castro, CIEMI  
Ing. Harry Arrieta Alvarado, CIT  
Ing. Ronald Hine Gómez, CITEC  
Ing. Dennis Mora Mora, CITEC

## **Equipos de trabajo:**

Ing. Guillermo Álvarez Martínez  
Ing. Federico Baltodano Aragón  
Arq. Agustín Mourelo García  
Ing. Guillermo Carazo Ramírez  
Ing. Juan Manuel Castro Alfaro  
Ing. Olman Vargas Zeledón  
Lic. Graciela Mora Bastos

## **Diseño gráfico y diagramación:**

Msc. María Alejandra Sandino García

*El proyecto "Pensar en Costa Rica 2025" presenta recomendaciones las cuales se deben aplicar con juicio profesional, y en atención a los mejores criterios técnicos que busquen el beneficio de la comunidad costarricense.*



# PRESENTACIÓN

Desde hace muchos años, la falta de planificación estratégica en materia de infraestructura ha sido una preocupación constante a lo interno del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica (CFIA); pero mas aún, la ausencia de políticas sostenidas y consistentes en dicha materia. Lo anterior ha provocado una falta de continuidad en la ejecución de proyectos de infraestructura, y sobre todo, el inadecuado cambio de prioridades cada cuatro años, con el consiguiente aumento en el costo de los proyectos, y la construcción de los mismos en plazos muy superiores a las necesidades reales del país.

En atención a dicha situación, y con base en una experiencia pionera a nivel latinoamericano que se originó a principios de la presente década en el Colegio de Ingenieros de Chile, la Asamblea de Representantes del Colegio Federado aprobó la realización de un estudio de planificación en diferentes áreas de infraestructura para el desarrollo del país.

Así se inició el trabajo del proyecto “Costa Rica 2020” que fue el primer acercamiento a un esfuerzo sostenido de planificación, y que posteriormente, dentro del ámbito de las políticas establecidas por la Unión Panamericana de Asociaciones de Ingenieros (UPADI), se convirtió en el proyecto “**Pensar en Costa Rica 2025**”, como parte integral del proyecto “**Pensar en América**” de la UPADI, siguiendo dentro del esquema base establecido originalmente, pero con una conceptualización más integral y un alcance mayor.

Es para el Colegio Federado un orgullo presentar a la comunidad técnica, a los habitantes de la República, y en especial al Gobierno Central, el documento que contiene la segunda fase de este ambicioso proyecto, donde se trabajan los temas de infraestructura en las siguientes áreas:

- Ordenamiento Territorial
- Aeropuertos

Los lineamientos y recomendaciones aquí establecidos se deben entender como un aporte de la comunidad técnica al Gobierno de la República, en la mejor intención de coadyuvar en la definición de los ejes fundamentales de planificación sobre los cuales se sustentará el desarrollo del país.

En ese sentido, ya se ha iniciado también la tercera fase del proyecto donde se abordan los temas de ferrocarriles, telecomunicaciones y vivienda. Es importante indicar que todo el equipo de trabajo que ha participado en el proyecto queda a la disposición para conocer comentarios y aportes al trabajo realizado.

Arq. Carlos Álvarez Guzmán, Presidente  
Ing. Olman Vargas Zeledón, Director Ejecutivo  
Ing. Luis Llach Cordero, Consultor





# INTRODUCCIÓN

Las asociaciones y organizaciones de ingenieros de todo el continente, a través de la Unión Panamericana de Asociaciones de Ingenieros (UPADI), han coincidido en que se observa un vacío generalizado en materia de planificación estratégica en los gobiernos de la región específicamente en el área de la infraestructura que va a conformar la plataforma básica para el desarrollo de nuestros pueblos.

Con base en lo anterior, se ha iniciado un proceso de aporte fundamental a los gobiernos de cada país miembro, con el desarrollo del Proyecto **“Pensar en América”**. Este proyecto se concreta en un documento de planificación estratégica en materia de infraestructura primaria, generado por cada una de las organizaciones miembro de UPADI, para su propia nación.

En Costa Rica, el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA), organización de la sociedad civil, creada por Ley de la República como un ente público no estatal, ha desarrollado el proyecto **“Pensar en Costa Rica 2025”**, con el fin de dar un aporte significativo a la sociedad costarricense. Se presenta, mediante este documento, la segunda fase del proyecto, una propuesta integral de planificación estratégica de largo plazo, que pretende ser un marco orientador para las acciones de planificación sectorial y la racionalización de las futuras inversiones en la infraestructura primaria del país.

Para este segundo acercamiento, el CFIA desarrolló el diagnóstico, investigación y propuestas para dos áreas sensibles en el campo de la inversión en infraestructura: Ordenamiento territorial y Aeropuertos. Además del trabajo teórico realizado en dichas áreas, el proyecto **“Pensar en Costa Rica 2025”** realizó mesas redondas acerca de cada uno de estas temáticas, con la participación de profesionales del CFIA, así como de funcionarios de las diversas instituciones relacionadas con cada tema en particular. Las exposiciones de los panelistas permitieron una mejor comprensión de las particularidades de los asuntos tratados. Adicionalmente, los documentos fueron puestos a disposición de todos los profesionales miembros en la página web del CFIA, y se habilitó un blog para cada uno de los temas, con el fin de promover la participación y comentarios más allá de las mesas redondas celebradas.

El documento que se presenta resume los aspectos más relevantes en cada uno de estos temas. De esta manera, el CFIA pretende no sólo informar acerca de las necesidades más urgentes, sino, sobre todo, ofrecer una visión a largo plazo de la planificación que especialistas en ingeniería y en arquitectura recomiendan para el desarrollo de los próximos 15 años en nuestro país.

De esta manera, se espera que el proyecto se convierta en un insumo estratégico para el Gobierno de la República, con base en la urgencia de fundamentar las decisiones políticas en criterios técnicos, para beneficio de los mejores intereses de toda la ciudadanía costarricense.





**TEMA 1**  
**AEROPUERTOS**



## PRÓLOGO

Este documento ha sido preparado sobre la base de un trabajo del Ing. Guillermo Alvarez con la contribución de los Ingenieros Federico Baltodano, Olman Vargas y Luis Llach. Como parte de la investigación se utilizó como documento de referencia la consultoría realizada por la empresa **xxxxx** para la Dirección General de Aviación Civil, en el desarrollo del plan maestro de aeropuertos para nuestro país.

El CFIA pretende con esta contribución, colaborar en la formulación de políticas y planes futuros en el campo de la aviación civil de Costa Rica, particularmente en cuanto a su infraestructura.

## DESCRIPCIÓN DEL SUB-SECTOR AVIACIÓN CIVIL

### *Marco institucional del sub-sector*

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) es el responsable de la gestión del transporte aéreo en Costa Rica y ejecuta su mandato en este campo por medio del Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC) y de la Dirección General de Aviación Civil (DGAC), con arreglo a lo dispuesto por la Ley General de Aviación Civil N° 5150 y sus modificaciones.

Al CETAC le corresponde la supervisión de la actividad aeronáutica del país y es responsable además de negociar los convenios internacionales, los tratados bilaterales y multilaterales y las convenciones sobre el transporte aéreo.

La DGAC tiene que ejecutar las resoluciones del CETAC incluyendo la construcción, el mantenimiento y la operación de los aeródromos. Además debe supervisar, vigilar y regular los servicios aeroportuarios, los servicios de apoyo a la navegación aérea, los servicios de transporte aéreo, los de telecomunicaciones y en general todas las actividades de aviación civil en el territorio y en el espacio aéreo de Costa Rica, velando en todo momento por la defensa de los intereses nacionales.

La seguridad operacional del transporte aéreo también es controlada por la DGAC mediante la fiscalización de las operaciones y de la aeronavegabilidad de las aeronaves, el registro de matrícula, el otorgamiento de licencias al personal técnico aeronáutico, la provisión de servicios de navegación aérea y la operación de aeródromos, entre otros aspectos vinculados a esa actividad.

Costa Rica es signatario del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, así como Estado contratante de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y miembro de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC). Como estado signatario del Convenio Costa Rica tiene un ordenamiento legal y normativo en materia aeronáutica basado en las disposiciones de ese Convenio y en las normas y métodos recomendados y también en los procedimientos internacionales prescritos en sus 18 anexos.

La adhesión a las disposiciones que emanan de la aplicación del Convenio, incluye su aceptación de las auditorías obligatorias de la seguridad operacional, que son programadas periódicamente por la OACI para verificar en el terreno la efectividad de las normas y de los métodos y procedimientos legalmente establecidos por el Estado para garantizar la provisión segura y eficiente de servicios aéreos, aeroportuarios y de apoyo a la navegación aérea internacional en su jurisdicción. Adicionalmente la Federal Aviation Administration (Administración Federal de Aviación - FAA) de los Estados Unidos de América realiza auditorías de seguridad en los aeropuertos internacionales de Costa Rica donde operan aerolíneas de ese país.

Las responsabilidades asumidas por el Gobierno de Costa Rica para ofrecer los servicios de apoyo requeridos por el transporte aéreo, especialmente el internacional, lo obligan a planificar y a ejecutar adecuadamente las inversiones en infraestructura aeroportuaria y de servicios a la navegación aérea que demanda el crecimiento constante de la actividad aérea en el país, incluyendo su operación y su mantenimiento con los niveles de seguridad y eficiencia prescritos internacionalmente.

### *Otros actores en el sub-sector*

Los servicios de meteorología aeronáutica son proporcionados por el Instituto Meteorológico Nacional, órgano del Ministerio del Medio Ambiente, Energía y Telecomunicaciones(MINAET), en nombre de la DGAC.

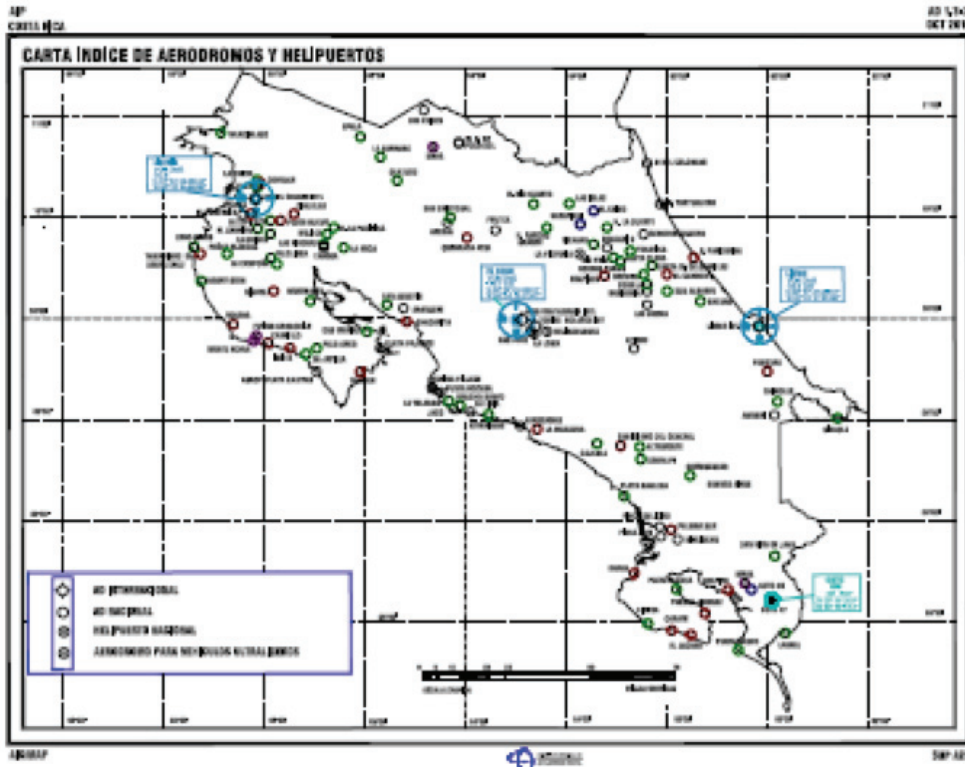
Los servicios de salvamento y de extinción de incendios están a cargo del Instituto Nacional de Seguros(INS) que proporciona el personal. Las instalaciones y los equipos son provistos por la DGAC, y solo están disponibles en los aeropuertos internacionales Juan Santamaría, Daniel Oduber Quirós y Tobías Bolaños Palma. Los otros aeródromos de la red nacional, incluyendo el Aeropuerto Internacional de Limón, no cuentan con este servicio.

El espacio aéreo costarricense, por convención internacional, forma parte de la Región de Información de Vuelo de Centroamérica (FIR Centroamérica), que es administrada por la Corporación Centroamericana de Servicios a la Navegación Aérea (COCESNA) de la cual forma parte la Agencia Centroamericana de Seguridad Aérea.

La FIR Centroamérica comprende el espacio aéreo superior de los Estados que la integran, desde los 20,000 pies de altitud hacia arriba. El espacio aéreo inferior, entre la superficie del terreno y los 20,000 pies, es administrado por cada estado centroamericano, y en Costa Rica lo controla la DGAC por medio de la Unidad de Navegación Aérea. Las instalaciones y los servicios a la navegación aérea establecidos en el país son de propiedad del Estado, que los opera por medio de la DGAC.

### *Aeródromos en Costa Rica*

La infraestructura aérea de Costa Rica comprende una red de 120 aeródromos, incluyendo 4 internacionales, 32 de uso público (25 del Estado y 7 privados), 6 helipuertos privados y 78 aeródromos privados (de aviación general y de uso agrícola) como lo muestra la siguiente figura: (siguiente página)



El Estado costarricense es propietario de 4 aeropuertos internacionales y de 25 aeródromos domésticos de uso público en actual operación, cuyas características físicas e instalaciones son muy diversas. La DGAC tiene a su cargo la gestión, la operación y el mantenimiento de toda la red, con excepción del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (AIJS), cuya administración, operación y mantenimiento están a cargo del gestor privado Aeris S.A. bajo contrato de Gestión Interesada y de la Nueva Terminal de Pasajeros en el Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós (AIDO) en Liberia concesionada a la empresa Coriport S. A.

La infraestructura de los aeródromos domésticos consta básicamente de pista, plataforma, franja y cerco perimetral de distintas características físicas y en diferentes estados de conservación. Sólo 12 cuentan con una pequeña terminal de pasajeros y todos carecen de servicios de salvamento y de extinción de incendios y de suministro de combustibles.

En los aeródromos domésticos, la mayoría de las pistas y franjas de seguridad no cumple con los requisitos mínimos establecidos por las regulaciones nacionales y por las normas y métodos recomendados en el anexo 14 de la OACI. Varios aeródromos carecen de plataforma para el estacionamiento de aeronaves y de edificio para pasajeros, o cuando los hay sus condiciones son inapropiadas. Además, algunas pistas y plataformas no están pavimentadas, el estado de las áreas verdes es inadecuado y en varios aeródromos no existe cerco perimetral o éste se encuentra deteriorado.

Un problema común en los aeródromos domésticos es el paso no autorizado de personas, de animales y de vehículos por la pista y por la franja de seguridad. En varios aeródromos se han desarrollado caseríos a ambos lados de la pista cuyos habitantes prefieren cruzar el aeródromo en vez de rodearlo.

Durante muchos años la infraestructura de los aeródromos domésticos estuvo abandonada. No fue sino hasta el período comprendido entre los años 2007 y 2009 que se hicieron inversiones por valor \$38,5 millones para recuperar los principales aeródromos utilizando dos criterios básicos: mayor cantidad de operaciones y lugares estratégicos para la atención de emergencias cuando los accesos terrestres están cerrados.

## Tráfico y operaciones en los aeródromos

Debido a que el mercado del transporte aéreo de pasajeros en Costa Rica está constituido principalmente por turistas y viajeros de negocios extranjeros, a partir de 2001 la evolución del tráfico aéreo en Costa Rica fue afectada por dos eventos importantes como lo fueron el ataque a las torres gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de ese año y la crisis financiera mundial de los años 2008 y 2009, además del aumento en el costo de los tiquetes debido a los altos costos del combustible.

El AIJS es utilizado como aeródromo regular y no regular (chárter) por el transporte aéreo internacional. Ofrece servicio principalmente a los grupos Taca, Copa y a otras aerolíneas extranjeras que proveen transporte aéreo internacional regular de pasajeros, de carga y de correo a destinos en Centroamérica, Norteamérica, Sudamérica y Europa, y a aerolíneas exclusivas de carga. Después de muchos años de estar fuera de servicio, en el año 2009 se instaló un nuevo sistema de luces de aproximación con lo que se mejoró el control del tráfico aéreo y se evitó el desvío de aviones hacia aeropuertos alternos.

Durante el año 2009 se movilizaron 3.001.182 pasajeros en ambas vías siendo las principales aerolíneas el Grupo Taca con un 24% del tráfico de salidas, seguido por American Airlines y Continental Airlines ambas con un 20%.

La carga aérea de exportación y de importación se mueve exclusivamente por el AIJS y el transporte aéreo de carga en el ámbito doméstico es prácticamente inexistente.

El AIDO es utilizado como aeródromo regular y no regular (chárter) por el transporte aéreo de pasajeros internacionales y domésticos y como aeródromo de alternativo al AIJS, no cuenta con la infraestructura necesaria para el manejo de carga.

Este aeropuerto ha tenido un gran aumento porcentual de pasajeros ya que pasó de movilizar 70.655 en el año 2001 a 424.031 en el 2008 para luego disminuir a 380.656 en el 2009.

Es un aeropuerto del tipo llamado "turístico estacional" el cual se caracteriza por tener horas, días y meses de operaciones muy concentradas y sin actividad el resto del tiempo. Las estadísticas de la DGAC muestran que el servicio del AIDO es un complemento y no una competencia para el AIJS ya que ha mantenido un tráfico cercano al 10% en relación con este último. No se espera que esta situación varíe en el futuro cercano, en virtud del tipo de usuarios que los utilizan pues el AIJS da servicio a la capital, a los hombres de negocios de las industrias localizadas en el Valle Central y a turistas provenientes del nicho de aventura y ecológico mientras que el AIDO se concentra en pasajeros denominados de "sol y playa" sin interés de visitar el Valle Central.

El tráfico de aviación general internacional y doméstica está mayormente concentrado en el Aeropuerto Internacional Tobías Bolaños Palma (AITB).

El aeropuerto en la Ciudad de Limón, a pesar de estar declarado como Internacional en la realidad no funciona como tal ya que no cuenta con facilidades permanentes



de migración, aduana y agricultura. Cada vez que se requieren esos servicios las aerolíneas debe comunicar con anterioridad para que oficiales de esas dependencias se desplacen desde Puerto Limón hacia el aeropuerto.

## *Competencia internacional y doméstica*

La principal competencia internacional de Costa Rica como destino turístico de aventura y ecológico no se encuentra en Centroamérica sino en países alejados de África y de Asia. Aeropuertos como el que sirve a la región de Cancún y de la Riviera Maya en México y los aeropuertos internacionales en República Dominicana tampoco son competencia para Costa Rica debido a que aquellos manejan un turismo muy orientado al nicho de "sol y playa".

Como centro de conexiones el AIJS sirve a la aerolínea centroamericana Grupo TACA compitiendo en ese campo con el aeropuerto de San Salvador donde también opera el Grupo TACA y con la ciudad de Panamá centro de conexiones de la aerolínea COPA. Estos dos aeropuertos han mostrado aumentos mayores en el tráfico de conexiones que el AIJS porque el Grupo TACA tiene como sede San Salvador y COPA ha mostrado un mayor dinamismo comercial.

Dentro de Centroamérica, Costa Rica es el que tiene el mercado de turismo más establecido y maduro y de acuerdo con la Organización Mundial de Turismo de la Naciones Unidas durante el año 2007 Costa Rica recibió aproximadamente 50% más llegadas de llegadas por concepto de turismo que el país que le sigue, en este caso Panamá.

La competencia doméstica entre aeropuertos se concentra entre el AIJS siendo el principal operador la aerolínea SANSA y el AITB con NATURE AIR y gran cantidad de taxis aéreos. De estos dos aeropuertos salen y llegan las principales rutas domésticas.

De acuerdo con las estadísticas de los años 2011-2012 preparadas por el World Economic Forum, los problemas principales para la competitividad global de Costa Rica son en primer lugar una ineficiente burocracia gubernamental y en segundo lugar una infraestructura inadecuada. Costa Rica se ubica con un Índice de Competitividad Global de 61 entre 141 países analizados y dentro de la infraestructura la mejor ubicada es los aeródromos con 68, seguida por el ferrocarril con 100, las carreteras con 124 y por último los puertos marítimos con 137.

Comparativamente con el índice 68 de Costa Rica los siguientes son los índices de competitividad de la infraestructura de los aeródromos para los países vecinos en orden de mejor a peor: Panamá 15, El Salvador 44, Guatemala 46, Honduras 73 y Nicaragua 82. De lo anterior y a pesar de que los aeródromos representan la "mejor" infraestructura del país está lejos de ser ésta aceptable para promover el desarrollo del país.

## OBJETIVOS PRINCIPALES

El sub-sector Aviación Civil no cuenta, al momento de escribir este documento, con un Plan Integral de Planificación y Modernización de la Red de Aeródromos. Si se han realizado planes maestros independientes para el AIJS, para el AIDO y para el propuesto nuevo aeropuerto en la zona sur del país sin que exista ninguna relación entre estos planes especialmente en cuanto a las distribuciones y los pronósticos de tráfico.

El país no tiene una guía para las políticas de desarrollo de la infraestructura aeroportuaria doméstica e internacional y por lo tanto la prioridad principal de las autoridades debe ser la realización de ese plan integral que sirva para determinar:

1. Las necesidades de ampliación y de construcción de nuevas instalaciones dentro de los aeropuertos existentes de acuerdo con los crecimientos del tráfico.
2. Las necesidades de construcción de nuevos aeropuertos.
3. La identificación y la justificación de las instalaciones y aeropuertos que permitan la participación del sector privado en el desarrollo, en la construcción, en la operación y en la administración.

El plan debe incluir el análisis de las fortalezas y debilidades del sistema actual de aeropuertos incorporando no sólo los servicios directamente brindados por los aeropuertos sino también a los principales proveedores de servicios tales como: rampa, cocina de vuelo (catering), transporte público, combustible y estacionamientos. El análisis debe contener los planes de acción para corregir las debilidades actuales.

También debe identificar los requerimientos de instalaciones en los aeropuertos existentes analizando la operación de cada uno de los eslabones de la cadena del sistema nacional operando en conjunto. De suma importancia es integrar la conectividad de los aeropuertos entre los diferentes medios y servicios de transporte para que por ejemplo, los accesos viales sean diseñados en conjunto con el diseño y necesidades del aeropuerto y no como se ha hecho hasta la fecha donde cada sistema se ha analizado independientemente.

Se deben incluir también los análisis de la competencia de conexión vía terrestre y del área de influencia de cada aeropuerto analizado y propuesto así como formular distintas alternativas conceptuales de desarrollo que permitan hacer un análisis comparativo.

Se deben incluir las posibilidades de reorientar el tráfico hacia aeropuertos sub-utilizados, el cierre de aeropuertos, la construcción de nuevos aeropuertos internacionales y regionales que funcionen como alimentadores de la red local o internacional en sustitución de varios aeropuertos domésticos.

En el caso del posible cierre de aeródromos locales, se debe incluir el estudio legal para el traspaso de esas propiedades a las municipalidades respectivas para el desarrollo de parques recreativos al servicio de la población.

El plan integral debe contemplar una evaluación estratégica del medio que incluya los principales aspectos ambientales y sociales del plan de desarrollo tomando en consideración los impactos que puedan producir el cierre de aeropuertos y la construcción de nuevos aeropuertos.

Es necesario tener los planes de desarrollo para cada uno de los aeropuertos seleccionados dentro del plan con un horizonte a 20 años con etapas de cada 5 años, de manera que incluya los cronogramas de inversiones utilizando ingeniería y arquitectura preliminar a nivel de anteproyecto.

El plan integral servirá de base para los proyectos definitivos de mejoras de cada aeródromo, y debe incluir: pista y plataforma pavimentadas, edificio de pasajeros, instalaciones para el servicio de salvamento y de extinción de incendios y para los servicios de navegación aérea, cerco perimetral con características de inviolabilidad por parte de la población vecina, requisitos del programa de seguridad de la aviación

y, según se requiera, instalaciones para el suministro de combustibles de aviación y para el acceso y estacionamiento de vehículos en el área terminal.

Finalmente debe definir la estrategia de participación del sector privado en el desarrollo de los aeropuertos con un plan tentativo de pre-factibilidad financiera incluyendo la revisión y el uso de la Ley de Concesiones y de cualquier otra ley que incida sobre la estrategia como podrían ser las leyes que regulan las tarifas, así como la fuente de financiamiento para los proyectos que debe desarrollar el sector público.

Los beneficiarios directos del plan integral serán los operadores y los usuarios de los servicios de transporte aéreo, donde se incluye al turismo internacional y doméstico, a los productores e industriales y a los comerciantes en general, quienes dispondrán de una infraestructura moderna, más segura y eficiente en los aeródromos involucrados así como de mayores facilidades para la importación y exportación de bienes y productos por vía aérea en ciertos aeropuertos.

## *Políticas y estrategias*

Una vez que el plan integral esté concluido, el Gobierno debe tomar las acciones que conlleven a la rehabilitación y a la modernización de la infraestructura aeroportuaria, superando las deficiencias que la afectan, para hacerla compatible con la demanda actual y con el crecimiento previsto a mediano y a largo plazo, así como también con las expectativas de la actividad exportadora.

El impacto de los resultados que se obtengan debería verse reflejado en un incremento sostenido del turismo internacional, de manera directa hacia los principales centros de atracción del país, y también en la aceleración del proceso productivo con la construcción de la infraestructura apropiada para el movimiento de la carga aérea desde los aeropuertos más próximos a los centros de producción.

En tal sentido debe instaurar una política de “cielos abiertos” para establecer acuerdos con países que permitan la llegada de más turistas ya que actualmente Costa Rica tiene acuerdos bilaterales de este tipo únicamente con Estados Unidos de América y con Chile.

El Gobierno debe dar importancia a la atracción de inversión extranjera en el sector turístico orientado hacia aquellas áreas que contribuyan más al desarrollo económico y social del país. La necesidad de inversión extranjera, principalmente para el desarrollo de una infraestructura aeroportuaria de clase mundial, demanda un esfuerzo coordinado y eficiente que implica la urgencia de desarrollar un sistema que permita presentar una imagen de país consistente en el exterior para llevar a cabo una eficiente promoción y atracción de inversión extranjera en turismo.

## *Estrategias para el sub-sector*

El transporte aéreo tiene como función ser un instrumento de integración regional y facilitar el crecimiento del comercio y del turismo. Por lo tanto el Gobierno debe definir un rumbo claro para la inversión nacional en infraestructura y en transportes, de modo que los aeropuertos contribuyan en el desarrollo económico y sean motivo de orgullo nacional facilitando a los productores la venta del fruto de su trabajo. Así rescatarán del aislamiento y del atraso a las comunidades rurales más alejadas mediante una adecuada rehabilitación de la red de aeródromos domésticos.

Los compromisos adquiridos por el Estado costarricense en materia aeronáutica en el ámbito internacional, lo obligan a mantener permanentemente actualizados sus arreglos normativos y sus procesos de planificación de los recursos humanos y de materiales para el desarrollo, la operación y el mantenimiento de las instalaciones y de los servicios de navegación aérea requeridos por las operaciones de la aviación civil en el espacio aéreo a su cargo así como para la vigilancia de la seguridad operacional de los operadores de aeronaves y de los proveedores de aeródromos en instalaciones y en servicios para la aviación en el país.

Bajo ese contexto, se debe actualizar la Ley General de Aviación Civil que data del año 1973 para reformar temas como:

- la organización interna de la Dirección General, incluyendo aspectos como la preparación, calificación y competitividad de la remuneración del personal de aviación para la evitar la constante fuga hacia las empresas de transporte privadas.
- la separación de la propiedad y la operación de los aeropuertos y la certificación de los mismos. La creación de un Instituto Nacional Aeroportuario a cargo de la operación de los aeropuertos regionales es una opción que se considera viable y apropiada.
- el control del medio ambiente y las sanciones.
- esta reforma debe eliminar de la ley todos aquellos asuntos que puedan ser tratados mediante reglamentación para hacerla de más ágil aplicación.

Encuestas realizadas por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), muestran que los visitantes encuentran que el aspecto más negativo a su paso por el territorio nacional es la infraestructura del transporte, incluyendo el estado de los aeródromos. El bajo nivel de la red afecta en forma negativa la imagen de Costa Rica como un destino atractivo para disfrutar, lo que llevaría a una reducción de la demanda en la competencia con otros destinos.

El deterioro de la red vial nacional así como el aumento del costo de los combustibles, convierten al transporte aéreo en una alternativa de traslado y de reducción del tiempo de viaje, con un ahorro de tres o más horas, dependiendo del destino, lo cual incrementa la demanda de servicios aéreos y, como consecuencia, el desarrollo de las actividades económicas de las diferentes regiones.

Además del turismo, existen otros factores importantes que justifican el mantenimiento de la red doméstica en condiciones óptimas de operación, tales como el acceso a las poblaciones no alcanzadas por la red vial, la atención de emergencias médicas y de desastres naturales o la protección del medio ambiente.

El desarrollo de la red aeroportuaria nacional debe considerar también las inversiones previstas en otros sectores productivos de las distintas regiones del país, así como la demanda actual y la proyectada de los exportadores de productos perecederos y de productos de tecnología avanzada que utilizan el transporte aéreo.

La gestión del mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria nacional es otro aspecto estratégico de gran importancia que requiere revisión y modernización con la finalidad de incrementar su efectividad y eficiencia, a fin de asegurar que las instalaciones conserven permanentemente las características físicas que establezca el certificado de operación correspondiente, de conformidad con las regulaciones aplicables. A tal efecto, es necesario asegurar que los recursos financieros y humanos disponibles en la administración sean suficientes y que éstos últimos estén debidamente capacitados para llevar a cabo las labores que le corresponden.

## Visión Nacional

El rápido crecimiento del turismo en los últimos años ha puesto en evidencia problemas de congestionamiento y de falta de capacidad de la infraestructura aeroportuaria.

El limitado acceso a parques y reservas naturales en áreas de difícil acceso desde y hacia San José, principal puerta de entrada de vuelos internacionales regulares, hacen necesario considerar la descentralización de la oferta turística hacia zonas no tradicionales, pero de alto potencial, como por ejemplo el Pacífico Sur, las Llanuras del Norte y el Caribe Sur, donde se ubican importantes parques y reservas poco conocidos y menos visitados sin descuidar por supuesto, la infraestructura de las zonas tradicionales.

La llegada de turistas a estas zonas no tradicionales poseedoras de gran biodiversidad en el ámbito mundial, actualmente está limitada por la lejanía de los centros de servicios, por lo que el aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo del ecoturismo y el movimiento de mercancías por vía aérea se producen sólo en pequeñas proporciones.

El auge del turismo nacional siempre motiva a las empresas del sector a interesarse en añadir a su oferta estas zonas ricas en recursos naturales y ecológicos, aprovechados actualmente apenas en una pequeña proporción. La gran variedad de flora y de fauna que posee estas áreas, atrae también a muchos investigadores y estudiantes, tanto costarricenses como extranjeros, para realizar estudios científicos.

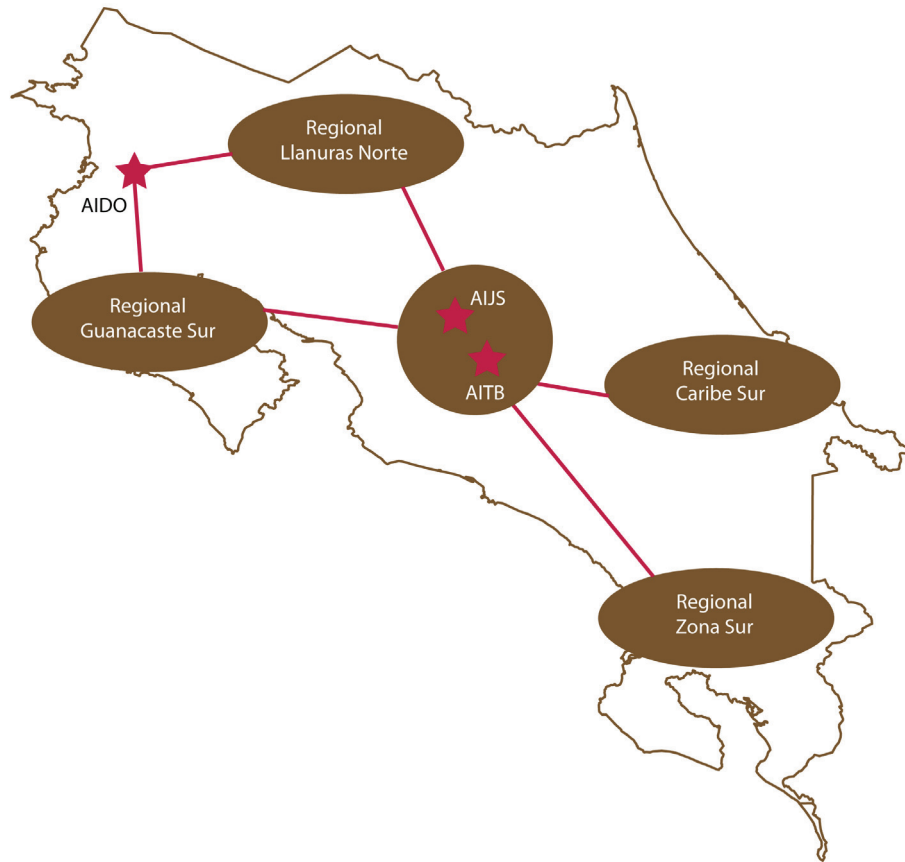
La disponibilidad de aeropuertos regionales mejoraría la afluencia turística, optimizaría el transporte de carga y abriría nuevas posibilidades a la actividad comercial, generando progreso social, económico y cultural. Esto permitirá mejorar con ello la calidad de vida de sus habitantes

Sin embargo dentro de la estrategia de desarrollo de nuevos aeropuertos internacionales, se debe considerar lo establecido en el Contrato de Gestión Interesada del AIJS que crea obligaciones del Gobierno de indemnizar al Gestor mediante la revisión de las condiciones financieras de la relación contractual, si la entrada en operación de un nuevo aeropuerto internacional que compita con el AIJS desde Costa Rica produce un impacto substancial adverso a la capacidad de recuperación razonable de los costos del gestor y su equilibrio financiero.

Es por eso que se debe iniciar primero con la disponibilidad de aeropuertos regionales que no sólo mejorarían la afluencia turística sino también la optimización del transporte de carga de esas regiones. Además abriría nuevas posibilidades a la actividad comercial, generando progreso social, económico y cultural permitiendo mejorar con ello la calidad de vida de sus habitantes.

El plan integral de aeropuertos debe estar articulado primero, como se mencionó anteriormente, con base en aeropuertos regionales que funcionen como alimentadores de los aeropuertos internacionales existentes cuyo concepto se muestra en la próxima figura: (siguiente página)

Posteriormente y conforme los aeropuertos regionales se consoliden, estos pueden llegar a convertirse en internacionales para recibir vuelos directos desde el exterior tal y como sucedió con el AIDOQ en Liberia. Ese período de consolidación daría



tiempo para que el contrato de gestión del AIJS llegue a sus años finales reduciendo la posibilidad de indemnización por parte del Estado al gestor.

### *Algunas acciones recomendadas*

Mención especial se debe hacer a la necesidad de prever la ubicación, el planeamiento, diseño y construcción de un nuevo aeropuerto internacional que venga ya sea a sustituir o a complementar el actual aeropuerto internacional Juan Santamaría. El Plan Maestro de TAM's (1998) propuso la ubicación en la zona de Orotina, para lo que deben realizarse los estudios de factibilidad correspondientes. Se recomienda iniciar este proceso creando una unidad ejecutora para tales efectos con los fondos que se han reservado con ese fin en el Contrato de Gestión Interesada, y que actualmente están depositados en el fideicomiso del BCR.

De acuerdo a últimos estudios, el actual aeropuerto Santamaría tendrá en su máximo desarrollo una capacidad para atender los tráficos pronosticados hasta el año 2025, cuando deberá contar con la infraestructura necesaria para atender una demanda de 10 millones de pasajeros anuales, contar con 21 puertas de abordaje y poder realizar 33 operaciones de aeronaves por hora.


Tomando en cuenta que el contrato de gestión interesada con una vigencia hasta el año 2025, le ha dado y deberá seguirle dando hasta el final de su validez contenido económico al desarrollo de un nuevo aeropuerto, dinero que se encuentra en un fideicomiso a nombre del Estado y que actualmente tiene una suma estimada en 11 millones de dólares, es urgente que las autoridades de gobierno inicien los estudios de localización, planeamiento y desarrollo del nuevo aeropuerto para iniciar de inmediato la compra de los terrenos que se necesitarán.

Complementariamente el MOPT debe incluir en su planificación el desarrollo de la infraestructura vial necesaria para suplir la conectividad de este nuevo Aeropuerto así como la correspondiente de los aeropuertos regionales con la red vial nacional. Se requiere que los aeropuertos internacionales y regionales tengan la conectividad necesaria, con una red vial que sirva al área de influencia de cada aeropuerto uno de ellos, por lo que Planificación Sectorial del MOPT debe trabajar de la mano con la DGAC en este aspecto. Es importante por ejemplo mejorar la "ruta del Sol" en la península para dar servicio al turista que utiliza estos aeropuertos regionales de esta zona, como son los de Nosara y Tambor y Nicoya.

Reiteramos la importancia de promover la Creación del Instituto Aeronáutico a cargo de la operación de todos los aeropuertos regionales del país, para eliminar el doble rol de la DGAC de regulador y operador de aeropuertos. El financiamiento de este Instituto será el proveniente de las inversiones en mantenimiento que actualmente dedica la DGAC a este rubro, el fondo que provee el CGI para mantenimiento de aeropuertos y los ingresos que se generen en el futuro producto del tráfico aeronáutico y de pasajeros en los aeropuertos locales en que sea rentable este tipo de cobro.





The image features a solid blue background. In the upper right quadrant, there is a large graphic composed of several overlapping circles in various shades of blue, creating a complex, layered effect. In the lower left, the text 'TEMA 2' is written in a bold, white, sans-serif font. Below it, the words 'ORDENAMIENTO' and 'TERRITORIAL' are stacked in a much larger, bold, white, sans-serif font. At the bottom of the page, there is a solid yellow horizontal bar that spans the entire width.

**TEMA 2**  
**ORDENAMIENTO**  
**TERRITORIAL**



# PRÓLOGO

En nuestro país, la atención, el suministro y sobre todo el ordenamiento integral de cada uno de nuestros componentes del desarrollo, tales como la educación, la salud, el transporte, el turismo, el empleo, el trabajo, y entre otros, la vivienda, son disciplinas aisladas entre sí, dejando un vacío entre ellas y creando un proceso que directamente genera una gran demanda sobre una solución de mayor integración sectorial e intersectorial en el orden de los problemas del desarrollo nacional, en lo urbano, lo regional y lo local, los cuales aún, en nuestro medio, no son tomados en el entendido territorial de un todo orgánico. Esto tiene sus orígenes en *“la ausencia de una adecuada gestión institucional y en otra, en la insuficiencia de un ordenamiento jurídico claro, articulado y ordenado”*<sup>1</sup>

Expresión viva de nuestra realidad que se viene observando con mayor claridad desde mediados de los años ochenta, época en que dadas una serie de anomalías demográficas, la demanda y necesidad de los componentes del desarrollo y la infraestructura, se constituyen en motivo de presión no solo real, sino, que, formal para el país.

En esa época, el carácter agudo del problema del hábitat urbano y de la dotación de infraestructura y servicios sociales, todos ellos componentes fundamentales para el bienestar social y el desarrollo económico del país, se hacen dramáticos en todo el territorio y especialmente en las zonas urbanas en donde se revelan las peores consecuencias físicas y sociales de la pobreza y de la baja calidad de vida imperantes en ellas.

Ello obligó al Estado, a dar una respuesta que permitiera identificar y considerar alternativas organizacionales y técnicas realistas de solución. De tal manera que asegurara para los años venideros la facilitación de un flujo continuo y racional de insumos y programas que garanticen el avance en la superación de los problemas y en el desarrollo eficiente de los asentamientos humanos a lo largo del país.

Dentro de ese contexto, a partir del año de 1986, la administración del presidente Oscar Arias Sánchez, comenzó a definir la ejecución de una estrategia de vivienda y asentamientos humanos, sin embargo, terminó siendo una de construcción de viviendas hacia una meta cuantitativa de ochenta mil nuevas soluciones en un período de cuatro años.

Después de las elecciones presidenciales de febrero del año 1990, el sector vivienda y asentamientos humanos, con una actitud racional, consolida una serie de profundas revisiones realizadas en el mismo, sin embargo, en sus primeros pasos, intenta de nuevo una reorganización conforme a una política de gobierno orientada a la construcción de viviendas.

A lo largo de todos estos años, no hay duda que Costa Rica incrementa la dotación de viviendas, centrando su atención principalmente en las familias de más escasos recursos. Sin embargo, tal y como se describe en los varios documentos elaborados en el proyecto de Estrategia Nacional de Vivienda para Costa Rica, para nadie es desconocido que este adelanto sigue exponiendo con claridad una serie de problemas asociados a debilidades conceptuales y organizacionales aún no resueltas en nuestro Hábitat Urbano/Regional/Local y mucho menos en el área de nuestros asentamientos humanos.

<sup>1</sup> “EVALUACION SOBRE LA GESTION DEL DESARROLLO URBANO EN COSTA RICA” Informe DFOE-SM-11/2003. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Area de Servicios Municipales. Contraloría General de la República. Página #1. San José, Costa Rica. 2003.

Esa debilidad nos permite visualizar que no se trata solamente de los recursos financieros, sino de la carencia de mecanismos de organización que faciliten la programación integrada de inversiones públicas asociadas a los asentamientos humanos. Suficiente argumentación para convertir esta situación en un objetivo para la realización de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, un ordenamiento de nuestros Asentamientos Humanos.

Esa serie de situaciones coincidentes a lo largo del tiempo, se viene presentando al País como una de las principales restricciones de tipo estratégico e interinstitucional que atenta no solamente en contra del propio sector Vivienda y Asentamientos Humanos, sino, que, en contra de una política de desarrollo sostenible para nuestro país. En la actualidad no se cuenta con una estrategia enmarcada dentro del ámbito nacional que asegure una coordinación institucional e inter-institucional que establezca criterios claros ante una gestión de ordenamiento territorial en lo urbano, regional y local. Esta organización deseada se encuentra ausente e *“incide en la calidad de vida de los habitantes y en la capacidad de gestión de su entorno, generando programas desarticulados de temas relacionados con la hacienda pública, tales como: cuestiones urbanas, ambientales, recursos hídricos, obras públicas, salud, educación, vialidad, transporte, riesgo y vulnerabilidad, administración financiera y presupuestos públicos sin mecanismos horizontales y verticales precisos de coordinación, control y vigilancia, los cuales al converger en el territorio, se confrontan, y representan un elevado costo económico, social, ambiental y político, lo que ocasiona riesgos (Ej. por deslizamientos e inundaciones) y problemas de medio ambiente, infraestructura, equipamiento, vivienda, servicios urbanos, entre otros”*.<sup>2</sup>

La poca consolidación institucional y sectorial, refleja los problemas de nuestro desarrollo y se convierte en un denominador común de índole organizacional, en donde se presentan una serie de problemas como la falta de un marco institucional operativo que conceptualice, coordine y defina, con una visión de largo plazo y de los mejores intereses de nuestro país, lineamientos institucionales, sectoriales e intersectoriales en el uso del territorio, la asignación de recursos y el control de la calidad ambiental. En esta dirección es pertinente e indispensable *“exigir el funcionamiento del sistema de planificación urbana de Costa Rica, para lo cual se debe comenzar con el fortalecimiento o replanteamiento de la rectoría en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, e igualmente, impulsar la coordinación permanente con MIDEPLAN, para el cumplimiento de los objetivos señalados por la Ley de Planificación Urbana, así como de los objetivos, políticas y acciones estratégicas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, y que estos se instrumentalicen en planes sectoriales, regionales e institucionales, y en los planes operativos anuales y en los proyectos específicos”*<sup>3</sup>. (Pág./6/CGR.)

Como consecuencia directa de la ausencia de un ente de Planificación de nuestro territorio, de una escasa visión en donde aún no se articulan acciones coherentes en pro de nuestro ordenamiento territorial, es pertinente que el *“Consejo de Gobierno tome las medidas necesarias a efecto de fortalecer la gestión del país en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Por ello es recomendable que se revise y efectúe un análisis del marco jurídico existente en materia de planificación, desarrollo urbano y ordenamiento territorial en el ámbito nacional, regional y local, así como su concordancia con la estructura de la Administración Pública, incluyendo el cuestionamiento de las funciones y responsabilidades que ha venido ejerciendo el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, en razón de su ineficacia demostrada y*

2 OP.CIT. CGR.Página #4.2003.

3 Ibid. Página #4. CGR. 2003.

*si las mismas deben permanecer en el INVU o si más bien debe corresponder a otra institución pública con mayores recursos humanos, financieros y tecnológicos y con mayor poder político para la toma de decisiones. Lo anterior con el propósito de determinar y promulgar las reformas al ordenamiento jurídico vigente e institucional que sean necesarias y se active una participación ordenada de cada una de las entidades que tienen que ver con la materia y consolide la participación ciudadana en los procesos respectivos”<sup>4</sup>*

En función al análisis y a la experiencia acumulada a raíz del intensivo programa de construcción de viviendas, iniciado como parte de un gran proceso de rectificación en el área de los asentamientos humanos a mediados de la década de los años ochenta, diferentes administraciones han dejado claro la intención de fortalecer e impulsar el Ordenamiento Territorial. Con la creación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), se quiere vincular los objetivos del sector vivienda y asentamientos humanos a las metas de la política económica y social nacional, a la política de asentamientos humanos y desarrollo urbano-Regional y Local, a la política sobre el medio ambiente y en general, a una política del Ordenamiento Territorial.

Reflejo de esto, es que el MIVAH ha venido tratado a lo largo de su existencia de asumir una posición que pueda consolidarse para orientar e instrumentar la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano-Regional-Local. Se sabe que a través de la elaboración de ese plan, se plantearían entonces un conjunto de consideraciones y propuestas dentro del orden del territorio, para formalizar la estructura organizacional y operativa que define como fundamental una orientación que supere un enfoque vivandista, abonando el concepto de “asentamiento humano” como una noción más amplia y oportuna para el desarrollo del país.

Este asunto es complementario a la necesidad de prestar urgente atención al suministro habitacional, al mismo tiempo que se circunscriba dentro de una amplia concepción de los asentamientos humanos. De tal manera, como mencionaba Don Fernando Kutsnetzoff, consultor de Naciones Unidas en el MIVAH<sup>5</sup>, podemos entonces, referirnos a lo que los expertos en esta materia han determinado formal, técnica y teóricamente como un campo de acción sumamente amplio, en donde el “asentamiento humano” se considera como la unidad socio-espacial básica para la intervención del sector vivienda y asentamientos humanos, en donde se interrelacionan tres componentes esenciales: la vivienda, los servicios sociales y de infraestructura, y de la producción-empleo. Si la apreciación del Arq. Kutsnetzoff es correcta, se debe de concluir que al sector vivienda y asentamientos humanos le corresponde administrar la dimensión espacial de ese sistema de relaciones, entonces debería concluirse también que la acción en materia de vivienda constituye un importante sub-sector, pero no el único.

A raíz de lo comentado y muy particularmente referido a nuestros señalamientos anteriores, es importante entonces aclarar que esto se hace con la intención de rectificar un comportamiento típico en donde el sector se ha venido desempeñando en los años citados, con gran énfasis en la vivienda y con menor grado de intervención en materia de otros sub-sectores en los que se desarrollan funciones también pertinentes de su ámbito de acción y responsabilidades, conforme a la definición de asentamiento humano expuesta anteriormente. Este comportamiento ha ejercido un importante impacto en la definición del rol y estructura actual del sector vivienda y asentamientos humanos y existe el peligro de que se consolide hacia el futuro un marco estructural incompleto.

<sup>4</sup> Ibid. Página #4 y #5. CGR. 2003.

<sup>5</sup> KUSNETZOFF, Fernando. Consultor CNUAH. Proyecto COS/88/004. Estrategia Nacional de Vivienda para Costa Rica. Gobierno de Finlandia (FINIDA), Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH-HABITAT), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH). San José, Costa Rica.

Es justo por lo tanto, dejar aclarado cuáles son esas funciones que competen al sector, partiendo de la premisa de que sí es conveniente para el país, que se rescate la dimensión integral implicada por los asentamientos humanos como ámbito de acción.

Corresponde a muchos ministerios, organismos gubernamentales, gobiernos locales, comunidades, en fin, a muchos actores sociales desempeñar papeles esenciales en la tarea de ordenar territorialmente nuestros asentamientos humanos, pero estos actores sociales no establecen la relación necesaria entre sus responsabilidades y los elementos que forman las políticas y programas del desarrollo de nuestros asentamientos humanos.

Existe una dispersión en las competencias relacionadas al ordenamiento territorial. De los documentos estudiados se desprende que existen varias instituciones públicas desempeñando funciones dentro del ámbito del ordenamiento territorial en lo urbano, en lo regional y local, tales como las siguientes: “: *Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Salud, Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y las municipalidades*”<sup>6</sup>

La atención a nuestro ordenamiento territorial es cada día más preocupante. *“Tal dispersión incide en la efectividad, eficiencia y coherencia que deben alcanzar los procesos de planificación urbana y de ordenamiento territorial, por cuanto ese esfuerzo institucional es desagregado en función de los objetivos particulares de cada ente y no en función de un proceso ordenado de planificación y menos de desarrollo”*<sup>7</sup>

Una vez formulado el objetivo nacional de tener asentamientos humanos adecuados para todos los ciudadanos, el problema consiste en aproximarse hacia el logro de ese objetivo de un modo coordinado. Esto exige determinar cuáles son los obstáculos que se oponen a la planificación de nuestros asentamientos humanos, cuáles los actores responsables de eliminar esos obstáculos y cuáles han de ser las medidas que deben tomarse para eliminar esos obstáculos. La coordinación global de esta actividad debe de tener un lugar en el nivel más alto, y el objetivo es el de diseñar un programa nacional de acción práctica.

Lo anteriormente mencionado se reafirma con e siguiente comentario expresado por la CGR (Pág.14-15.CGR). *“En ese sentido, la gestión pública del país relacionada con la planificación urbana requiere de una estructura sistémica, de una organización óptima de las relaciones verticales y horizontales que permita integrar las dinámicas de planificación desde lo nacional hasta lo local; que permita ordenar el territorio, desde el punto de vista político, técnico y operativo, con los recursos financieros y humanos, con el fin de conseguir una gestión integrada del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano, por medio de la cual se puedan materializar las finalidades, los proyectos, los objetivos y las acciones en los planes y programas del Estado”*<sup>8</sup>

Una complicación práctica es evidentemente la dependencia mutua de las actividades que deben emprender los diferentes actores. No tiene mucho sentido por ejemplo, aumentar los recursos humanos para la descentralización deseada si no se dispone de una estructura descentralizada; o responsabilizar a los gobiernos locales por el desarrollo de nuestros asentamientos humanos si no hay suficientes especialistas, ni siquiera se dispone de técnicas aplicadas para tales cosas y no tiene mucho sentido comentar que se van a aumentar los recursos de financiación para el desarrollo urbano si no se dispone ni siquiera de un sistema nacional financiero para el desarrollo urbano.

6 OP.CIT. CGR. Página #10. 2003.

7 OP.CIT. CGR. Página #10. 2003.

8 Ibid. Pagina #13. CGR. 2003.

Al relacionar entre sí las actividades y los elementos de esta estrategia de Ordenamiento Territorial es que algunos pasos son más difíciles que otros y algunos pasos se incluyen en un marco temporal más largo que otros. Sin embargo, hay un camino esencial en cada situación y el objetivo de una estrategia nacional para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano es precisamente descubrirlo.

Puesto que cada actor social organiza su estructura administrativa de modo único, no puede darse una descripción normalizada de los organismos y de sus papeles en el proceso de planificación de nuestros asentamientos humanos. Sin embargo, a través de la determinación de recursos, pueden identificarse algunos elementos generales comunes en las organizaciones públicas, las cuales son responsables de elaborar y aplicar medidas respecto de las políticas nacionales de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano y de adoptar medidas que estimulen la acción que se desea obtener de los demás actores sociales del desarrollo.

Se sabe que este proceso determinará un marco institucional apropiado para el diseño y la aplicación de una estrategia en el ordenamiento de los asentamientos humanos y esto, indudablemente exigirá una, muy considerable reorganización institucional y de los demás actores sociales comprometidos con el ordenamiento del territorio nacional. Cada uno de los actores deberá comprender claramente su papel dentro del marco organizativo general y las tareas que de él se esperan. Será necesario establecer los mecanismos para la coordinación de las actividades internas tanto del MIVAH propiamente dicho, como del sector vivienda y asentamientos humanos y de las actividades inter-sectoriales comprometidas. Este ente de planificación y coordinación en materia de Ordenamiento Territorial será el responsable de promover, facilitar, vigilar, examinar y revisar constantemente la estrategia nacional del ordenamiento de los asentamientos humanos.

Así las cosas, la misión fundamental de este trabajo es señalar las grandes directrices que han de orientar y coordinar el ordenamiento de nuestro territorio y en las cuales el Estado compromete una acción permanente tal y como lo señala las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y con la adecuada atención a los problemas del medio ambiente, y establecer el marco físico en el que han de desarrollarse coordinadamente las previsiones, localizables espacialmente, de la planificación económica y social de nuestro país.

Esta finalidad puede perfectamente perseguirse –y conseguirse– con los mecanismos operativos que actualmente existen en nuestra Ley de Planificación Urbana y nuestro ordenamiento jurídico. El hecho de que no se haya hecho con anterioridad no constituye nunca un defecto de la Ley, sería en este caso un defecto de la forma de actuar de los órganos encargados de aplicarla. Por eso, más que una reforma legislativa a la Ley de Planificación Urbana, debería realizarse una reforma de nuestras prácticas administrativas, de los hábitos y costumbres de nuestros administradores.

## CONTEXTO

En la medida que el hombre se da cuenta de la magnitud de los problemas que él mismo ha creado en los ambientes en que desarrolla su convivencia con otros seres, en concreto, de que la utilización que ha hecho de la tierra no ha sido ni mucho menos la más racional, constituye indiscutible realidad y adquiere la convicción de que la transformación del cuadro en el cual vive, únicamente es posible considerando el territorio con carácter de totalidad.

Solo enfrentándose al territorio con un criterio de totalidad, es posible intentar que la vida del hombre en el planeta sea mejor. Solo incorporando a la actividad del ordenamiento del territorio los más vastos objetivos, es posible superar los graves problemas planteados y hacer que sirva para el libre despliegue de la personalidad dentro de la comunidad.



Que para ello se desborde el contenido “clásico”, y en nuestro caso, lo “convencional” del urbanismo para dar cabida a los más variados fines y que se eleve el territorio a la categoría de elemento coordinador de esos objetivos, dependerá en cada caso de los profesionales con competencia más específica y de la determinada y decidida intervención del Gobierno Central, del Gobierno Local y de la propia comunidad. No cabe la inactividad ante este fenómeno social que ha conducido a tan deplorables resultados.

El urbanismo tendrá que dejar de ser simple instrumento corrector y ordenador de la ciudad para transformarse en una actuación de conformación social general, que tiene finalidad principal la planificación u ordenamiento anticipado de la estructura demográfica, social, económica, administrativa y física de nuestro territorio.

En la medida en que el territorio deja de ser considerado exclusivamente como base física de la ciudad para serlo con carácter de totalidad, se hace más apremiante adoptar el asentamiento humano como punto de partida de la planificación, como la unidad espacial básica en donde se interrelacionan los componentes principales de la vida social, incluyendo la producción y el empleo, los servicios sociales y culturales, la infraestructura física y la vivienda tanto urbana como rural.

La concepción clásica y convencional del urbanismo se desbordará para dar cabida a los más vastos fines. La planificación de nuestro territorio adquiere carácter básico y coordinador de los demás. El territorio se transforma en la base, el elemento homogeneizante, en el tejido conjuntivo sobre el que van a incidir, debidamente coordinado todos y cada uno de los programas sectoriales.

Es el plan, un buen **Plan de Ordenamiento Territorial**, el que permitirá superar todas las dificultades y resolver esas distribuciones geográficas óptimas con el fin de asegurar a los seres humanos su adecuada comodidad y las mejores condiciones de vida de un modo agradable, que constituyen el objetivo fundamental de todas las políticas nacionales de ordenamiento territorial. Constituye entonces la pieza fundamental del sistema de intervención estatal. Por lo tanto, es indudable que el Plan será inicio suficiente y necesario para que las instituciones concreten la actuación administrativa para hacer efectivo el mismo.

La realidad costarricense en materia de ordenamiento urbano-regional y local, no puede ser más desalentadora, las disposiciones adoptadas en esta materia en las dos últimas décadas se han revelado impotentes, no para hacer realidad ese ideal inaccesible a que aspiran todos los planificadores de hacer de la tierra un paraíso, sino tan solo para resolver los problemas mucho más concretos y acuciantes de cada día.

La extensión de los problemas derivados de una inadecuada intervención estatal en materia de planificación urbana-regional y local, han hecho sentir su presión sobre la capacidad de acción gubernamental para ordenar el territorio de una manera más adecuada, dejando la impresión que la respuesta oficial a la magnitud de los problemas regionales, urbanos y locales ha sido, a estas alturas, poco eficiente para cubrir las necesidades verdaderas de la población.

El análisis orienta a considerar que el problema podría radicar en aspectos conceptuales, organizacionales y operativos de nuestras instituciones que tiende a agravarse en el tanto nuestras instituciones no decidan, sintetizen y hagan operativas las metas y objetivos que inciden sobre los aspectos sociales, económicos, administrativos y físicos de nuestras Regiones y Centros Urbanos. Esta situación puede muy bien ser producto del agotamiento del modelo de intervención en nuestro medio.



Por otro lado, sabemos que el exceso de centralización de decisiones e información por parte de nuestras instituciones públicas, ha debilitado enormemente el conocimiento de nuestro medio ambiente. De manera que podemos incluso sostener que las acciones de cada institución estatal, por más buenas intenciones que lleven, se encuentra fragmentada y limitada a sus propios recursos. Este aspecto se comporta, en la mayoría de los casos como limitante para enfrentar realmente nuestra realidad nacional. Argumento suficiente para demostrar que, desafortunadamente, aún no se ha podido integrar la sociedad costarricense al proceso mismo del Desarrollo Urbano-Regional y Local. La aceleración de estos y otros más procesos no pueden sino que menoscabar una acción integrada y acentuar la acumulación de las deficiencias que se observan muy especialmente dentro de nuestra Administración Pública y que reflejan el estado actual de descuido en que se encuentran nuestras ciudades.

Dentro de ese marco de orientación, no podría ser efectivo ningún esfuerzo por parte de nuestras instituciones al menos que se establecieran las bases operativas para desarrollar integralmente un **Plan Nacional de Ordenamiento Territorial**. Solamente de esta manera haríamos que nuestras instituciones adquirieran, a través de una actitud de trabajo orgánica, una idea global clara de nuestro medio ambiente y de las estructuras sociales, económicas, político-administrativas y físicas que en la actualidad operan en nuestro medio. Solamente de esta manera se puede responder al desarrollo nacional -actual y futuro- con mayor objetividad y racionalidad.

El análisis anterior pone en evidencia la necesidad de adquirir un mejor entendimiento de los procesos que intervienen en la Planificación Nacional, para poder realmente facilitar y activar las líneas de acción y de esta manera, diagnosticar, predecir y fortalecer las áreas en donde el análisis de los diferentes campos de acción requieren mayor participación por parte de nuestras instituciones, como un todo orgánico.

Con la creación del Sector Vivienda y Asentamiento Humanos, se adopta una actitud integral que virtualmente eliminará parte del problema: toda aquella interacción e interdependencia institucional en las diferentes regiones del país, que al no considerarse en toda su magnitud, impide actuar en nuestro medio como un todo orgánico.

El Sector Vivienda y Asentamientos Humanos entonces, hoy día, adquiere un significado de nuestro proceder para convertirse en un ente facilitador en donde se busquen y apliquen los mecanismos necesarios en el proceso de Planificación Urbano que le permita concertadamente con los demás actores sociales, proponer, coordinar, controlar y evaluar los programas de vinculación sectorial e institucional, integrando racional y efectivamente el uso de los recursos humanos, técnicos, financieros y materiales de que dispone el país.

La creación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) como ente rector del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, es una respuesta a la problemática brevemente expuesta anteriormente.

El compromiso actual del MIVAH, será el de establecer una base de partida fundamentada, tanto en los objetivos y responsabilidades del mismo, como en los del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos para que, a través de un marco teórico y práctico se realicen las siguientes acciones:

- a) Trazar los lineamientos, determinar los mecanismos y establecer los términos en que se ha de realizar la coordinación de los diversos actores sociales, desde el Gobierno Central hasta Gobierno Local y la propia Comunidad en el diseño y la ejecución del Plan Nacional de ordenamiento Territorial (Urbano-Regional-Local), para asegurar la realización de los programas, proyectos y actividades contempladas en su caso, aprobar los Planes de Desarrollo Urbano-Regional-Local, impulsar su ejecución, evaluar sus resultados y ajustarlos total o parcialmente, en forma periódica, todo de acuerdo con el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, del cual formaría parte.

La rectoría del MIVAH sobre el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos en pleno, efectivamente se traduce en la necesidad de que se formule la política, los lineamientos o directrices estructurales para orientar, con sentido integral, los recursos y las acciones de los organismos miembros del sector.

De manera tal, hoy día, el interés del MIVAH podría centrarse en identificar los principales problemas y debilidades del actual sistema político y administrativo que genera el proceso de Ordenamiento del territorio, con el fin de proponer una optimización o reformas que estimulen una mayor participación de los Gobiernos Locales y de la Comunidad, así como de las formas más efectivas de coordinación entre esos niveles locales y las entidades de orden Nacional y Regional.

Solo con una acción integral y envolvente es que los diversos actores sociales de nuestro país, podrán responder al ordenamiento de nuestro territorio con una mayor objetividad y racionalidad: como un todo orgánico.

Por lo tanto, pensamos que el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), junto con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Ministerio de Medio Ambiente y Telecomunicaciones (MINAET) y el Ministerio de Transportes y Obras Públicas (MOPT), con la participación y colaboración del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), deberán proceder al diseño de un marco de trabajo convenido entre esas instituciones, que permita a corto plazo poner en operación permanente algunos mecanismos que conducirán al diálogo y a la cooperación interinstitucional y de éstas con comisiones consultivas y coordinadoras, con los Gobiernos Locales, la Comunidad y la Empresa Privada, para intentar en conjunto, las soluciones orgánicas para las graves deficiencias existentes en el ámbito territorial nacional.

Dentro de esta coordinación de esfuerzos y acciones, se deberá elaborar el Programa Nacional de Ordenamiento de nuestros Asentamientos Humanos y su correspondiente ejecución a través de un proceso práctico de elaboración de Planes de Desarrollo Regional-Urbano-Local. Todo esto, con el propósito de conformar lo que podríamos llamar el **Plan Nacional de Ordenamiento Territorial**, que trata de definir un sistema de compromisos objetivos y participativos, para formular el proceso, evaluar, controlar, coordinar y facilitar la ejecución de las políticas generales que en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Regional-Urbano-Local, deberá desarrollarse en el país.

La elaboración de este **Plan Nacional de Ordenamiento Territorial**, tiene el fin, obviamente, de abordar y fortalecer el proceso de planificación de nuestro desarrollo nacional en cuanto al ordenamiento de nuestros centros de población. Existe dentro de la estrategia de este Plan Nacional de Ordenamiento Territorial un aspecto medular que estriba en el deseo implícito de introducir una visión integral de la Planificación Regional-Urbana y Local a un ámbito Nacional, a fin de contar con un marco de análisis global pero desde la óptica de las relaciones tanto inter-regionales como intra-regionales.

Para lograr ese propósito el CFIA recomienda el establecimiento inmediato de un Esquema Operativo, que deberá ser convenido entre el Gobierno Central, los Gobiernos Locales y representantes de la Comunidad (público y privado), todo en el entendido de poder permitir el análisis sistemático, y por esto debe de entenderse, con la participación decidida y comprometida de las instituciones mencionadas, en lo económico-social, político y administrativo y físico de nuestro territorio sujeto a la influencia y control del Desarrollo. La organización de este marco de trabajo preferiblemente lo denominaremos la Oficina Nacional de Ordenamiento Territorial (Ver más adelante: Esquema Operativo: Propuesta para la creación de la **Oficina Nacional de Ordenamiento Territorial**), y su resultado será la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.

## CONCEPTO

Costa Rica necesita de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial integrada a su Plan Nacional de Desarrollo, la cual debe ser diseñada y ejecutada para prever y organizar racionalmente el asentamiento de nuestra población. El éxito de una acción de esta magnitud depende en gran medida de que se disponga de un conjunto de instrumentos de orden administrativo, técnico y financiero, adecuados para movilizar recursos públicos y privados para todos los programas relacionados con el Ordenamiento Territorial.

La gran mayoría de las entidades que intervienen en el ordenamiento de nuestro territorio en materia urbana-regional y local, tienen políticas y prioridades diferentes, lo cual ocasiona un enorme desorden y una gran ineficiencia en el desarrollo de sus actividades. No hay duda y en eso debemos insistir que el reordenamiento administrativo que requieren las diferentes entidades que intervienen en el manejo del desarrollo urbano, regional y local en el País, permitirá una política coherente en cuanto a los recursos necesarios, pues saldrían de la racionalización y mejor aplicación de los ya existentes.

Nadie en el País se atreve a dudar sobre la necesidad y urgencia de una Política Nacional en materia de Ordenamiento Territorial. El CFIA toma conciencia y asume su responsabilidad en el medio, para coadyuvar en el manejo de las ciudades y del desarrollo urbano-regional y local del País. Sabemos que su aplicación adecuada necesariamente conducirá a la formulación de una nueva política de desarrollo nacional. Sabemos igualmente que ésta será formulada con un carácter más descentralizada y desarrollada en un ámbito integral y más coherente que las que se han implantado en el pasado.

En este orden de ideas resulta importante aclarar y más que todo conceptualizar, que cuando nos referimos al Ordenamiento Territorial y al efectuar varias consultas y examinar los diferentes escritos sobre la materia, el significado viene dado en un todo con gran exactitud lo que se entiende por el término. Ordenamiento Territorial significa:

*“Sujetar a planes la distribución de la población en el territorio atendiendo a la localización del equipamiento e infraestructura económica y social, en relación a las necesidades de equilibrio general que la política en cuestión determine”<sup>9</sup> (Pág. 97-98. Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Agosto de 1978. México).*

El Ordenamiento Territorial debe de ser concebido en forma integral con los Planes Nacionales de Desarrollo, con los planes regionales y locales de desarrollo urbano y con aquellos de conurbación, como es el caso del Plan Regional Metropolitano, conocido como GAM (Gran Area Metropolitana).

El Plan nacional de Ordenamiento Territorial, es en esencia *“la acción de interrelacionar las distintas regiones que integran el país buscando alcanzar como finalidades principales el control y la orientación de las migraciones, que de producirse acentuarían más las disparidades regionales; asegurar a las ciudades medias un mayor dinamismo en su desarrollo; reducir la congestión y las tendencias en las condiciones de vida de las grandes concentraciones urbanas; estabilizar las variables demográficas en las áreas rurales, y brindarles la posibilidad de acceso a un mínimo aceptable de servicios”<sup>10</sup>*

9 “GLOSARIO DE TERMINOS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS”. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Página #97 y 98. México. Agosto.1978.

10 OP.CIT. Página #97 y 98. México. 1978.

Requiere de un campo de acción definido en el cual se cumplan actividades para verificar el propósito que se persigue, por lo tanto, se sugiere estructurar la política de Ordenamiento Territorial de la siguiente manera en donde los programas “se plasmarán en el Sistema Urbano Nacional (SUN) formado por los sistemas Urbanos Integrados (SUI) en los que se consideran cuatro niveles urbanos, la ciudad regional, la ciudad intermedia, la ciudad de apoyo y el centro rururbano”<sup>11</sup>

A continuación se hacen las referencias contenidas en el Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos antes citado, que permiten ampliar las explicaciones complementarias del contenido de la política nacional de ordenamiento territorial:

**1. Sistema urbano nacional (SUN):** Es la base para la organización del espacio nacional, partiendo de la definición e interrelación de las principales zonas urbanas con su área de influencia regional. El sistema que tiene como elementos la gama de poblaciones de diferente nivel jerárquico que constituyen cada sub-sistema; los mecanismos de enlace que representan n factor básico de la política de asentamientos humanos, y las ‘ciudades regionales’ que forman las articulaciones y estructuran el Sistema Urbano Nacional.

**2. Sistema urbano integrado (SUI):** Conjunto de ciudades de diferentes rangos que integran una región al articularse en torno a un centro regional, representando, asimismo, la unidad fundamental para el ordenamiento del territorio. La unión de todos los SUI conforman el Sistema Urbano Nacional. Sistemas de enlace territorial. Son los elementos de liga y articulación entre distintas zonas del territorio nacional, que tienen su expresión física en la infraestructura, y funcional en los flujos inter-regionales, regionales, interurbanos y comercialización.

**3. Ciudad regional:** Centro Regional integrador de diversos asentamientos de su sistema respectivo. Consolidará su importancia y actividad fundamentalmente por su oferta de empleo, apoyando su actividad económica en la Industria, principalmente. Funcionará también como centro financiero y de servicios, con instalaciones educativas, culturales, de salud y seguridad social de primer categoría. Constituye el nodo de la red troncal de comunicaciones y transporte.

**4. Ciudad intermedia:** Centro con industria manufacturera de productos de la región y una base económica diversificada. Junto con la ciudad regional, las ciudades intermedias deberán ser los receptáculos de las corrientes migratorias. Contarán con fuertes ligas financieras con la ciudad centra o regional, y se constituirán en puntos secundarios para la red troncal.

**5. Ciudad e apoyo:** Centro de menor desarrollo industrial, con funciones complementarias al sector secundario, basadas en la producción a pequeña escala. La actividad comercial es de importancia sub-regional, funciona como elemento primario de la red alimentadora, así como pivote de unión con la actividad agropecuaria de la zona.

**6. Centro rururbano:** Pequeña ciudad de apoyo al sector rural, donde deberán concentrarse los servicios fundamentales para los habitantes de la zona, según el tipo de actividad primaria que se realice, tanto en lo que respecta a la comercialización, como en cuanto al crédito y al financiamiento, educación y salud. La actividad del centro estará conformada básicamente por servicios, agroindustria e industria artesanal propia de la zona.

## 7. Ciudad Central: Ver ciudad regional.<sup>12</sup>

El CFIA considera que la intervención del Estado bien orientada a través de la implantación de una política nacional de ordenamiento territorial integrada a su Plan Nacional de Desarrollo, es una respuesta lógica a los propios procesos de crecimiento, que han venido generando con la urbanización descontrolada grandes problemas sociales, económicos y políticos en nuestros asentamientos humanos. Aunque mucha gente pueda pensar que es una intervención tardía, podemos afirmar que la consideramos una acción esencial para permitir un funcionamiento más armónico en la acción del Estado.

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## Postulado General

El CFIA promueve la presentación de este documento, como parte de una necesidad nacional para el análisis y formulación de políticas nacionales en materia de Ordenamiento Territorial.

Se sabe que es indispensable contar con políticas y estrategias nacionales adecuadas para nuestros asentamientos humanos, para impedir que continúe el deterioro de las condiciones de vida. Por lo tanto, se debe trabajar en conjunto, tal y como lo hemos venido señalando enérgicamente, para crear una mayor consciencia del aporte que nuestras orientaciones técnicas y políticas puedan entregar al proceso general de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, para que éstas tengan un efecto sustancial, deben preferiblemente concebirse en un ambiente acorde con la magnitud de nuestras tareas, recibir la debida prioridad de los programas nacionales e internacionales de desarrollo y llevarse a cabo de una manera participativa haciendo hincapié en los siguientes lineamientos generales<sup>13</sup>:

1. Necesidad de formular y aplicar las políticas nacionales en materia de Ordenamiento Territorial, dentro de un marco de trabajo interdisciplinario. Bajo esa perspectiva, pensamos que el Estado, tendría que asegurar estrategias que faciliten a los diferentes sectores (Consejos Presidenciales y nacionales) dentro de este proceso integral, interactuar con los responsables de otras dimensiones, de otras disciplinas o estructuras atinentes al Ordenamiento Territorial, tales como las del orden político, administrativo, socio-económico y físico-ambiental.

2. Considerar las políticas nacionales en materia de ordenamiento territorial como el componente integral del desarrollo nacional, comprometiendo de esta manera un proceso de atención interinstitucional.

Anteriormente se declaró que el objeto central de atención del ordenamiento territorial es el asentamiento humano en armonía con su medio ambiente. Lo complejo del concepto involucra, en la práctica, la participación de muchos otros sectores. De aquí que se aclare que es corresponsabilidad del Ordenamiento Territorial el control sobre su dimensionamiento espacial, en aras del objetivo multisectorial de elevar la calidad de vida de la población.

3. Coordinar acciones con los sectores que tengan directa relación con el Ordenamiento territorial. Todo bajo un principio de descentralización de la toma de decisiones dentro del marco de la regionalización administrativa y de la Reforma del Estado.

<sup>12</sup> OP.CIT. Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos. Página #98. México. 1978.

<sup>13</sup> La mayor parte del contenido de este trabajo está señalado en el Documento: "LINEAMIENTOS PARA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO". Elaborado por Agustín Mourelo García y Raúl Blanco J. Dirección de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano (DAHDU). Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH). San José, Costa Rica. 6 de Diciembre, 1993.

4. Coadyuvar con las diversas acciones tomadas en ámbito del Gobierno Central, desde lo nacional hasta lo Local. Nuestro país, ha considerado reformas tendientes a la descentralización del aparato estatal y a entregar mayores competencias y recursos al nivel local. En este planteamiento de trabajo integral, se pretende explorar y consolidar semejante proceso desde la perspectiva de los asentamientos humanos, es decir, la forma en que determinadas políticas y programas de planificación urbana-regional y local pueden contribuir a los procesos de descentralización y democratización que se persigue simultáneamente.

5. Fortalecimiento de los Gobiernos Locales. Gradualmente los organismos municipales deben pasar de simples receptores de obras de trascendencia local, financiadas y diseñadas por técnicos situados en las instancias centrales o autónomas del gobierno central, hacia el montaje de estructuras municipales de planificación y control de tales obras, y eventualmente hacia grados mayores de responsabilidad en la ejecución de aquellas.

6. Promover la participación de la Empresa Privada

7. Promover la participación de la Comunidad.

Lo anterior supone un enfoque de sistema abierto en la dinámica operativa de la **Oficina de Ordenamiento Territorial**, lo que a su vez incide en la naturaleza de su organización y de sus funciones. También significa que se debe operar en el marco de una concepción y estrategia clara sobre el sistema nacional de planificación, sobre el rol del Estado, del sector privado, de los Gobiernos Locales y del sector comunitario como un todo.

Confiamos que sea a través de la Oficina Nacional de Ordenamiento Territorial, adscrita a la Presidencia de la República, en donde nuestras instituciones puedan aumentar su eficiencia al abordar conjuntamente las cuestiones relacionadas con la formulación y aplicación de políticas de ordenamiento de nuestros Asentamientos Humanos.

El CFIA, después de analizar las diversas versiones de cooperación interinstitucional, llegó a una serie de aspectos importantes que a continuación citaremos para consideración de las partes.

## Bases para el Marco de Trabajo

Una de las razones por la que se ha hecho un llamado a la creación de la Oficina Nacional de Ordenamiento Territorial adscrita a la Presidencia de la República, para el análisis profundo y detallado de nuestro Ordenamiento Territorial, se hace insistiendo en que es necesario elaborar las aportaciones pertinentes para consolidar su papel dentro de un compromiso formal de participación institucional deseado para llevar a cabo este trabajo de ejecución del Plan Nacional de ordenamiento Territorial.

Para cumplir con todos los aspectos que contemplan todos los componentes del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, el proceso de organización requiere de una determinación precisa del "cómo" y "con qué" se alcanzarán los objetivos y metas del mismo. Por un lado, esto implica un indispensable análisis de recursos y una adecuada coordinación y programación sectorial e intersectorial. Por otro lado, debe darse una contribución permanente de todos los sectores gubernamentales a través de la coordinación de la Secretaría Ejecutiva (Ver más adelante: 2do nivel-Planificación). Lo anterior dará una coherencia a los diferentes componentes del programa nacional y hará posible asegurar una congruencia programática entre esos actores sociales para su ejecución. Todo esto, contará con la valiosa colaboración de países amigos y organismos internacionales que actualmente apoyan los programas referidos a la materia.



Esta concepción de trabajo integral entre el Gobierno Central, los Gobiernos Locales, la Empresa Privada y la Comunidad, entraña aspectos conceptuales y metodológicos que complementan, enriquecen y definen alternativas viables para nuestro desarrollo, a realizarse en el ámbito de nuestro sistema democrático y garantizando las pautas de la planificación y programación de los recursos nacionales, instrumentos que el país dispone para impulsar y fortalecer nuestro propio desarrollo.

Dado el carácter innovador del proyecto y la novedad de este tipo de plan en nuestro ordenamiento jurídico, es interés del CFIA inicialmente regular su régimen administrativo a partir del siguiente esquema operativo, para posteriormente regular su régimen jurídico.

## ESQUEMA OPERATIVO

### *Propuesta para la creación de la Oficina Nacional de Ordenamiento Territorial*

La demanda por instaurar una nueva conceptualización en la intervención estatal en el ámbito del Ordenamiento del Territorio y la valorización de la disponibilidad de nuestros recursos humanos, institucionales y financieros para esta empresa, es la actividad más importante para implantar esta nueva oficina.

Se presenta la idea de que inicialmente se debe de promocionar y proponer la participación efectiva del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN); del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), del Ministerio de Ambiente y Telecomunicaciones (MINAET), Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, a través de la firma de un Convenio Interinstitucional para el fortalecimiento de las actividades en el área del desarrollo de proyectos y programas específicos.

Además de darle inicio a la formación preliminar del grupo profesional y técnico la *Secretaría Ejecutiva de Ordenamiento Territorial*, tendrá el compromiso inicial de realizar las consultas precisas a los organismos estatales, Municipales y a la empresa privada que podrían estar involucrados en el proceso general, de tal manera dimensionar las demandas de participación necesarias para implantar el sistema nacional de ordenamiento territorial.

Esta concepción de trabajo integral entre MIDEPLAN, MIVAH, MINAET, MOPT, IFAM e INVU, con la participación directa de los Gobiernos Locales y Empresas Privadas, entraña aspectos conceptuales y metodológicos que complementarán, enriquecerán y definirán alternativas viables para el desarrollo nacional, el cual se decidirá en el ámbito de la soberanía de cada una de ellas, a través de la Presidencia de la República, garantizando las pautas de planificación y programación Nacional. Esta organización propuesta pretende generar un nuevo marco de trabajo, soportado por la legislación vigente, que permitirá regular la intervención en el territorio nacional.

La estructura sugerida se conforma de tres niveles de intervención, a saber (Ver diagrama adjunto):

- 1. ÁREA POLÍTICA:** Un primer nivel de orden político-decisorio, constituido por la Presidencia de la República, por las instancias denominadas Consejo de Gobierno (CG) y Consejos Presidenciales y Nacional, que brindan asesoramiento directo a la Presidencia de la República y representación directa de todos los Ministros y Presidentes Ejecutivos, coordinada mediante la participación del Consejo Nacional Ambiental.

En este contexto, se oficializa un nivel decisorio para asegurar la colaboración y coordinación permanente entre las distintas entidades gubernamentales. De esta manera, hacer congruentes, compatibles y vinculantes, las políticas, metas y acciones en materia de ordenamiento territorial, con los diferentes sectores de la actividad social, económica, físico-espacial y administrativa del País.

A la Presidencia de la República le corresponde definir un sistema de compromisos objetivos y participativos para formular, coordinar e implantar la política nacional en materia de las diversas actividades del desarrollo humano, que deberá desarrollarse en nuestro territorio. Todo esto a través de la coordinación del Consejo Nacional Ambiental.

**2. ÁREA DE PLANIFICACIÓN:** Un segundo nivel de orden técnico, denominado SECRETARÍA EJECUTIVA DE PLANIFICACIÓN, estará coordinado por el MIVAH y constituido con el apoyo decisorio de MIDEPLAN, MINAET, MOPT, MAG y el ICT. Esta instancia técnica, , estará apoyada por un equipo técnico coordinado por el INVU y constituido con el apoyo de profesionales y técnicos de MIDEPLAN, MIVAH, SETENA, MOPT, IFAM y el AyA. Como instancia de colaboración y asesoramiento permanente, el equipo técnico estará apoyado por la Comisión Consultiva y Coordinadora (Instituciones Autónomas, Instituciones Semi-Autónomas, Empresas Estatales, Cámaras Empresariales y Colegios Profesionales) y por los Gobiernos Locales y la Participación activa de la Ciudadanía.

Sabemos que la necesaria concertación de responsabilidades indispensable para dar congruencia y coherencia a las nuevas acciones, alcanzará su cristalización cuando logremos compatibilizarlas a través de un Plan Operativo de Ordenamiento Territorial. Ese ideal es realizable y el concretarlo y plasmarlo constituye la obligación fundamental de la Presidencia de la República. Por consiguiente, bajo esta nueva concepción, es indispensable hacer que las acciones de todos los sectores que ejercen efectos concretos sobre este ámbito técnico de Planificación, sea un cuerpo congruente de planificación, que en forma organizada se constituya en el eje de desarrollo del País.

En este nivel, es necesario asegurar una concepción de trabajo integral, y la garantía de esa acción radica en la asignación de los valiosos recursos que el País dispone. En efecto, para cumplir con los aspectos mencionados anteriormente, es indispensable fortalecer la Dirección de Urbanismo, convirtiéndola en la coordinadora del equipo técnico principal para el ordenamiento territorial, adscrito a la Secretaría Ejecutiva del proyecto y bajo la supervisión directa del MIVAH.

La Dirección de Urbanismo, en forma organizada, realizará un permanente análisis de nuestros recursos, una adecuada coordinación y programación para la aplicación del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y dada su condición como Equipo Técnico responsable, dará coherencia a las diferentes acciones que se han de llevar a cabo en los diversos sectores del territorio.

El equipo técnico de la Secretaría Ejecutiva de Planificación, estará formada principalmente por funcionarios del INVU. Sin embargo, contará con la consulta permanente y con la colaboración profesional y técnica de las instituciones representadas en la Comisión Consultiva y Coordinadora, en la cual se ubican como punto medular los funcionarios públicos que han sido eje en la toma de decisiones y ejecución de las acciones en nuestro territorio, muy particularmente en los aspectos referidos al Desarrollo Regional- Urbano y Local.

En este nivel técnico, se cuenta también con la participación de los Gobiernos Locales y la comunidad como un todo, los cuales coordinarán y velarán, respectivamente, que los planes de desarrollo, preparados dentro del contexto Regional-Urbano y Local, deban de expresar el contenido y el contexto por el cual los planes de ordenamiento



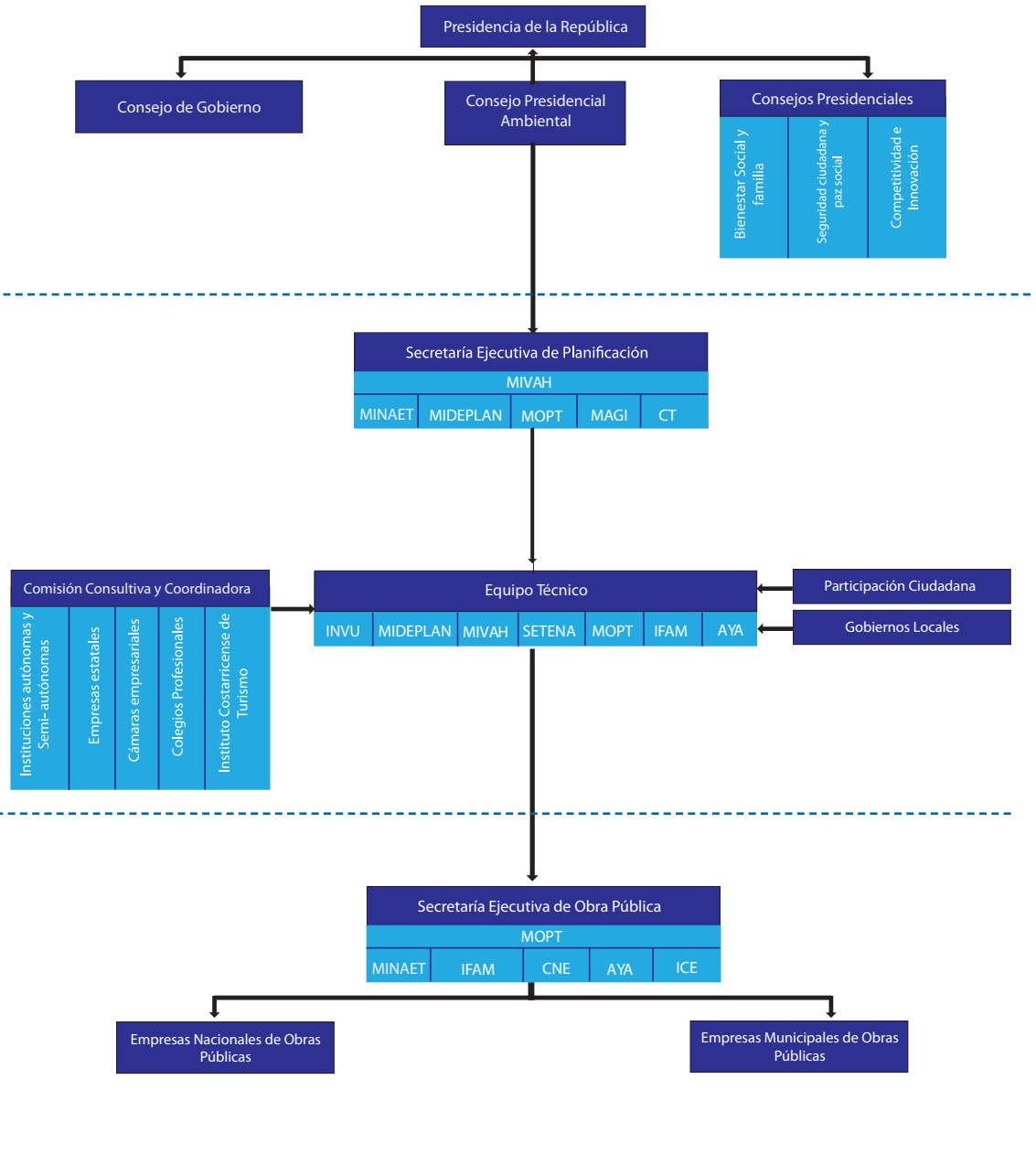
territorial deben de prepararse y ejecutarse. Los Gobiernos Locales y la Comunidad organizada deberá estar atenta para que las políticas y proposiciones de los planes de desarrollo, determinen el marco de referencia para las políticas y proposiciones dentro de los planes Locales.

**3. AREA OPERATIVA:** Un tercer nivel de naturaleza ejecutora, denominado SECRETARIA EJECUTIVA DE OBRA PUBLICA. Estará coordinado por el MOPT y constituido con el apoyo decisorio del MINAET, IFAM, CNE y AyA. Esta instancia técnica se estaría proponiendo, además de un conjunto de empresas nacionales, el desempeño de una red de Empresas Municipales de Servicios, para abordar diversos campos de ejecución de proyectos de infraestructura.

En este nivel operativo debe de existir un conjunto de empresas de responsabilidad municipal y de ámbito nacional (AyA, ICE, MOPT, CNE y AyA), para que ambas puedan brindar servicios indispensables a la población o a la gestión pública. Tales empresas tendrán un carácter de empresa pública, pero sometidas a las reglas de derecho privado, para darles un sentido de continuidad y un carácter técnico, además de una independencia de la política Municipal y Nacional.

*NOTA: Al preverse en la Oficina Nacional de Ordenamiento Territorial, la intervención colegiada de instancias de decisión de ámbito local, comunal y privado, además del Gobierno Central, debe de entenderse que la aprobación de las acciones será un acuerdo conjunto de todos ellos. Sin embargo, una vez aprobado, le corresponderá a la Secretaría Ejecutiva de Planificación, hacer la presentación pertinente a la Presidencia de la República y al Consejo de Gobierno y someter el Plan a información pública. Por razón de su competencia, la aprobación definitiva corresponderá al Presidente de la República. De tal manera que el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial tiene fuerza vinculante. Vinculan a la administración y a los particulares a sus determinaciones y directrices ajustados en los diferentes planes de desarrollo.*

Ver organigrama general de la Oficina Nacional de Ordenamiento Territorial en la siguiente página:



## CONCLUSIONES

La actividad del Ordenamiento Territorial está inmersa en el proceso de toma de decisiones por parte de la Presidencia de la República, cuya aplicación será en este caso promovida y facilitada por la Secretaría Ejecutiva de Planificación de la Oficina de Ordenamiento Territorial, cuyo resultado será la elaboración de planes parciales de acción dentro del contexto de los lineamientos generales del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, bajo la responsabilidad de los actores sociales antes mencionados, para planificar y programar globalmente nuestro desarrollo en lo regional, urbano y local, sus programas de acción y ejecución a través del plan de ejecución. Este plan determinará el alcance de los programas de desarrollo que debemos de ejecutar con el propósito de garantizar el impulso y fortalecimiento de nuestros asentamientos humanos, para lograr los niveles mínimos de bienestar de la población.

La garantía de que esta acción se lleve a cabo, se reitera, radica en la efectiva asignación de nuestros recursos humanos, materiales y financieros que el país dispone, de acuerdo con un orden de prioridades que requiere mayor incremento de recursos en los componentes del Ordenamiento Territorial que a la vez demandan mayor impulso y apoyo.

En este marco de trabajo debe de inscribirse la gran concentración de acciones elaboradas en la administración pública a través de convenios, de las municipalidades y de los sectores privados y promotores del desarrollo mediante acuerdos de diversa índole, o sea, hay que señalar que existirá una concertación y negociación de acciones entre las dependencias que integran los diversos sectores, los organismos que tienen relación directa con ellos y los especialistas en la materia.

Este Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, es uno de los elementos que dará vigencia y formalidad a la actividad NACIONAL, CONTINUA e INSTITUCIONAL de planificar nuestro territorio. NACIONAL, porque compromete a todos los niveles del Gobierno Central, Local, la Empresa Privada y la propia Comunidad; CONTINUA, porque solo puede entenderse como un proceso permanente para ajustarse a nuestra realidad, e INSTITUCIONAL, porque se produce en acciones de todos los sectores de la Administración Pública que ejercen efectos concretos en nuestro territorio.

El Plan establecerá objetivos y políticas para el ordenamiento de nuestro territorio en material regional-urbana y local, son lineamientos que dan cuerpo a la política nacional en la materia, lineamientos obligatorios para el Sector Público y Privado y que son dados como puntos básicos de acuerdo, concertación y solidaridad para con los actores sociales responsables, para hacer posible contar con un cuerpo congruente con el ordenamiento territorial y acorde con el espíritu facilitador inmerso en la creación de la Secretaría Ejecutiva de la Oficina de Ordenamiento Territorial.

A través del Plan se determina y concreta las dos dimensiones fundamentales que dan unidad a la integración técnica del proceso de planificación, de la política nacional en la materia: la espacial y la física. La primera es una acción que comprende directamente el ordenamiento del territorio nacional, a través del análisis de una serie de componentes del desarrollo, dentro del contexto Inter-Institucional, en el marco conceptual de la Planificación Territorial Regional, Urbana y Local, a través de los cuales se contempla el desarrollo urbano de los centros de población y la segunda establece un orden para abarcar la planificación de los elementos y componentes de los centros de población, sea, los planes de desarrollo urbano, conocidos como planes reguladores.

Estas dos dimensiones se estructuran de acuerdo a lo previsto en relación a que la planificación del Desarrollo Regional-Urbano-Local, debe darse alrededor del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, comprendiendo las instancias de los Planes Reguladores, Municipales, Regionales, Interregionales (Eje interoceánico-Eje Intercontinental) y de Ordenamiento de la zona de conurbación de San José (Plan Regional Metropolitano-GAM), buscando congruencia entre los distintos instrumentos del Desarrollo Regional –Urbano y Local.

El Plan debe ser concebido como un mecanismo flexible en el que todo un conjunto de políticas se podrán ajustar mediante un proceso continuo de evaluación, que a la vez, permite plasmar y detectar las dificultades en la aplicación de las recomendaciones y el impacto de los programas sobre los asuntos que se pretende cubrir.

La valiosa contribución de todos los sectores del Gobierno a través de la coordinación de la Presidencia de la República, del Ministerio de la Presidencia, de la Secretaría Ejecutiva de la Oficina de Ordenamiento Territorial y de la secretaría Ejecutiva de Obra Pública, hará posible asegurar esta congruencia programática deseada para el desarrollo nacional en la materia.

# ANEXO

## *Contenido pragmático*

El Plan Nacional de Ordenamiento Territorial por la complejidad de los objetivos que persigue y la diversidad de las técnicas a utilizar, puede estar a cargo únicamente de determinados técnicos y especialistas. Es susceptible de ser considerado desde muy distintas perspectivas. La determinación de fines y la selección de medios para realizarlos debe de ser tarea de especialistas de las más diversas técnicas, por supuesto dentro de una normativa, dentro de una regulación.

Su análisis, particularmente complejo, incluyen, entre muchas actividades, aspectos concretos que se presentan a los diversos sectores en varios órdenes de su quehacer: institucional, financiero, de normas y tecnología, de programación integral de acciones y en su implantación. En resumen, se llegará a determinar las políticas del uso del suelo, localizar las actividades económicas en función de la vocación de las distintas regiones del país, y con base en ello recomendar las áreas prioritarias de inversión pública, lo mismo que los estímulos a la iniciativa privada.

Indudablemente, el ámbito de los análisis va más allá de las estructuras urbanas propiamente dichas. Esto nos conduce, por lo tanto, a crear una íntima colaboración y coordinación entre las autoridades regionales, urbanas, locales y el propio Gobierno Central y la Comunidad, interpretando aquel planteamiento estratégico de introducir una nueva visión de Planificación Urbana en el ámbito Nacional, en su Ordenamiento Territorial, para cubrir las relaciones intrarregionales e interregionales.

De ahí que uno de los elementos más importantes que se busca con la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, estriba en organizar y coordinar ese conjunto de decisiones y acciones tendientes a atenuar las disparidades territoriales e institucionales. Para formular, coordinar y facilitar la ejecución de las políticas generales que en materia de Ordenamiento Territorial deberán desarrollarse en el país, preliminarmente sugerimos adecuar el marco de trabajo a los siguientes lineamientos generales para cada una de las consideraciones territoriales, a saber<sup>14</sup>:

## I. PLANIFICACION TERRITORIAL

### *I.1. Ordenamiento espacial del territorio;*

#### **I.1.1. Creación del Sistema Urbano Nacional (SUN):**

- a.** Aprovechar el potencial y vocación de cada Región;
- b.** Fortalecer la actividad económica y las relaciones interregionales;
- c.** Coadyuvará la generación de nuevas fuentes de empleo en las diferentes áreas urbanas y rurales del país;
- ch.** Contribuir al ordenamiento y regulación de los Asentamientos Humanos.

<sup>14</sup> La mayor parte del contenido en esta parte del documento fue tomado de diversas fuentes durante la elaboración del documento "Lineamientos para el Plan Nacional de Desarrollo Urbano" Op.Cit. MIVAH. Diciembre de 1993.

El vincular las actividades económicas y los grupos sociales en las diferentes regiones del país, tendrá como finalidad:

- Definir el sistema de población con base en su jerarquía por servicios o por habitantes;
- Establecer una política de población en base al potencial del territorio;
- Mejorar la interacción entre ciudades dentro del sistema urbano para fortalecer su complementación;
- Propiciar que los nuevos tramos de red troncal impulsen el desarrollo regional;
- Evitar nuevas carreteras que converjan a la ciudad de San José (Área Metropolitana);
- Crear ejes transversales que integren nuevas zonas de desarrollo;
- Propiciar la ampliación de redes viales alimentadoras, de caminos vecinales y de mano de obra, que enlacen las ciudades de los sistemas urbanos integrados propuestos;
- Mejorar el acceso de la población a los puntos de localización de actividades económicas y servicios públicos;
- Apoyar la accesibilidad de ambos litorales, a los puertos Caldera y Moín.

El SUN, estará constituido por zonas que integren conjuntos de ciudades lo suficientemente dinámicas a nivel regional, con un área de influencia determinada, en la que graviten sub-sistemas de diversas características, organizados con base en sus funciones preponderantes y la vocación de las áreas en que se ubican, cuya complementariedad permitirá su integración funcional como Sistema Urbano Nacional para ofrecer a mediano plazo, oportunidades de primera categoría en términos de fuente de empleo, prestación de servicios, actividades industriales (Agro-industria), educativas y culturales.

La creación y posterior fortalecimiento de este Sistema Urbano Nacional, representa la base fundamental para el impulso de políticas de redistribución de la población y la planificación del territorio. Podrán programarse las acciones sectoriales y multisectoriales; conducirá a una mayor eficiencia en los programas, entre otros, de inversiones públicas y privadas para los asentamientos humanos.

### **I.1.2. Políticas de Planificación Territorial:**

- a.** Desalentar el crecimiento del área metropolitana de la ciudad de San José:
- b.** Presentar alternativas favorables de ubicación para los incrementos de la actividad productiva y de servicios;
- c.** Promover la desconcentración de la industria, de los servicios públicos y de las diversas actividades a cargo del sector público y privado, orientándolos a las zonas que declare prioritarias el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial:
- d.** Promover una distribución más equilibrada de las actividades industriales y de servicio en el país, para contrarrestar las tendencias actuales de concentración.
- e.** Inducir el desarrollo de las ciudades con servicios regionales, y aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo económico y social:

- f.** Propiciar el desarrollo de ciudades que son polos de actividad económica, las turísticas, las fronterizas y portuarias, aquellas con servicios regionales y las ciudades medias;
- g.** Promover la concentración de población y de servicios regionales en centros urbanos que por su vocación y localización ofrezcan mayores posibilidades de desarrollo en sus áreas de influencia y contribuyan a ampliar las perspectivas de desarrollo nacional y apoyo a la creación de empleos, en lo relativo a la producción, alimentos, turismo y comercio.
- h.** Promover el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbana como elementos de la planificación territorial;
- i.** Consolidar la distribución de la población y de las actividades en el territorio, proporcionando su integración interregional y ampliando los flujos interurbanos de bienes y servicios.
- j.** Estimular la integración y el desarrollo de centros de apoyo (ciudades agro-productivas) para atender a la población dispersa:
- k.** Inducir ciertos centros rurales que faciliten una mejor accesibilidad para la población, la concentración de servicios, equipamiento, actividades económicas y de comercialización.
- l.** Fomentar la especialización funcional de las poblaciones procurando definir el papel que desempeñan en el sistema urbano que integran:
- m.** Propiciar una óptima utilización de las actividades productivas con áreas urbanas, en función de sus características de su vocación natural, estableciendo asimismo una mejor integración entre las ciudades.
- n.** Disminuir las disparidades regionales:
- o.** Apoyar el desarrollo de zonas turística, agropecuarias, pesqueras, fronterizas y de producción agropecuarias.

## II. PLANIFICACION URBANA

### II.1 *Desarrollo urbano de los centros de población:*

A través de la implantación del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, se concreta la coordinación y regularización de la acción del Gobierno Central, sectorial e intersectorial y la de los Gobiernos Locales (Municipalidades). Alcanza su expresión más específica en la estrategia y política de desarrollo de las ciudades, o sea, que todo lo que se formula en el ámbito del Ordenamiento Territorial, habrá de materializarse en Planes de Desarrollo Urbano que reúnan y estructuren normas y programas nacionales, regionales, sub.-regionales y municipales, en el contexto que cada ciudad guarde con esos ámbitos.

Los planes de Desarrollo Urbano-Local correspondientes a los Centros de Población serán elaborados y expedidos por los Gobiernos Locales, de acuerdo a las leyes locales en la materia, con el apoyo y orientación técnica necesaria por parte de los organismos correspondientes del sector público y privado y siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.

Cabe señalar que la eficiencia de esos planes de desarrollo urbano radica en la relación que tengan con el resto del sistema de planificación nacional y del cual forma parte inmediata, como se puntualizó anteriormente. Deben generarse de tal modo que permitan que cada nivel gubernamental conserve su ámbito de competencia, que se obtiene concurriendo coordinadamente con el resto de los niveles, en la regulación y ordenación de los asentamientos humanos.

De ahí, que los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros Poblados se convierten en el instrumento básico de coordinación de la acción pública y de orientación de la acción privada, tanto en la atención a corto plazo, como en las provisiones a mediano y largo plazo.

Los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros Poblados, tienen los siguientes puntos fundamentales:

- Adecuar los usos del suelo urbano a las necesidades actuales y previsibles;
- Conciliar el Desarrollo urbano, tanto con las disponibilidades de tierra como con las existencias y posibilidades de suministro de infraestructura;
- Anticipar los requerimientos de vivienda, infraestructura y equipamiento que se deriva del tamaño y funciones previstas para cada centro de población, en función de las políticas que establezca el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.

### **II.1.1. Políticas:**

La estrategia nacional de Desarrollo Urbano se orienta fundamentalmente a lograr la coherencia de las iniciativas sectoriales mediante una planificación integral de las estructuras urbanas, delimitando el campo de las posibilidades de desarrollo de las diferentes ciudades, en función de los lineamientos del Ordenamiento Territorial y las características propias de cada centro de Población, de modo de incrementar su calidad de vida y su importancia en el ámbito territorial.

En el cumplimiento de esa política fundamental, se estima indispensable establecer una estructura básica de planificación y programación que permita la incidencia coordinada y complementaria de las acciones de los sectores públicos y privados en el desarrollo de los asentamientos humanos. En este contexto, se distinguen tres grupos principales de políticas (Glosario de Términos de Asentamientos Humanos. México. op.cit.):

#### **11.1.1.1 Política de Impulso:**

Aplicables a los centros urbanos y sistemas rurales considerados indispensables para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la planificación Territorial. Se concentrarán gran parte de los recursos destinados al desarrollo urbano en los centros urbanos y sistemas rurales, para asegurar un fuerte estímulo a su crecimiento.

#### **11.1.1.2 Política de Consolidación:**

Aplicados a los centros que por su nivel de acción de desarrollo solamente requieren de un ordenamiento de esa estructura básica, previniendo los efectos negativos de la concentración pero sin afectar su dinámica actual. Es una manera de captar el potencial interno de su actual proceso de desarrollo.

#### **11.1.1.3 Política de regulación:**

Aplicados a los centros que supone la disminución del actual equipamiento primarios, los usos y destinos, las acciones de fomento y las áreas o actividades y servicios prioritarios.

## II.1.2. Metas:

La meta será identificar los centros de población que se postulan, de acuerdo a sus características, problemática interna y las consideraciones de ámbito regional y sub.-regional, para posteriormente aplicar las políticas preferiblemente de impulso al desarrollo urbano, luego de regulación y consolidación. Esta última acción deberá ser el resultado de un proceso de toma de decisión y ejecución de acciones que se realice por aproximaciones sucesivas y que debe de ser orientado y administrado en forma continua por un equipo técnico multidisciplinario e interinstitucional, que exprese en sus documentos, aspectos tales como:

- Definición del contexto económico, social y físico y de las políticas nacionales, regionales, sub.-regionales y locales que constituyen el marco de referencia para el centro de población;
- Formular los principios, objetivos, metas, normas y criterios del plan;
- Diagnóstico y pronóstico de las condiciones del centro de población;
- Planteamiento de alternativas, evaluación y determinación de una estrategia global de desarrollo del centro de población que especifique las áreas y servicios de desarrollo, la infraestructura y equipamientos primarios, los usos y destinos predeterminados, las acciones de fomento y las áreas o actividades y servicios prioritarios;
- Planes parciales y sectoriales;
- Programas de acción y presupuestos para el mediano y largo plazo, con detalle anual específico para el tiempo de desarrollo requerido o propuesto;
- Definición de los instrumentos administrativos, financieros y jurídicos que permitan realizar las acciones directas, inductivas, reglamentarias y de información establecidas en el Plan.

Con respecto a los centros rurales que existen en gran número en el país, los planes de desarrollo para este rango se deben de aplicar normalmente a sistemas que comprenden varios de esos centros rurales.

## II.2. Planificación de los Elementos y Componentes de los Centros de Población:

### II.2.1. Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano:

El acelerado crecimiento urbano en algunos centros de población, ha generado como consecuencia, por una parte, la transformación de suelos con alta capacidad agrícola en espacio urbano y por otra parte, por falta de reservas se ha desfigurado el prototipo de nuestras poblaciones perdiéndose en el proceso su identidad.

Esta utilización inadecuada del suelo es nociva para nuestro desarrollo y es de fundamental importancia readecuar este proceso. Todo nos indica que se deben establecer reservas territoriales en el ámbito nacional para el crecimiento. La concentración poblacional provoca problemas cada día más graves en el orden económico, social y físico. Este Plan de Desarrollo Urbano se orienta a rescatar recursos que permitan promover el desarrollo de otras regiones del país que cuentan con condiciones para su desarrollo inmediato.



La meta es identificar los centros poblados que se postulan, de acuerdo a sus características, problemática interna y las consideraciones a nivel nacional, para posteriormente aplicar las políticas, preferiblemente de impulso al desarrollo urbano y luego las de regulación y consolidación. Esta acción será el resultado de un proceso de toma de decisiones y ejecución de acciones que se realicen por aproximaciones sucesivas y que debe ser orientado y administrado en forma continua por un equipo técnico conformado por el Gobierno Local, el Gobierno Central y la Comunidad, que exprese en sus documentos aspectos tales como:

- a.** Definición del contexto económico, social, administrativo y físico; de las políticas regionales y locales que constituyen el marco de referencia para el centro de población
- b.** Formulación de los principios, objetivos, metas, normas y criterios del plan
- c.** Diagnóstico y pronóstico de las condiciones del centro de población
- ch.** Planificación de alternativas, evaluación y determinación de una estrategia global de desarrollo del centro de población que especifique áreas y servicios de desarrollo, infraestructura y desarrollo urbano, coadyuvando a normar el crecimiento de los centros urbanos aprovechando al máximo la capacidad de uso del suelo.

Para lograr un óptimo crecimiento de los centros de población, se requiere determinar las reservas de tierra en función a su ubicación en el espacio físico, identificando:

- Características de suelo
- Clima
- Recursos naturales
- Uso actual y potencial
- Relación con las actividades productivas
- Estructura urbana

Para obtener las áreas que pueden constituirse en reserva territorial, se debe de realizar las siguientes acciones:

- Identificación, inventario y clasificación
- Análisis jurídico
- Estudios orientados a establecer la normas del uso del suelo

#### **II.2.1.1 Políticas:**

- a.** Señalar las provisiones y reservas más apropiadas del suelo, dentro del marco de los planes de Desarrollo Urbano;
- b.** Coadyuvar a la regulación de la tenencia de la tierra para el Desarrollo Urbano;
- c.** Hacer un inventario y la clasificación de las áreas sub-urbanas aptas para constituirse en reservas territoriales;
- d.** Orientar el desarrollo urbano hacia áreas cuya incorporación no provoque utilidades inadecuadas a las potencialidades y capacidad del suelo.

### **II.2.1.2 Metas:**

- a. Obtener un inventario nacional, regional y urbano de todas las reservas territoriales, propiedad gubernamental y municipal y en los centros de población que se han escogido;
- b. Establecer el proceso normativo (Metodología) para determinar las reservas territoriales;
- c. Determinar las reservas territoriales para los centros de población ubicados en zonas prioritarias señaladas en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (Elaboración de Planes Reguladores Urbanos), procurando crear centros de servicio.

## **II.2.2 Suelo Urbano:**

La dinámica del desarrollo urbano y el sistema socio-económico del país, son generados en gran parte por la determinación de usos y destinos del suelo y por las características de su consumo.

### **II.2.2 1. Política:**

- a. Inducir la distribución con sentido social, la plusvalía derivada del desarrollo urbano mediante un sistema justo y eficaz;
- b. Coadyuvar con las autoridades locales en la distribución de los usos y destinos del suelo, en concordancia con las prioridades establecidas en los planes de desarrollo urbano;
- c. Ampliar el acceso de los grupos mayoritarios al consumo del suelo urbano.

### **II.2.2 2. Meta:**

- a. Determinar las necesidades de suelo estimadas, que se requieran para que los centros poblados tengan una adecuada expansión urbana.

## **II.2.3. Equipamiento, Infraestructura y Servicios Urbanos:**

Se parte del hecho que este aspecto del desarrollo es factor fundamental del Bienestar Social y del Desarrollo Económico del País.

### **II.2.3.1. Políticas:**

- a. Ampliar los beneficios del equipamiento, la infraestructura y los servicios a la mayor parte de la población;
- b. Utilizar el equipamiento y la infraestructura como elementos que apoyan la planificación territorial, tanto por su ubicación en ciudades y regiones prioritarias, como por su acción aglutinadora de la población dispersa en el medio rural;
- c. Integrar los programas de dotación de equipamiento con los de vivienda y suelo urbano, estableciendo acciones concurrentes.

## II.2.4. Participación de la Comunidad:

Con la participación de la Comunidad es posible llevar a la política los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Significa tomar en cuenta el recurso más rico del país: el ser humano.

La Comunidad es la que debe ponderar la necesidad de los componentes de nuestro desarrollo para definir la atención y provisión de los mismos.

Dar representación permanente a la Comunidad en los órganos de decisión e incluirla en el proceso de los programas, desde la concepción, planificación y ejecución, control y evaluación de los mismos es, lograr no solo involucrarlos como los verdaderos sujetos de planificación y de la obra pública, sino, que, también, corresponsabilizarlos en el proceso de los éxitos y fracasos, con una actitud solidaria y consciente.

### 11.2.4.1 Políticas:

a. Contribuir a que la población del país conozca, se involucre y responsabilice, desde el proceso de la toma de decisiones hasta la ejecución de las actividades, en la planificación de los asentamientos humanos;

b. Propiciar que la población del país se informe, se integre, organice, capacite y participe en las acciones del Plan Nacional de Desarrollo Urbano;

c. Propiciar que los Gobiernos Locales (Municipalidades), gubernamentales y los representantes de la Comunidad trabajen coordinadamente en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes nacionales, regionales y locales de desarrollo urbano.

## II.2.5. Vivienda:

Facilitar la dotación de vivienda atañe a todos los niveles de gobierno y es precisamente por esta complejidad que no basta con realizar diagnósticos, es indispensable adecuar los mecanismos necesarios para enfrentar el problema más objetivamente, en otras palabras, debe de analizarse en su totalidad dentro de un marco que la vincule con otros problemas fundamentales del desarrollo del país.

La vivienda es una necesidad vital de la población, no puede concebirse separada del proceso de desarrollo socio-económico del país. Vivimos dentro de una realidad en la que una importante proporción de la vivienda y de la carencia de la misma, debe de calificarse como un reflejo de un problema de nuestro desarrollo regional y del desempleo. La vivienda es expresión natural de la estructura socio-económica del país, y no va ser modificando exclusivamente algún mecanismo interno del proceso de dotación de vivienda como se genere un cambio verdadero en su estructura integral.

Plantear soluciones desde una óptica parcial, no solo nos lleva a distorsionar el alcance y la naturaleza del problema de la vivienda, sino, que, se llegaría a un callejón sin salida en el cual, frente a una demanda social creciente, cada día se vería más lejana la solución global.

Cuando se atiende el problema de la vivienda desde una perspectiva parcial, pudiera pensarse que se resolvería construyendo vivienda masivamente, sin embargo desde esa óptica sería la acumulación de las carencias y limitaciones. La verdad es que la vivienda viene a ser el resultado final de un proceso que parte de la Planificación Territorial y cubre aspectos fundamentales tales como los del suelo urbano, la infraestructura, el equipamiento, la ecología y los servicios urbanos.

Por eso, debemos de insistir, en que pretender solucionar el problema de la vivienda fuera del contexto Nacional, dentro de una visión integral de la Planificación Urbana Nacional e Integral, sería distorsionar nuestra realidad, de igual manera que es inútil

pretender solucionar la problemática del Desarrollo Urbano fuera del marco del desarrollo socio-económico.

Para plantear una política nacional de vivienda, necesariamente debe partirse de una concepción que sea coherente con el proceso dinámico del desarrollo urbano y, consecuentemente, con el proceso del desarrollo integral del país.

#### **II.2.5.1 Diagnóstico:**

Para jerarquizar las prioridades, debemos de programar acciones y adecuar mecanismos para enfrentar el problema en una forma cada vez más racional, por lo tanto, debemos asegurar coherencia en las siguientes acciones, que en el fin son las que definen el problema de la vivienda en el país:

- La vivienda como problema del déficit
- La vivienda como problema del desarrollo urbano
- La vivienda como un problema conceptual
- La vivienda como un problema derivado de sus mecanismos de producción
- La vivienda como problema de un desajuste de mercado y su interrelación con el ingreso
- La vivienda como un problema normativo instrumental

#### **II.2.5.2 Pronóstico:**

- Tendencias de la situación habitacional
- Oferta y demanda
- Necesidad de vivienda
- Análisis demográfico
- Proceso de urbanización
- Disponibilidad de recursos:
  - Tierra
  - financieros

#### **II.2.5.3 Política:**

a. *Bases de la política de Vivienda:*

a.1. Su carácter distributivo:

- Economía
- Empleo
- Prioridades Nacionales
- Recursos

- Gasto público

a.2. Como factor de desarrollo económico:

- Empleo
- Suelo
- Ahorro interno:
  - Política de Producción Nacional.

a.3. Como factor de desarrollo social:

- Bajos ingresos
- Participación popular

*b. Organización de la población*

b.1 Como factor de la Planificación Territorial:

- Política Nacional de Desarrollo Urbano
- Apoyar y orientar estructuras urbanas
- Centros de población
- Suelo
- Infraestructura
- Equipamiento urbano

b.2 Como proceso

- Dinámica familiar
- Crecimiento paulatino
- Aplicación de recursos con mayor eficiencia y equidad
- Creación de empleos
- Participación directa de la población.

**II.2.5.4 Objetivos:**

a. *Población de menores ingresos:*

- Económico
- Social

b. *Como factor de desarrollo:*

- Planificación Territorial
- Estructura urbana
- Planes y Programas de desarrollo

c. *Inversiones del Sector Público:*

c.1 Coordinación:

- Municipal
- Privada
- Estatal

c.2. Políticas:

- Acceso a la vivienda mayor número de familias;
- Reducir costos de vivienda;
- Reducir costos de insumos (Suelo, construcción, financiamiento);
- Racionalizar recursos financieros;
- Diversificar el tipo de recurso.

Queda claro que, al definir todos esos puntos, es necesario vincular los mismos a las metas de la política económica y social nacional, a la política de asentamientos humanos y desarrollo urbano y a la política sobre el medio ambiente en general.

## Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica

### *Junta Directiva General* *Período 2011-2012*

Arq. Carlos Álvarez Guzmán (CA)  
Presidente

Ing. Ronald Hine Gómez (CITEC)  
Vicepresidente

Ing. Freddy Gutiérrez Chavarría (CIT)  
Contralor

Ing. Juan José Umaña Vargas (CIC)  
Director General

Ing. Oscar Saborío Saborío (CIC)  
Director General

Arq. Marianella Jiménez Calderón (CA)  
Directora General

Ing. Miguel Golcher Valverde (CIEMI)  
Director General

Ing. Victor Herrera Castro (CIEMI)  
Director General

Ing. José Joaquín Oviedo Brenes (CIT)  
Director General

Ing. Dennis Mora Mora (CITEC)  
Director General













