Parte II – Estudos Territoriais na Costa Rica

10. El ordenamiento del territorio y los procesos en la elaboración de planes reguladores en Costa Rica

Lidia Orias Arguedas

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

ARGUEDAS, L.O. El ordenamiento del territorio y los procesos en la elaboración de planes reguladores en Costa Rica. In: MARAFON, G.J., ARIAS, L.Q., and SÁNCHEZ, M.A., orgs. Apresentação. In: *Estudos territoriais no Brasil e na Costa Rica* (online). Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 233-260. ISBN 978-85-7511-499-5. Available from: doi: [10.7476/9788575114995.0011](https://doi.org/10.7476/9788575114995.0011). Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/j3jbg/epub/marafon-9788575114995.epub>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

10. El ordenamiento del territorio y los procesos en la elaboración de planes reguladores en Costa Rica

Lidia Orias Arguedas

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo abordar de manera sucinta, los conceptos teóricos relacionados con el ordenamiento del territorio.

Se puntualiza en los conceptos de espacio y territorio como categorías de análisis desde la geografía y sus aportes a la planificación y ordenamiento del territorio, como preámbulo para describir la forma como estos son concebidos en Costa Rica desde las instituciones públicas y el marco jurídico que los acuerpan.

También se describen los factores que influyen en los largos procesos de elaboración y aprobación de los planes reguladores en Costa Rica, donde, tanto en la planificación como en el ordenamiento del territorio, la mayoría de las veces la realidad de la inacción supera las expectativas para los actores sociales o agentes institucionales que lo enfrentan. Entre tantas vicisitudes, se enmarcan las de carácter técnico, administrativo, legal, y los intereses políticos, muchas veces guiadas por los modelos de crecimiento económico, en detrimento de la sustentabilidad ambiental.

Algunos elementos teóricos del ordenamiento del territorio

El Ordenamiento del Territorio es un proceso dirigido a organizar su uso y ocupación, pero su basamento se halla en el objeto de estudio de la geografía: el espacio, como categoría de análisis y objeto de estudio de la geografía. No

se podría avanzar la discusión sobre el ordenamiento del territorio sin definir previamente el espacio:

Para Santos (1990, p. 138) el espacio es:

Un conjunto de formas representativas de las relaciones sociales del pasado y del presente, y por una estructura representada por las relaciones sociales que ocurren ante nuestros ojos y que se manifiestan por medio de los procesos y las funciones. Es espacio es, entonces, un verdadero campo de fuerzas cuya aceleración es desigual. Esta es la razón de que la evolución espacial no se realice de forma idéntica en todos los lugares.

Producto de estas fuerzas, se transforma la naturaleza y se produce el espacio y su apropiación, por sí mismo, este, también las condiciona. Es así como los distintos grupos y clases sociales compiten de manera desigual o injusta por su ocupación, este espacio representará una configuración en la que se dará la apropiación de objetos naturales (tierras, manantiales, bosques y otros) y los sociales-artificiales (infraestructuras, monumentos, espacios públicos, edificios, entre otros). Aquellas clases sociales que ostenten el poder económico y casi siempre el político, podrá apropiarse de aquellos lugares o áreas del espacio que aseguren la producción o consumo de bienes y servicios. Para estas clases sociales, el espacio pasa a convertirse en una mercancía; para otros grupos y clases sociales como: los sectores populares o en condiciones de pobreza, este será un bien alcanzable en tanto su capacidad de consumirlo. En el modo de producción capitalista, cuando se produce la apropiación del espacio por los distintos grupos y clases sociales, este adquiere finalmente su esencia mercantil: un valor de uso y un valor cambio.

Santos (1990, p. 146) lo define también como un hecho social, que presenta la condición de hecho histórico y a la vez productor y producto; determinado; un revelador que permite ser descifrado por los mismos a los que revela; y al mismo tiempo, cuando, adquiere un significado auténtico, atribuye un sentido a otras cosas. Según esta acepción, el espacio es un hecho social, un factor social y una instancia social.

El espacio tiene historicidad, un contexto histórico, en el que se han establecido relaciones sociales de producción, que transforman la naturaleza, lo producen y reproducen. Es así que el espacio se crea y configura a partir de un

modo de producción, de las relaciones sociales de producción. El espacio debe considerarse como el conjunto indisociable del que participan, por un lado, cierta disposición de objetos geográficos, objetos naturales y objetos sociales, y por otro, la vida que los llena y anima, la sociedad en movimiento. El contenido (de la sociedad) no es independiente de la forma (los objetos geográficos): cada forma encierra un conjunto de formas, que contienen fracciones de la sociedad en movimiento. Las formas, pues, tienen un papel en la realización social (Santos, 1996, p. 28).

Las fracciones de esa sociedad, pueden verse en la configuración del espacio, de extraña morfología o dividido como un plato roto o archipiélagos, donde cada fragmento representa un paisaje o escenario, llámesele como se le llame, representa la separación de clases y grupos sociales, y por tanto; de los usos de la tierra, desde los amurallamientos de urbanizaciones lujosas o desde los guetos y los asentamientos en condiciones de pobreza, que no pueden permitirse su compra.

Soja (2014, pp. 53-4) conduce a la filosofía de la búsqueda de la justicia espacial en contextos socialmente producidos, sin importar las múltiples escalas, como lo es la ciudad, la cual debería ser "... un objetivo político vital pero no es una tarea sencilla de alcanzar, ya que está llena de fuerzas compensatorias destinadas a mantener geografías existentes de privilegio y poder". El autor expone que la mayor parte de la población mundial, hoy es urbana, por tanto, contextualizar la (in) justicia espacial requiere esencialmente localizarla en las condiciones específicas de la vida urbana y en las luchas colectivas para alcanzar un acceso más equitativo de todos en las luchas colectivas, para alcanzar un acceso más equitativo de todos los residentes sociales y a las ventajas que proporciona la ciudad (Soja, 2014, p. 81).

La ciudad como espacio y campo de fuerzas de relaciones sociales, producen una lógica de organización y ocupación, un ejemplo en Costa Rica es la Gran Área Metropolitana (GAM) y su fragmentación en cuatro espacios menores llamados áreas metropolitanas: San José, Alajuela, Heredia y Cartago. Otro ejemplo son los espacios costeros, de inexorable y continua urbanización y que también se fragmentan creando nuevos espacios urbanos. El espacio por ser dinámico, se transforma y presenta configuraciones propias, es decir, cómo se estructuran los objetos del espacio, por ejemplo, la infraestructura vial de carácter radial, que a su vez favoreció el fenómeno de la conurbación costera y sus ciudades difusas. Pero no solo los espacios costeros se urbanizan merced de

los intereses financieros locales, subsumidos también por los grandes capitales transnacionales del turismo; los espacios costeros y litorales otrora agrarios, sucumben y a las presiones de los capitales inmobiliarios que continúan su avance inexorable, la tierra se convierte en suelo urbanizable, ante el desprecio y banalización del paisaje natural y cultural y de sus habitantes nativos.

Desde los años 1970, Lefebvre (1978, p. 89) advertía una realidad para los países industrializados, que hoy se hace evidente en Costa Rica sin haber llegado ni a la industrialización, ni a la modernización; asimismo condición propia de los países latinoamericanos.

Como quiera que fuese, la ciudad en expansión ataca al campo, lo corroe, lo disuelve [...] La vida urbana penetra en la vida campesina desposeyéndola de sus elementos tradicionales; artesanado, pequeños centros desaparecen a beneficio de los centros urbanos (comerciales e industriales, retículos de distribución, centros de decisión, etc.). Los pueblos se ruralizan perdiendo lo específico campesino. Adaptan su marcha a la de la ciudad pero resistiendo o replegándose a veces ferozmente en sí mismos.

David Harvey entrevistado por Rendueles y del Olmo (2009, p. 116), aclara que durante mucho tiempo las ciudades han sido sumideros para la inversión. Esta situación tiene distintas consecuencias: en primer lugar, la forma espacial es constantemente remodelada de acuerdo con los dictados de la acumulación y, en segundo lugar, se emprenden proyectos de reinversión en todos aquellos espacios urbanos ya existentes que tengan una baja rentabilidad (por ejemplo, construyendo instalaciones culturales, estadios de fútbol, etc.). Muy a menudo, estos procesos tienen lugar con perjuicio de los mismos vecinos. De acuerdo con Harvey, en la coyuntura actual, el derecho a la propiedad privada y la tasa de beneficio dominan sobre cualquier otro tipo de derechos y esos derechos están consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas. Pero también debemos darnos cuenta de que los trabajadores y los vecinos de los barrios luchan por sus derechos y en contra de la injusticia; eliminar todo esto de la política sería una locura.

La justicia espacial debería ser una política de Estado permanentemente revisada, y proyectada a las necesidades de la población, en sus distintas escalas y en la búsqueda del equilibrio ante el crecimiento urbano expansivo,

depredador de los ecosistemas en su avance por la especulación de la tierra, sin precedentes. Desde esta realidad conviene a continuación, debatir acerca de cómo transformar el espacio, planificarlo desde las políticas públicas y desde los distintos actores sociales: gubernamentales, sectoriales y la población civil.

¿El espacio o el territorio?

Existe una amplia literatura acerca del concepto teórico de territorio, con tantos enfoques como sus autores y sus respectivas disciplinas o ciencias, tan variadas que incluyen análisis epistemológicos, metodológicos y operativos. Para la geografía el concepto de territorio es fundamental, porque constituye la apropiación del espacio. Blanco (2007, p. 42) manifiesta que: “El territorio tiende a la proyección sobre un espacio dado de las estructuras específicas de un grupo humano, que incluyen el modo de división y de gestión del espacio, el ordenamiento de ese espacio”. El autor comparte su definición con Santos (1990) y Silveira (2004), al considerar que la apropiación y transformación de un espacio por parte de una sociedad implica la construcción de un territorio, su uso, su conversión, en un “territorio usado”.

Para Bozzano (2004, p. 29) el territorio es la naturaleza, la sociedad y las articulaciones juntas, donde cada proceso adaptará una espacialidad particular. Manifiesta que: un concepto complejo como el de territorio debería barrer todas las instancias metodológicas con la misma exhaustividad, por lo que su definición debería ser una tarea interdisciplinar. Siguiendo a Bozzano (2012, p. 3), este aclara que para explicar cualquier territorio se requiere la presencia y articulación de los siguientes ejes de análisis:

Será necesario en alguna medida indagar, conocer y entender cada medio geográfico, lo natural y lo artificial hibridado en técnicas (1), sus sistemas de objetos y sus sistemas de acciones más significativos (2), sus principales acontecimientos en proceso en tiempo y espacio (3) y la articulación entre lo local, lo meso y lo global que con sus verticalidades y horizontalidades entreteje el poder en cada territorio (4), todas ellas encarnadas por actores públicos, privados y ciudadanos que en sus aconteceres homólogos, jerárquicos y complementarios producen cooperación y conflicto (5).

En el prefacio del libro: Por una geografía de las territorialidades y las temporalidades. Una concepción multidimensional orientada a la cooperación y el desarrollo territorial de Saquet, M.A. (2015, p. 8) Raffestin resume de manera brillante el concepto de territorio; en cuanto producto y creación, hoy un concepto esencial, una vez que las sociedades, en grados distintos y con intensidades variables, los modifican, hasta destruirlos, el espacio y las propias condiciones de vida sobre la Tierra. El territorio es el instrumento por medio del cual los seres humanos, las comunidades, las sociedades toman posesión del mundo y también lo transforman y destruyen poco a poco, si no se previenen de ello. El estudio del territorio a partir de esa perspectiva apenas ha comenzado. Basta imaginar la ciudad, la villa, la metrópolis, territorios por excelencia, para que surjan todo tipo de problemas a enfrentar.

Enfrentar los problemas de los territorios conduce a su ordenación, también llamado ordenamiento del territorio.

El Ordenamiento del territorio, ¿qué es?

La construcción del concepto de ordenamiento del territorio (OT) tiene sus inicios en el siglo XIX, a partir de las políticas higienistas en Reino Unido y después de la II guerra mundial en Europa, asumido por la administración pública, así se sentaron las bases para las políticas públicas de planificación. Teóricamente, el OT se debate continuamente, concepto de larga data en el continente europeo, que desde el primer tercio del siglo XX, se reviste de gran importancia principalmente para los urbanistas.

Según Cabrales (2006, p. 601) hasta el siglo XX los asuntos dominantes por resolver en el OT fueron:

- a. El establecimiento de límites al crecimiento de las ciudades y la descentralización
- b. La instrumentación del zoning o zonificación.
- c. La consideración de la ciudad como agregado de unidades de vecindad.
- d. La región como ámbito de planificación física y alternativa a las metrópolis.

Sin duda, los asuntos expuestos por Cabrales tienen que ver con la creación ciudades lineales y ciudades jardín (ventajas del campo en la ciudad) en Europa, las cuales representaban morfologías de baja densidad, que reflejaban el modelo de consumo capitalista y entre ésta el de la tierra. Esquema reproducido rápidamente en Estados Unidos y posteriormente en los países latinoamericanos hasta hoy.

Siguiendo la línea de Cabrales, es comprensible que una de las definiciones sobre OT más reconocidas sea la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT): “Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector” (CEOT, 1983, p. 2).

De acuerdo con la definición propuesta, la OT debe ser democrática, funcional, multidisciplinar y prospectiva. Con la consideración de la existencia de numerosos poderes de decisión individual e institucional, que todo estudio prospectivo conlleva un carácter aleatorio, las limitaciones del mercado, las peculiaridades de los sistemas administrativos, la diversidad de condiciones socioeconómicas y ambientales.

Los planteamientos de la CEOT se refieren al desarrollo socioeconómico equilibrado en todas las escalas (local, regional, nacional y continental), la mejora de la “calidad de vida”, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del ambiente y la utilización racional del territorio. Zoido (1998, p. 20) argumenta que tal definición no es clara conceptualmente:

Confunde los resultados con el instrumento al definir la ordenación del territorio como ‘la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad’; y complica más las cosas al añadir que es ‘a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política’ [...] la ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos, en aportaciones necesariamente pluridisciplinarias (aspecto que sí recoge la CEOT), entre las que cabe un papel propio y relevante a la geografía.

Este autor destaca que en tanto que función pública o política, la ordenación el OT es un instrumento, no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar de los ciudadanos.

Massiris (2005, p. 17) argumenta que el OT es un orden territorial resultante de acciones económicas, tanto públicas como privadas, y de políticas públicas sectoriales, como una política para inducir cambios de dicho orden. Se trata de un proceso de carácter técnico-político-administrativo, para configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con sus potencialidades y limitaciones, con las expectativas y las aspiraciones de la población y con los objetivos del desarrollo; además, propone cinco puntos centrales para el OT como política pública:

- Se trata de una política de Estado
- Es una política de largo plazo
- Es un instrumento de planificación
- Debe conciliar el proceso de desarrollo económico con la forma de ocupación territorial a la que aspira
- Y como fin último elevar el nivel de vida de la población.

Siguiendo los puntos expuestos por Massiris, es de vital importancia cuestionar la forma como se imposibilita el rol del Estado ante las fuerzas ejercidas por la globalización cuya lógica se impone sobre la vida socioeconómica y política.

Santos (2004, p. 83) manifiesta que estas lógicas tienen que ver con el dinero de las empresas que además de ser responsables de la producción, son también agentes financieros. En territorios empobrecidos por ejemplo, las transnacionales son capaces de influenciar su uso, es así que "... el contenido del territorio escapa a toda a regulación interna, objeto de una permanente inestabilidad, de la cual los diversos agentes sólo constituyen testigos pasivos". Ante la realidad descrita, las conceptualizaciones teóricas sobre el OT podrían permanecer como idealizaciones, pues como indica Santos, se genera ingobernabilidad en virtud de los efectos sobre la vida económica, pero también sobre la vida administrativa, además al considerar la pérdida de identidad a favor de formas de regulación extrañas al sentido local de la vida.

Llegado a este punto, la orientación de ocupación y manejo del territorio, debe ser competencia del Estado y desde los gobiernos locales, desde la política pública como ordenanza y el marco legal que la refuerza. A partir de esta premisa puede definirse como:

La definición de lineamientos sobre el territorio bajo una facultad normativa consensuada con los involucrados, ya sean beneficiados o afectados. Es ponerse de acuerdo sobre el uso y ocupación del territorio para mejorar la calidad de vida de la población en el mediano y largo plazo. Cuando una municipalidad promueve el OT debe tener una visión integral y una planificación para el desarrollo social, económico y productivo (AECID-AMHON, 2010, p. 9).

En Costa Rica el OT suele considerarse como un rol de las municipalidades, que deben respetar el marco institucional y jurídico vigente, este último establece quiénes son sus responsables en la formulación de planes de OT. El Instituto de vivienda y urbanismo (INVU) lo define como:

Proceso administrativo, político y participativo, basado en un soporte legal, técnico y científico, a través del cual el Estado, los gobiernos municipales y demás entes públicos gestionan, regulan, orientan y promueven diversas acciones en el territorio para el cumplimiento de sus fines. Posibilita armonizar el bienestar de la población, con el aprovechamiento y conservación de los recursos ambientales, así como ubicar de forma óptima las actividades económicas, productivas, los asentamientos humanos, las áreas públicas, los servicios públicos, entre otras. Sirve de guía para el uso sostenible de los elementos del ambiente. Hace posible equilibrar el desarrollo sostenible de las diferentes zonas del país. Promueve la participación ciudadana en la planificación de los territorios (INVU, 2018, p. 7).

Esta definición aunque se refiere al desarrollo sostenible debería profundizar la importancia del tema ambiental que destaca el Estado costarricense, y que ha propuesto en su Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT 2012-2040), la cual lo refiere como:

Un modelo de desarrollo que procura la preservación del equilibrio ecológico, social y económico, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. El desarrollo del territorio nacional

debe respetar a un modelo sostenible, que permita a las regiones del país aprovechar las diferentes ventajas estratégicas, priorizando el desarrollo a largo plazo y generando asentamientos humanos, en los cuales los habitantes puedan gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Y entre sus ejes estructurales destaca el manejo de cuencas y recurso hídrico, el uso y manejo de suelos, carbono neutral y educación ambiental (PNOT, 2013, pp. 12-19).

El plan regulador como modelo de OT en Costa Rica

El Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial, establece que referente a la integración de la variable ambiental o de impacto ambiental, debe considerarse la promulgación de normativa y votos de la Sala Constitucional en materia ambiental, que indica las respectivas competencias de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) y el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) en materia ambiental, con relación a los Planes Reguladores.

Gómez, D. y Gómez, A. (2012, p. 34) especifican que el OT también se aplica como enfoque y metodología para planificar el desarrollo sostenible, en cuanto identifica las actividades que posibilitan el desarrollo, las distribuye en el espacio de acuerdo con la vocación natural del medio físico y con las relaciones de sinergia, complementariedad, compatibilidad e incompatibilidad que se dan entre ellas, regula su funcionamiento y atiende a todas las facetas - social, económica y ambiental- de la calidad de vida. Con frecuencia se establece un plan de ordenamiento territorial o el plan regulador como “modelo” de OT.

En Costa Rica el plan regulador es definido como:

Instrumento de planificación y gestión de nivel local, en el que se define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo urbano y los planes de distribución de la población, usos del suelo, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, construcción, renovación urbana, entre otros (INVU, 2018, p. 7).

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, el fenómeno de la urbanización con escaso urbanismo en Costa Rica es galopante, se reproduce en los espacios rurales y costeros, y con ello la pérdida de suelos, al tiempo que

se comprometen otros recursos valiosos como el recurso hídrico, los suelos, las coberturas vegetales, entre otros; asimismo, tiene sus efectos en las poblaciones vulnerables y empobrecidas. Ante esta situación las municipalidades requieren la formulación de sus propios planes reguladores; pero no son suficientes si no existe una gestión sistemática de sus recursos económicos y humanos.

La gestión es un proceso dirigido a materializar el ordenamiento o la planificación del territorio, esto es fundamental para responder a las expectativas de la población o actores y agentes sociales. La fase de gestión en realidad es parte de la misma planificación y programación; pero se distingue para facilitar la implementación. Muchos planes no se implementarían a menos que se gestionen los recursos y medios para lograr los objetos de los planes.

¿El ordenamiento o la planificación del territorio?

Hay que añadir que existe confusión entre los conceptos de ordenamiento y planificación del territorio, porque las diferencias teóricas parecen ser pocas y suelen usarse en la literatura indistintamente. El ordenamiento es propositivo, corresponde a la acción; pero la planificación del territorio supone el proceso de preparación de un conjunto de decisiones tomadas, normalmente por o para la administración pública, con objeto de actuar en el futuro (Barragán, 1994, p. 112).

El instituto Geográfico Agustín Codazzi (1998, p. 17) plantea:

El ordenamiento territorial es un proceso mediante el cual se orienta la ocupación y utilización del territorio y se dispone cómo mejorar la ubicación en el espacio geográfico de los asentamientos (población y vivienda, la infraestructura física (las vías, servicios públicos, las construcciones) y las actividades socioeconómicas. Esto quiere decir sencillamente que con el ordenamiento se tiene: ...un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar.

De la suma de procedimientos del marco jurídico administrativo, político y técnico, para la elaboración y aprobación de planes reguladores en Costa Rica

La planificación urbana a escala nacional es competencia del Instituto de vivienda y urbanismo (INVU), y el ordenamiento del territorio (OT) es función

de los gobiernos locales, según estipula la Ley de planificación urbana n.º 4.240 del año 1968, de elaborar y ejecutar sus planes regulares.

La Ley orgánica del ambiente n.º 7.554 del año 1995 capítulo IV, art. 28 sobre políticas de ordenamiento territorial, establece que es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente. Igualmente los artículos 29, 30 y 31, se refieren a los fines, a los Criterios para el ordenamiento y al Desarrollo urbanístico.

La Constitución política en el título XII: desde los artículos 168 al 175 se refieren al régimen municipal; fundamentalmente el artículo 169, establece que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

Cualquier municipio que el ordenamiento de su territorio, debe tomar un acuerdo desde el Concejo municipal, referente a la necesidad de elaboración de un plan regulador.

Además, para la elaboración y aprobación de un plan regulador se debe crear una junta o comisión local de planificación para la elaboración de el plan regulador, esto según el artículo 60 de la Ley n.º 4.240. Esta será conformada por no menos de tres ni más de siete miembros, los cuales desempeñarán sus cargos sin goce de salario. Asimismo, será integrada por regidores, funcionarios de la planta administrativa y vecinos interesados.

Posteriormente, aunque el municipio decidiese elaborar su propio plan regulador con profesionales propios, posiblemente deba suscribir contratos con consultores especializados en algunas áreas del conocimiento para la redacción del plan regulador, la contratación de los servicios puede realizarse de manera directa o por licitación. En Costa Rica existen empresas consultoras nacionales y así como representaciones internacionales que ofertan el servicio; igualmente, el INVU como ente rector puede realizar el estudio bajo convenio (art. 61, Ley 4.240), además, pueden participar ONGs. Las universidades públicas también elaboran los estudios de planes reguladores, por ejemplo: ProDUS-UCR, de la

Universidad de Costa Rica y la Escuela de Ciencias geográficas de la Universidad Nacional (ECG-UNA).

Las municipalidades con recursos propios pueden financiar sus planes reguladores, ejemplo de estos municipios son los de Atenas, Belén, Escazú, Esparza y San José. De esta forma, si las municipalidades cuentan con suficientes recursos económicos y con funcionarios especialistas, pueden elaborar sus planes reguladores, como es el caso de la municipalidad del cantón de Belén de la provincia de Heredia.

Los costos financieros del proyecto, pueden ser estimados mediante asesorías de entes públicos como el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) o la ECG-UNA.

Existen experiencias de subvención por medio de instituciones públicas u organizaciones internacionales que invierten en el financiamiento para la elaboración de planes reguladores, como:

- El Ministerio de planificación nacional y política económica (MIDEPLAN) por medio del fondo de Pre inversión no reembolsable, que apoya al sector municipal en materia de planificación y desarrollo, con enfoque territorial. Por medio de este financiamiento, se elaboran estudios técnicos, preliminares o de pre-factibilidad, como el caso de los planes reguladores (MIDEPLAN, 2013).
- √ Destacan los de Poás y Siquirres, financiado bajo el denominado Convenio de transferencia no reembolsable entre del Fondo de pre inversión MIDEPLAN.
- El IFAM por medio de empréstitos.
- Organismos internacionales han financiado proyectos a escala regional, por ejemplo:
- √ La Unión europea cofinanciadora del Plan Regional Urbano de la Gran Área metropolitana (PRUGAM, 2008 -2030).
- √ La Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo, por medio de su instrumento de la cooperación técnica y financiera:

La Fundación para el desarrollo local y el fortalecimiento municipal e institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA), y Río Frío-INBIO financió la elaboración del Plan Regulador de la Zona Norte (que comprende los cantones de Guatuso, Upala y los Chiles), proyecto cuyos estudios fueron realizados por la ECG-UNA.

Una vez el gobierno local cuente con los recursos económicos para financiar el proyecto, se inicia el proceso de elaboración.

La preparación de un plan regulador da inicio con la obtención de la Variable ambiental, cuya aprobación será otorgada por la Secretaria técnica nacional ambiental (SETENA), según el Anexo I del decreto 32.967-MINAE de 2006: Procedimiento técnico para la introducción de la variable ambiental en los planes reguladores u otra planificación de uso del suelo, en el numeral 2.1.1 se establece:

La finalidad primordial del procedimiento es aportar los lineamientos técnicos principales y básicos que deberá cumplir la municipalidad, autoridad correspondiente o usuario del instrumento, para incorporar la variable de impacto ambiental o variable ambiental en la planificación del uso del suelo de su territorio jurisdiccional o de interés, así como indicar los lineamientos técnicos que seguirá la SETENA para revisar y evaluar dicha introducción de variable ambiental, a fin de otorgar en definitiva, y en caso de que se cumplan los procedimientos definidos, la Viabilidad (Licencia) Ambiental a la propuesta (MINAE, 2006, p. 2).

Antes de especificar la metodología de la variable ambiental, hay que aclarar que no se trata de un primer decreto u ordenanza, pues ya desde el año 2002 la Sala constitucional, resolvió que todos los planes reguladores de previo a su aprobación, debían presentar una evaluación de impacto ambiental; y dos años después: bajo decreto ejecutivo n.º 31.849-MINAE-SALUD-MOPT-MAG-MEIC (2004) se estableció el Reglamento general de procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), el Reglamento de la Evaluación Ambiental Estratégica como proceso aplicado a políticas, planes y programas, y el correspondiente Manual de instrumentos técnicos para el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Manual de EIA). Persiste el criterio de si era necesario el decreto 32.967-MINAE (2006), asumiendo además el amplio marco legal ambiental existente.

Retomando la metodología de la introducción de la variable ambiental del decreto 32.967-MINAE, presenta tres etapas:

1. Índices de Fragilidad Ambiental (IFA) correspondientes a cuatro ejes temáticos: la antropoaptitud, bioaptitud, edafoaptitud y geoaptitud. Los IFA son definidos por el Poder ejecutivo y el MINAE:

Como el balance total de carga ambiental de un espacio geográfico dado, que sumaría la condición de aptitud natural del mismo (biótica, gea y de uso potencial del suelo), la condición de carga ambiental inducida, y la capacidad de absorción de la carga ambiental adicional, vinculada a la demanda de recursos.

Dentro de la metodología IFA: la antropoaptitud se refiere a la condición que presenta un espacio geográfico de acuerdo a los distintos usos del suelo que presenta. La bioaptitud que corresponde a los estudios respecto a la condición natural que posee un territorio desde el punto de vista biológico. La edafoaptitud la cual considera la zonificación de usos de acuerdo a las características que posea, su capacidad de uso de la tierra. Y la geoaptitud hace referencia a la condición de estabilidad natural de un territorio, desde el punto de vista de las condiciones del subsuelo y todos aquellos procesos geodinámicos que puedan alterar esa estabilidad

2. Análisis de Alcance Ambiental (AAA). Se evalúa la situación ambiental del uso del suelo, según los distintos efectos acumulativos que va a depender del área de estudio y se proyecta los posibles impactos ambientales que puedan producirse con el uso propuesto. Debe contener
 - La valoración de uso actual del suelo referente a la zonificación de fragilidad ambiental identificada.
 - Las zonas de sobre uso actual, donde se ha superado la capacidad de carga (fragilidad ambiental)

- Determinado el sobreuso se establecen las medidas ambientales correctivas, a partir de la enumeración de los principales impactos ambientales.
3. El Reglamento de Desarrollo Sostenible (RDS), para el plan de manejo de uso del suelo. Se realiza a partir del estudio IFA, y el AAA, se establecen los lineamientos de desarrollo; además, debe elaborarse un mapa con los usos del suelo propuestos. Para el plan regulador. (MINAE, 2006 p. 1-12).

Cabe aclarar que en el proceso de elaboración y revisión de la Variable Ambiental, antes de llegar a SETENA, se establece por la Sala Constitucional desde el año 2013, un nuevo agente institucional: el Sistema Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA), que incide en los términos técnicos y administrativos, al acatar la resolución de la sala IV mediante el voto 8892-2012, en la cual se ratifica que SENARA debe cumplir la resolución del 26 de febrero del 2010, que ordenó que la Matriz de uso del suelo según vulnerabilidad a la contaminación de acuíferos para la protección de del recurso hídrico, es de aplicación en todos los cantones o zonas en donde se cuenta con mapas de vulnerabilidad aprobados o confeccionados por el SENARA, y formar parte de las demás instituciones que tienen injerencia directa sobre la aprobación de los planes reguladores entre ellas el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el INVU, SETENA y el Instituto costarricense de Turismo (ICT).

La resolución de la Sala Constitucional elimina la potestad de la SETENA para la revisión de la evaluación hidrogeológica, con el propósito de que en el IFA integrado, las posibles zonas de alta fragilidad hidrogeológica no fuesen subvaloradas, y evitar la posibilidad de usos no aptos sobre éstas.

Posteriormente SENARA aprobó en acuerdo n.º 4.975 (oficio DIGH-133-15), la directriz para la elaboración de la Metodología de estudios hidrogeológicos y los términos de referencia para planes reguladores. (LA GACETA: 16 de julio, 2015). Se trata de un instrumento técnico para la protección del recurso hídrico, sobre todo subterráneo, de actividades humanas por medio de la aplicación de criterios del uso del suelo apropiado en función de la vulnerabilidad hidrogeológica y la actividad productiva.

Una vez revisado y aprobado el estudio hidrogeológico, SENARA lo oficializará, y emitirá un pronunciamiento de aprobación del Estudio del componente hidrogeológico y zonificación propuesta; así como las recomendaciones para el uso del territorio, a considerar en el plan regulador. De no ser aprobado el estudio, y la municipalidad determina continuar el proceso, debe corregir las observaciones realizadas por SENARA. Si el municipio no ha realizado un convenio o contrato transparente en cuanto a costos, y una exhaustiva selección y contratación de los servicios de consultoría de alta calidad, o de profesionales independientes idóneos, podría implicar entre otras cuestiones: recontrataciones de los consultores que elaboraron el estudio o de nuevos especialistas; también podrían generarse costos financieros mayores que no fueron considerados en el presupuesto; igualmente, en la extensión del tiempo programado de finalización del producto.

Avalado el estudio hidrogeológico por SENARA, se integrará a los estudios de la Variable ambiental pendientes (indicados en párrafos anteriores), para que finalmente sean enviados por el municipio a la SETENA, para su revisión y aprobación, y su incorporación a la propuesta del plan regulador. En esta parte también hay que hacer un paréntesis, para indicar que la SETENA, puede archivar el estudio de la variable hidrogeológica, si este no cumple con todos los parámetros indicados en el Manual de instrumentos técnicos para el proceso de evaluación de impacto ambiental (Manual de EIA), por ejemplo, no cumplir con las especificaciones de tablas de orientación para la calificación de variables a considerar e integrar como parte de la aplicación del método IFA del Anexo II del decreto 32.967-MINAE. Nuevamente, el municipio debe estar preparado para recibir las observaciones de SETENA. Como se ha mencionado previamente, lo mejor es realizar contratos y presupuestos previsores, en caso de que haya que ajustar o elaborar nuevas partes del estudio.

La SETENA fijará un plazo para la entrega de la información solicitada, periodo durante el cual se suspenderá el plazo de revisión. En caso que el estudio mantenga significativos problemas de fondo e incumplimiento de los procedimientos señalados en el Manual de instrumentos técnicos, la SETENA fundamentará en un reporte el rechazo del estudio (numerales 7.4.2 y 7.4.3).

Un ejemplo de esta realidad fue la contratación por licitación de dos empresas españolas para realizar los planes reguladores cantonales y costeros de las provincias de Guanacaste y Puntarenas, estas consultoras fueron: Informes y Proyectos Sociedad Anónima (INYPESA), para la elaboración de todos los

planes reguladores urbanos y Estudios, proyectos y planificación S.A. (EPYPSA) para los planes reguladores costeros. Todos los estudios fueron rechazados por SETENA, porque se argumentó que hubo falencias en la calidad de la información y no se presentaron todas las variables ambientales que establece la normativa del estudio IFA. Los planes reguladores fueron promovidos por el Programa de Regularización de Catastro y Registro, conocido como BID-Catastro. El proyecto tuvo un costo de \$65.000.000 financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como una contrapartida del gobierno por \$27.000.000 que incluía la elaboración de 26 planes reguladores, entre ellos el Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial (Perot) para Guanacaste.

Hasta el año 2017 solo la municipalidad del cantón de Carrillo en Guanacaste, presenta la aprobación de SETENA y cuenta con el plan regulador de la zona marítimo terrestre aprobado. Ante esta realidad Astorga aduce:

En diversas ocasiones previas hemos advertido de lo grave que significa para el país, que más de 70 planes reguladores cantonales o costeros se encuentren en una especie de ‘limbo’ tramitológico ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) y luego ante el INVU. Gravedad que no solo tiene que ver con el costo económico que ha significado para el Estado y las municipalidades, sino en especial, por el gran tiempo perdido... (La Extra, 2016).

Hacia la “flexibilización” para la aprobación de los planes reguladores. Entre la viabilidad técnica y política

El 2 de febrero del año 2015, el gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera publica en el diario oficial La Gaceta el Decreto Ejecutivo n.º 38.782-MINAE-MAG-MIVAH-MIDEPLAN; en el mismo se establece el reglamento para agilizar las acciones de revisión y aprobación de planes reguladores locales y costeros.

El decreto estableció un plazo de para la creación de una Comisión interinstitucional para agilizar las acciones de revisión y aprobación de planes reguladores locales. Debía estar conformada por un representante de las siguientes instituciones públicas: Ministerio de agricultura y ganadería (MAG), MIVAH, MINAE, MIDEPLAN, SETENA, SENARA y el INVU.

Parte de los considerandos son:

IV. Que esta administración es consciente de la necesidad de una adecuada evaluación ambiental estratégica en los procesos de elaboración de planes reguladores, a través de los cuales se garantice la protección del medio ambiente y especialmente del recurso hídrico, de acuerdo con el análisis e incorporación de diversas variables establecidas para estos efectos.

Asimismo, se considera:

VI. — Que esta Administración está heredando una severa parálisis e inseguridad jurídica en algunas etapas del proceso de revisión y aprobación de planes reguladores, lo cual está generando que una gran parte del territorio nacional, no cuente con instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, lo anterior pese a que muchos de ellos se encuentran formulados por parte de los gobiernos locales respectivos (MINAE-MAG-MIVAH-MIDEPLAN, 2015, p. 1).

Entre los artículos del decreto destaca el número cinco, donde subraya apoyar a SENARA en la construcción del procedimiento efectivo para la revisión de los estudios hidrogeológicos y también apoyar a SETENA en la definición de procedimientos transitorios para la evaluación ambiental de los planes reguladores locales y costeros, de conformidad con la información existente y disponible a escala nacional. De igual modo, se obliga a preparar un decreto ejecutivo por los jerarcas de las instituciones correspondientes, para establecer las acciones para la revisión y aprobación de planes reguladores locales y costeros.

Para la discusión y elaboración previa del decreto la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) no fue convocada a incorporar un representante de los gobiernos locales en la Comisión interinstitucional, por tal motivo, una vez conocido el decreto, se pronunció con el envío de una solicitud formal a MIDEPLAN. Posteriormente adjugaron no recibir respuesta.

Karen Porras como directora ejecutiva de la UNGL declaró:

Queremos participar activamente en este proceso de construcción de soluciones, tal como lo hemos venido haciendo desde el inicio de la administración Solís Rivera, cuando se han abierto canales de comunicación y coordinación con las instituciones públicas rectoras en la materia. Estamos haciendo este llamado al Gobierno, con el cual venimos coordinando acciones para avanzar en diferentes temas de interés del Régimen Municipal, entre los que destacan los planes reguladores. Queremos aportar y lograr un verdadero avance que le permita a las municipalidades aprobar sus planes reguladores sin tanta burocracia estatal (*La Extra*, 2015).

El 20 de abril de 2015 el gobierno sometió a consulta pública el “Reglamento del período transitorio para la revisión y aprobación de los planes reguladores” para que la ciudadanía y los otros sectores opinaran sobre el tema para ordenar y dar herramientas para la agilización en la revisión y aprobación de los planes reguladores.

En Decreto ejecutivo n.º 39.150- MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR del 03 de setiembre del 2015, nuevamente el poder ejecutivo trata de agilizar los procesos de elaboración de planes reguladores mediante el mencionado Reglamento de la transición para la revisión y aprobación de Planes Reguladores. En el decreto se establece un periodo de cinco años a partir de la fecha de vigencia. Ahora SETENA revisaría y aprobaría la viabilidad ambiental de los planes reguladores, en los cuales la vulnerabilidad hidrogeológica podría ser examinada con la metodología estipulada por SETENA, en el Decreto n.º 32.967-MINAE del año 2006, sin necesidad de ser revisada y aprobada previamente por SENARA; igualmente se permitiría utilizar un equipo multidisciplinario de profesionales inscritos en SETENA, que no corresponde a lo establecido en el decreto N° 32967, el cuál especifica cuáles deben ser estos profesionales según los temas de investigación. El decreto excluye once cantones, algunos de estos pertenecen al área norte de la provincia de Heredia, por ser una zona de recarga acuífera y muy amenazada por el crecimiento urbano.

El decreto n.º 39.150 no fue bien recibido por grupos ambientalistas y profesionales académicos, porque “atropella” al Decreto n.º 32.967-MINAE del año 2006, se aduce que se trata de una irresponsabilidad política, es así que fue impugnado por el geólogo ambiental Allan Astorga Gättgens y el abogado ambientalista Álvaro Sagot Rodríguez, para que se declaren inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 4, 16, 21, 22, 23 inciso c), 24 inciso c) 31, por su carácter

regresivo que desprotege el ambiente e irrespeta procedimientos preestablecidos y normas técnicas y legales vigentes. De acuerdo con las observaciones emitidas por Astorga y Sagot:

[...] Las herramientas de agilización permiten a las municipalidades apartarse de la normativa existente y acogerse a excepciones durante el periodo de transición, todo ello en perjuicio de la vulnerabilidad hidrogeológica y, en general, del ambiente, al obviarse aspectos técnicos vinculados a la protección de los recursos hídricos subterráneos, a la gestión del riesgo preventivo en materia de amenazas naturales y a la capacidad de uso del suelo. El procedimiento permite que durante la vigencia de las condiciones de excepción, se aprueben y entren en vigencia planes reguladores que no cuenten con información completa en los extremos señalados (Sala Constitucional, 2015).

Otra postura sobre el decreto entre especialistas del OT, es que el gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera, aspiró avanzar ante los engorrosos trámites burocráticos de revisión y dar ventaja a los municipios para iniciar con los planes reguladores que tuviesen los estudios, los cuales se podrían mejorar en el corto plazo, pero tener algo con qué empezar para ordenar los territorios.

Ante los procedimientos de elaboración de los estudios requeridos por las instituciones mencionadas, es reconocible la complejidad de las metodologías tanto de la Variable ambiental de SETENA, como de la vulnerabilidad hidrogeológica de SENARA; cuyas dificultades no solo se hayan en la contratación de numerosos consultores y financiamientos onerosos, también por las especificaciones técnicas para obtener los parámetros de indicadores e índices, en muchas ocasiones complicados y difíciles de recabar, ante la carencia de información, o con frecuencia desactualizada, incompleta o dispersa en instituciones que también tienen injerencia en el OT, como la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (CNE), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), que a su vez es un órgano adscrito del MINAE, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA).

Las argumentaciones expuestas dieron lugar a que en mayo de 2016 la Asociación de la cámara de la construcción, y otras diez cámaras entre estas: de hoteleros, de industrias, de transporte de carga y textiles, unidas a un grupo

de municipalidades, denunciaran a SENARA ante el Tribunal Contencioso Administrativo, por la promulgación de la Matriz de criterios de vulnerabilidad hidrogeológica, según el expediente 15-008626-1027-CA (CONCEVERDE, 2016).

Hay que exponer que también SENARA recibe constante presión de grupos económicos y gobiernos locales, porque aducen la frecuente descoordinación entre sus departamentos; asimismo, porque no cuenta con suficiente presupuesto para contratar nuevo personal que agilice la revisión y aprobación de los estudios que recibe. Esta situación fue aceptada por la Ing. Patricia Quirós, exgerente general de la Dirección de investigación y gestión hídrica, que en su informe final de gestión subraya:

La demanda de servicios de las instituciones del país y de los sectores desarrolladores y comunales, ha aumentado en valores que ha provocado problemas en la atención oportuna por parte del SENARA. Además de los problemas que se manifiestan en la capacidad de atender las solicitudes de perforación y dictámenes, lo que se manifiesta en los tiempos de atención que se han ampliado desde 1 mes hasta 6 meses, la demanda en temas como los planes reguladores, investigación hidrogeológica y el aumento importante en procesos comunales que se transforman en conflictos por el uso y acceso del agua, requiere tomar las medidas adecuadas, para contar con los recursos financieros y de personal (Oficio n.º DIGH-399-16, 2016, p. 16).

Finalmente en octubre del 2017 se publicó en La Gaceta, el Acuerdo n.º 5497 de SENARA, que establece la Matriz Genérica de Protección de Acuíferos, la cual se ajustó con tres tipos de actividad (agropecuaria, urbanística e industrial), a partir de consultas técnicas a las distintos sectores, agentes sociales e instituciones públicas; por tanto, se sustituyó la matriz del año 2006, con el sustento jurídico del Tribunal Contencioso Administrativo y la Sala Constitucional (Voto 8892-2012). Dentro del tema de los planes reguladores, la nueva Matriz también reajustó el procedimiento del Método GOD, concerniente a la Vulnerabilidad Intrínseca a la Contaminación de Acuíferos, sin embargo la metodología corresponde a un modelo internacional con parámetros estandarizados, el cual es de carácter preventivo a la contaminación de las aguas subterráneas.

Continuación de las etapas de elaboración de los estudios de planes reguladores, una vez aprobada la variable ambiental

El proceso de elaboración de un plan regulador, debe avanzar en sus distintas etapas, mientras se haya a la espera de la resolución de la Variable ambiental por la SETENA y una vez aprobada, el equipo consultor, concluirá todas las fases correspondientes al plan regulador, en acato de disposiciones del El Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial, del INVU:

- Fase de Análisis y Diagnóstico
- Fase de Pronóstico
- Fase Propositiva
- Fase de Implementación (gestión)

Finalizado el proceso de elaboración del plan regulador, la municipalidad debe previamente a implantarlo según el artículo 17 de la Ley n.º 4.240:

1. Convocar a una audiencia pública por medio del Diario oficial y divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer del proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles;
2. Obtener la aprobación de la Dirección de Urbanismo del INVU, si el proyecto no se hubiere originado en dicha oficina o difiera del que aquélla hubiere propuesto, sin perjuicio de los recursos establecidos en el artículo 13.
3. Acordar su adopción formal, por mayoría absoluta de votos; y
4. Publicar en La Gaceta el aviso de la adopción acordada, con indicación de la fecha a partir de la cual se harán exigibles las correspondientes regulaciones.

Consideraciones finales

Ante el creciente interés global por el ordenamiento territorial, se favorece la interpretación del espacio y su expresión como territorio, al tiempo que aumenta el interés entre distintas ciencias y disciplinas, que también buscan aportar al conocimiento y a la práctica territorial; por tanto, resulta un privilegio desde la geografía la profundización de los conceptos teóricos trascendentes como el espacio, el territorio y su planeación, la cual permite definir estrategias de organización de su uso y ocupación; es así, que un proceso de elaboración de planes reguladores es un asunto delicado, porque deben aplicarse instrumentos técnicos que conlleven al aprovechamiento del suelo, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del territorio, sobretodo de las poblaciones empobrecidas poco resilientes a los riesgos de amenazas naturales o antrópicas.

La burocracia en los procesos administrativos de búsqueda de información y aprobación de documentos en el proceso de elaboración de planes reguladores, sumado a las constantes cambios en decretos de los gobiernos de turno y en las directrices de las instituciones públicas, conducen a confusiones y arbitrariedades, donde incluso las entidades públicas son juez y parte, porque algunas de ellas también participan como consultoras en estudios dentro de procesos de OT, como lo son el INVU, ICT o SENARA.

Queda claro que aunque existe una política pública y un marco jurídico que incide en el OT en Costa Rica, se devienen constantes implicaciones legales para lograr consensos sobre el uso del suelo, y se requiere gran capacidad de integración entre los intereses económicos, sociales, políticos e incluso culturales.

Referencias

- AECID-AMHON. *Manual de Ordenamiento Territorial. No. 4, Serie Procesos Administrativos de Catastro*. Tegucigalpa: Programa Fortalecimiento del Régimen Municipal y Desarrollo Local en Honduras, 2010.
- ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE COSTA RICA. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Disponible en: <http://www.costaricaweb.com/general/constitucion.html>. Acceso en: 17 sep. 2016.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. “Ley de Planificación Urbana”. *Diario Oficial La Gaceta*. San José, nov. 1968. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=5&strSim=simp. Con acceso el: 22 oct. 2016.

_____. “Ley Orgánica del Ambiente”. *Diario Oficial La Gaceta*. San José, oct. 1995. Disponible en: http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/costa_rica/costa_rica_7554.pdf. Con acceso el: 22 oct. 2016.

ASTORGA, A. “Planes reguladores, ProDUS UCR y SETENA: juzgue usted”. *Diario Extra*. San José, abr. 2016. Disponible en: <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/289827/planes-reguladores-produs-ucr-y-setena-juzgue-usted>. Con acceso el: 11 ene. 2017.

BARRAGÁN, J. M. *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales. Guía práctica para la planificación y gestión integradas*. Barcelona: Oikus-Tau, 1994.

BLANCO, M. *Gestión ambiental: camino al desarrollo sostenible*. San José: EUNED, 2007.

BOZZANO, H. *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente*. Espacio: Buenos Aires, 2004.

_____. *El territorio usado en Milton Santos y la inteligencia territorial en el GDRI INTI: iniciativas y perspectivas*. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2636/ev.2636.pdf. Acceso en: 10 ene. 2017.

CABRALES, L. P. *Geografía y ordenamiento territorial: Tratado de geografía humana*. Barcelona: Anthropos, 2006.

CONCEVERDE. *Cámaras de Empresarios Atacan Instrumento Técnico de Senara*. Disponible en: <http://conceverde.blogspot.com/2016/05/camaras-de-empresarios-atacan.html>. Acceso en: 07 ene. 2017.

CONSACA. “UNA por la Madre Tierra. Programación Anual de temas de coyuntura”. Disponible en: http://www.campus.una.ac.cr/ediciones/2016/junio/2016junio_agenda.pdf. Acceso en: 15 ene. 2017.

CONSEJO DE EUROPA. *Carta europea de Ordenación del Territorio*. Torremolinos, España, 1983.

GÓMEZ, D. y GÓMEZ, A. “Ordenamiento territorial: una aproximación conceptual y su aplicación al cantón Cuenca – Ecuador”. *Revista de la Universidad del Azuay*, n. 57, pp. 29-88, Ecuador, 2012.

GTZ-KFW-KFW. *Guía simplificada para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 1998.

GUDIÑO, M. *Responsabilidad social de la universidad en cuanto al ordenamiento territorial*. Disponible en: <http://www.unidiversidad.com.ar/responsabilidad-social-de-la-universidad-en-cuanto-al-Ordenamiento-territorial>. Acceso en: 23 feb. 2017.

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. *Guía simplificada para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Ordenamiento Territorial Municipal*. Bogotá: Convenio IGAC - Proyecto Checua - CAR - GTZ - KFW, 1998.

INVU. *Manual de Planes Reguladores Instrumento de ordenamiento territorial*. San José, Dirección de Urbanismo INVU, 2018.

LEFEBVRE, H. *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Península, 1978.

MASSIRIS, A. *Fundamentos conceptuales y metodológicos de Ordenamiento Territorial*. Colombia: Colección Investigación UPTC, 2005.

MIDEPLAN. “MIDEPLAN aprueba financiamiento a cantones que carecen de planes reguladores.” Disponible en: <http://www.mideplan.go.cr/prensa/142-noticias-antiores/1198-mideplan-aprueba-financiamiento-a-cantones-que-carecen-de-planes-reguladores>. Acceso en: 27 oct. 2016.

MIVAH. *Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040*. San José, 2012.

PODEREJECUTIVO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, MINAE. “Manual de Instrumentos Técnicos para el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Manual de EIA)”. *Diario Oficial La Gaceta*. San José, mayo 2006. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57061&nValor3=62612¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=2&strSim=simp. Acceso el: 12 oct. 2016.

- _____. “Reglamento de la Transición para la Revisión y Aprobación de Planes Reguladores”. *Diario Oficial La Gaceta*. San José, sept. 2015. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=80064&nValor3=101498&strTipM=FN. Acceso el: 18 sep. 2016.
- _____. “Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)”. *Diario Oficial La Gaceta*. San José, sep. 2004. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57061&nValor3=62612¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=2&strSim=simp. Acceso el: 12 oct. 2016.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. “Decreto n.º 38.782-MINAE-MAG-MIVAH-MIDEPLAN”. *Diario Oficial La Gaceta*. San José, oct. 2006. Disponible en: <https://documentos.mideplan.go.cr>. Acceso en: 25 oct. 2016.
- PRUGAM - Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica 2008-2030. San José, 2008.
- QUIRÓS, P. “Informe final de Gestión”, 21 de diciembre. [OFICIO N° DIGH-399-16 de 2016]. *Dirección de Investigación y Gestión Hídrica*, SENARA. Disponible en: <http://www.senara.or.cr/Comunicados/DIGH-399-16%20Informe%20final%20de%20gestion%20de%20Carlos%20ROmero.pdf>. Acceso en: 08 ene. 2017.
- RENDUELOS, C. y DEL OLMO, C. “Las Grietas de la ciudad capitalista. Entrevista con David Harvey”. *Revista Geográfica de América Central*, n. 43, pp. 109-17, Heredia, 2009.
- SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. “Sentencia n.º 11.862 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia”, de 29 de Julio de 2008. Disponible en: <http://vlex.co.cr/vid/-499285250>. Acceso en: 18 ene. 2017.
- SANTOS, M. *Por una geografía nueva*. Madrid: Espasa-Calpe, 1990.
- _____. *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Oikos -Tau, 1996.
- _____. *Por otra globalización del pensamiento único a la conciencia universal*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2004.

SAQUET, M. A. *Por una geografía de las territorialidades y las temporalidades. Una concepción multidimensional orientada a la cooperación y el desarrollo territorial*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata/Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2015.

SERVICIO NACIONAL DE AGUAS SUBTERRÁNEAS RIEGO Y AVENAMIENTO. “Metodología general para la elaboración de los estudios hidrogeológicos para los planes reguladores”. *Diario Oficial La Gaceta*. San José, jul. 2015. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79774&nValor3=103009¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=2&strSim=simp. Acceso en: 18 sep. 2016.

SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Río de Janeiro: Record, 2004.

SOJA, E. *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades, 2014.

“Venció plazo para planes reguladores para que Munis tengan comisión interinstitucional”. *Diario Extra*. San José, abr. 2015. Disponible en: <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/256847/vencio-plazo-para-planes-reguladores>. Acceso en: 11 ene. 2017.

ZOIDO, Florencio. “Geografía y ordenación del territorio”. En *Íber, Didáctica de las Ciencias Sociales*. Geografía e Historia. Barcelona, n. 16, pp. 19-31, 1998.