

POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 2018-2030

PLAN DE ACCIÓN 2018-2022

CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN URBANA



POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 2018-2030
PLAN DE ACCIÓN 2018-2022



I. TABLA DE CONTENIDOS

I.	Abreviaturas	6
II.	Presentación.....	8
III.	Metodología.....	11
IV.	Estado de situación	12
V.	Antecedentes normativos	23
	Leyes y reglamentos.....	23
	Políticas nacionales	24
VI.	Marco conceptual	27
VII.	Objetivo y principios	29
VIII.	Enfoques y Ejes transversales	30
	Enfoques.....	30
	Ejes transversales.....	32
IX.	Ejes temáticos.....	36
	Eje 1 Planificación urbana efectiva y eficiente.....	36
	Eje 2 Movilidad y transporte como estructurantes de la ciudad	38
	Eje 3 Acceso universal a los servicios públicos y recreativos	40
	Eje 4 Gobernanza en la administración de ciudades	42
	Eje 5 Educación y participación para vivir en ciudades.....	43
X.	Modelo de gestión	44
XI.	Plan de Acción 2018-2022	49
	Eje 1 Planificación urbana efectiva y eficiente.....	51
	Eje 2 Movilidad y transporte como estructurantes de la ciudad6	53
	Eje 3 Acceso universal a los servicios públicos y recreativos	54
	Eje 4 Gobernanza en la administración de ciudades	55
	Eje 5 Educación y participación para vivir en ciudades.....	57
XII.	Lineamientos Técnicos	59
1.	Estructura y organización de los asentamientos humanos.....	59
	1.1. Sistema de ciudades	59
	1.2. Estructura de ciudades	67
	1.3. Usos del suelo y actividades económicas	70
	1.4. Renovación urbana.....	74
	1.5. Ciudad productiva, competitiva e inteligente	76



2018-2030 POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

2.	Contexto ambiental en áreas urbanas	80
2.1.	Gestión del riesgo.....	80
2.2.	Protección de recursos naturales.....	81
2.3.	Reducción de emisiones contaminantes.....	82
2.4.	Adaptación y mitigación a acciones climáticas.....	83
3.	Movilidad y transporte	84
3.1.	Infraestructura vial: red vial y jerarquización.....	85
3.2.	Transporte público.....	86
3.3.	Estacionamientos.....	90
3.4.	Movilidad no motorizada.....	92
3.5.	Transporte de carga.....	93
3.6.	Transporte aéreo y marítimo.....	94
4.	Servicios urbanos básicos e infraestructura social	95
4.1.	Acueductos.....	95
4.2.	Alcantarillado sanitario.....	97
4.3.	Gestión de residuos.....	97
4.4.	Servicios de salud.....	101
4.5.	Instalaciones educativas.....	102
4.6.	Alcantarillado pluvial.....	103
4.7.	Áreas verdes, recreativas y espacios públicos.....	104
4.8.	Energía.....	108
4.9.	Telecomunicaciones.....	109
5.	Administración de la ciudad	110
5.1.	Financiamiento del desarrollo urbano.....	110
5.2.	Gobernanza urbana.....	112
5.3.	Gobernanza intermunicipal y metropolitana.....	114
5.4.	Gobernanza ambiental territorial, climática y del riesgo.....	115
6.	Instrumentos para atender prioridades de inversión	115
7.	Educación y participación para vivir en ciudades	117
7.1.	Cultura urbana.....	117
7.2.	Convivir con amenazas.....	120
7.3.	Producción y consumo sostenible en las ciudades.....	121
7.4.	Estilos de vida sostenible y saludable en las ciudades.....	121



I. ABREVIATURAS

ANAI:	Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias.
APPs:	Alianzas Público-Privadas.
AyA:	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
CFIA:	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.
CGR:	Contraloría General de la República.
CNE:	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
CNFL:	Compañía Nacional de Fuerza y Luz.
CNPU:	Consejo Nacional de Planificación Urbana.
CONAVI:	Consejo Nacional de Vialidad adscrito al MOPT.
COSEVI:	Consejo de Seguridad Vial, dependencia del MOPT.
CTP:	Consejo de Transporte Público adscrito al MOPT.
DCC:	Dirección de Cambio Climático del MINAE.
ENSRV:	Estrategia Nacional de Separación, Recuperación y Valorización de Residuos.
EVS:	Estilos de vida sostenibles.
GAM:	Gran Área Metropolitana.
Hábitat III:	Conferencia de Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible de la ONU (oct. 2016).
ICT:	Instituto Costarricense de Turismo.
IFAM:	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
INCOFER:	Instituto Costarricense de Ferrocarriles.



I. ABREVIATURAS

INUV:	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
LPU:	Ley de Planificación Urbana.
MAG:	Ministerio de Agricultura.
MIDEPLAN:	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
MINAE:	Ministerio de Ambiente y Energía.
MIVAH:	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
MOPT:	Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
NAU:	Nueva Agenda Urbana definida en Hábitat III.
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
ONG:	Organización no gubernamental.
PNDU:	Política Nacional de Desarrollo Urbano.
PNGIR:	Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos.
PNOT:	Política Nacional de Ordenamiento Territorial
PVAH:	Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos.
SENARA:	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.
SETENA:	Secretaría Técnica Nacional Ambiental.
SINAC:	Sistema Nacional de Áreas de Conservación.
SITP:	Sistema Integrado de Transporte Público.
UNGL:	Unión Nacional de Gobiernos Locales.



II. PRESENTACIÓN

La Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030, en adelante PNDU, así como su Plan de Acción 2018-2022, oficializados mediante Decreto Ejecutivo N° 41.136- MIVAH-PLAN-MINAE-MOPT, son resultado de un proceso de trabajo de técnicos y jerarcas del Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU), integrado por el MIVAH, MIDEPLAN, MINAE, MOPT, INVU, IFAM, CNFL, AyA y la CNE, estos dos últimos convocados en la Administración Solís Rivera y de su Secretaría Ejecutiva, creado mediante Decreto Ejecutivo 31062-MOPT-MIVAH-MINAE.

Con la elaboración de la PNDU se quiere promover el ordenamiento de las ciudades a través de un enfoque de desarrollo urbano sostenible. Se impulsa la mejora de la calidad de vida de sus habitantes; pero también el aumento de la eficacia y productividad de las ciudades como entidades colectivas que son decisivas para aumentar la competitividad económica y social de Costa Rica. Adicionalmente, se pretende dar una orientación política con acciones que le permitirán al país atender el compromiso de implementar la Nueva Agenda Urbana, acordada en la Conferencia de la ONU Hábitat III (desarrollada en Quito,

Ecuador, en octubre del 2016) y contribuir a alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, particularmente a partir del punto de entrada prioritario “infraestructura resiliente y comunidades sostenibles”, así definido por el Consejo de Alto Nivel de los ODS¹.

En este sentido, la PNDU consigna muchos aspectos que han sido considerados como parte de la propuesta de “Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036” hecho por la CEPAL, en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y en el Foro de los Ministros y Máximas Autoridades del sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI); el cual tiene como objetivo de su primer eje: “diseñar e implementar políticas nacionales urbanas sólidas, consensuadas y basadas en resultados, fortalezcan la coordinación multisectorial y multinivel.”

La PNDU tiene 5 ejes: 1. Planificación urbana efectiva y eficiente; 2. Movilidad y transporte como estructurantes de la ciudad; 3. Acceso universal a los servicios públicos y recreativos, 4.

¹ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2017) Costa Rica, construyendo una visión compartida del desarrollo sostenible. Reporte nacional voluntario de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. San José, CR.



2018-2030 POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

Gobernanza en la administración de ciudades y 5. Educación y participación para vivir en ciudades y para cada uno se define un objetivo, un resultado, lineamientos, acciones estratégicas y lineamientos técnicos específicos. El Plan de Acción 2018-2022, contiene para cada una de las acciones estratégicas de la Política, se definen acciones específicas, con un responsable institucional de llevarlas a cabo y un plazo para su ejecución.

La importancia de esta Política radica en la urgencia de posicionar el desarrollo urbano como tema central en la agenda nacional, tanto para cumplir con los compromisos internacionales antes mencionados, como para garantizar una mejor calidad de vida para todos los habitantes de las áreas urbanas y un menor impacto de las externalidades negativas de la urbanización, sobre el ambiente y las personas. Para esto, es necesario comprender la relación existente entre diversas temáticas, tradicionalmente consideradas como islas en la administración pública del país, pero que requieren ser integradas y trabajadas de manera conjunta y para lo cual se requiere aplicar nuevos esquemas de gobernanza, así como promover el conocimiento de la población en general y, en particular, de técnicos y políticos, sobre los principios de la planificación urbana que hacen posible la vida en ciudad y pueden mejorarla para

todos, para aumentar la participación e involucramiento que todas las personas en la consecución de los objetivos nacionales en materia de desarrollo urbano.

Para conseguir esos objetivos, debe adoptarse una guía para el actuar, con acciones concretas a ser desarrolladas por instituciones públicas y municipalidades del país, en un tiempo establecido, de manera que la suma de todas las acciones acerque al país a la consecución de los objetivos de cada uno de los ejes de esta Política. El Plan de Acción de la Política es esa guía que contiene los primeros pasos a realizar en un corto plazo (5 años), donde también pueden sumarse otros actores de la sociedad costarricense, que desde su quehacer puedan contribuir a alcanzar los objetivos planteados (imagen abajo) para lo cual, debe reconocerse que, puede haber más caminos de los trazados en esta Política.

La PNDU se realizó en dos etapas: la formulación de un primer borrador de Política (mayo 2016 - agosto 2017), que sirvió para gestionar una segunda etapa de divulgación y discusión de la propuesta (setiembre - noviembre 2017), para culminar con la consulta pública (enero 2018).

El borrador de la Política se hizo con participación de los cuerpos técnicos de las 9 instituciones que conforman el CNPU, para lo cual se designó un coordinador de la subcomisión técni-



OBJETIVOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO



Promover el ordenamiento de las ciudades a través de un enfoque de desarrollo urbano sostenible, orientado hacia la mejora de la calidad de vida de los habitantes y a la defensa de las ciudades como sistemas productivos determinantes para la competitividad nacional.



EJE-1

Promover una **planificación urbana inclusiva**, resiliente y adaptable a nuevas circunstancias, en todas las escalas, que permita el fortalecimiento de los subsistemas urbanos y contribuyan a la especialización y complementariedad de las ciudades del país.



EJE-2

Procurar que la **movilidad y el transporte** sean seguros, eficientes y sostenibles, considerando la estructura y el funcionamiento de los asentamientos humanos del país y permitiendo la creación y acceso a las oportunidades que las áreas urbanas generan (empleo, servicios, comercio, recreación y cultura).



EJE-3

Fomentar el acceso permanente de toda la población a los **servicios e infraestructura pública** necesaria para una subsistencia digna y buena calidad de vida urbana, considerando las particularidades de los asentamientos humanos del país.



EJE-4

Fomentar la coordinación entre actores (municipalidades, instituciones públicas, sociedad civil, instituciones no gubernamentales y sector privado) para planificar y gestionar los asuntos comunes de la ciudad y generar los medios que permitan un funcionamiento eficiente y el desarrollo sostenible de todos los asentamientos humanos del país.



EJE-5

Aumentar el conocimiento, participación e involucramiento que todas las personas tienen en los temas claves de planificación urbana y ordenamiento territorial, para conseguir una mayor calidad de vida en las ciudades, desde una perspectiva técnica y práctica.



2018-2030 POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

ca que debía instituirse, los cuales participaron de todas las sesiones del Consejo. Siguiendo la línea acordada en sesiones del Consejo, donde se definían los pasos a seguir y se acordaban los tiempos para cumplir con las tareas y las fechas de la siguiente sesión, se fueron generando los distintos componentes de la Política. Las sesiones sirvieron para conocer los productos, aprobarlos y programar la continuación del trabajo.

III. METODOLOGÍA

El trabajo fue coordinado por la Secretaria Ejecutiva del Consejo, quien se encargó de tratar con los coordinadores técnicos de cada subcomisión, solicitar y recibir los productos acordados y consolidar la información recibida en un solo documento que finalmente se constituyó en el borrador de la Política.

El borrador de la Política se puso a disposición de toda la población el 18 de setiembre de 2017, a través de la página de internet del MIVAH, donde estuvo hasta el 26 de noviembre de 2017, con la posibilidad de que los interesados enviaran cualquier tipo de comentario o aporte al documento. El 27 de setiembre se iniciaron los talleres en las regiones del país para presentación y discusión, los cuales se realizaron con actores del sector público (ministerios e instituciones públicas),

academia, cooperantes, municipalidades, sector privado, sociedad civil y ONGs, finalizando el 22 de noviembre del 2017.

Por ambos medios se obtuvieron insumos para mejorar el documento y generar la versión final del mismo que se puso en consulta pública entre el 15 y el 26 de enero del 2018. Debe resaltarse la importancia de utilizar tanto los recursos que la tecnología y el internet permiten como las de actividades presenciales. En el primer caso fue posible recibir observaciones de representantes de organismos internacionales y de costarricenses interesados en el desarrollo urbano del país que, aun estando fuera, remitieron observaciones. En el segundo caso se pudo discutir con mayor detalle aspectos de la Política que son relevantes para funcionarios de las distintas municipalidades del territorio nacional, oficinas regionales de las instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales, los cuales dieron aportes que contribuyeron a mejorar el borrador inicial.

Con las observaciones recibidas en la consulta pública y algunos aportes adicionales dados por los participantes del CNPU, se hicieron ajustes finales al documento que ahora se pone a disposición del país.

Es importante señalar que en la formulación de esta PNDU se observaron los lineamientos de la “Guía para la elaboración de Políticas Públicas” de MIDEPLAN, quien también orientó el trabajo del CNPU y de su Secretaría, para obtener un ins-



trumento de política suficientemente robusto que contribuirá positivamente al desarrollo estratégico del país.

IV. ESTADO DE SITUACIÓN

Las zonas urbanas se convirtieron, desde inicios del Siglo XXI, en los espacios que albergan la mayoría de la población mundial y la actividad económica más dinámica en servicios de todo tipo, salvo por lo referente al turismo en el país, industria y aún agricultura en sus zonas adyacentes. En Costa Rica, el INEC reportó² que 72,8% de la población del país era urbana según el Censo 2011. Sin embargo, la población urbana está creciendo al 1,1% anual y no se espera que esa tasa aumente en el futuro inmediato, por lo cual los problemas enfrentados deben dimensionarse adecuadamente considerando esta realidad.

Siendo las zonas urbanas donde las actividades económicas predominantes son el comercio, los servicios y la industria no relacionados directamente con el campo y la explotación agropecuaria y por lo cual se da una concentración de población que busca medios y condiciones para la subsistencia y el progreso, el desarrollo urbano como proceso de cambio y crecimiento de esos

espacios, donde inevitablemente interactúan múltiples factores, se vuelve un eje estratégico de política pública del cual el país aún carece.

La construcción de ciudades y de un sistema urbano eficaz y eficiente es una tarea colectiva, que requiere de actores privados que inviertan su capital en proyectos particulares, pero sobre todo del esfuerzo de muchas familias que construyen sus viviendas y pequeñas empresas.

La diversidad de las actividades económicas es esencial para darle resiliencia a la economía de un país y a su sistema de ciudades, lo cual aplica también al conjunto de las ciudades de una determinada región.

La comunicación digital ha permitido una integración productiva muy significativa entre empresas y personas alejadas en el espacio, pero con relaciones funcionales de carácter personal o empresarial. La telemática permite transmitir información con una amplitud de significados impresionante, no solo conversaciones o bases de datos, sino también conceptos, diseños e ideas y planos listos para ser ejecutados en otro sitio independientemente de la separación espacial.

Sin embargo, la interacción física sigue siendo indispensable y muy importante para el transporte de bienes físicos desde alimentos, materias primas o productos terminados hasta componentes de procesos constructivos. Por lo tanto, las conexiones físicas (carreteras, puertos, aero-



2018-2030 POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

puertos) y también vías de conexión son esenciales para integrar efectivamente la economía y la sociedad y aumentar significativamente la integración de grupos de ciudades y su funcionalidad.

La economía costarricense se transformó mucho en las últimas décadas, con el crecimiento del sector servicios que incluye: actividades de consultoría en gestión financiera, recursos humanos, comercialización, oficinas principales y afines; las actividades administrativas y de apoyo de oficina; y actividades de apoyo a las empresas y otras actividades profesionales, científicas y técnicas. Servicios prestados al mercado nacional pero especialmente al internacional, de lo cual deviene un crecimiento que el país ha podido aprovechar, dada la calidad de la educación, la paz y el respeto a la ley y a la institucionalidad, lo que ha dinamizado la economía de las ciudades costarricenses. Esta es una oportunidad que podría llegar a ser aprovechada por las ciudades intermedias de primer orden del país (Liberia, Puntarenas, Limón, Ciudad Quesada, San Isidro de El General, San Ramón, Guápiles y Turrialba).

Las ciudades intermedias fuera de la GAM son muy pequeñas y varias de ellas no tienen ventajas comparativas significativas (Turrialba, Guápiles y San Ramón) por lo que su relación de intermediación con su zona de influencia y la búsqueda de una identidad productiva más importante es esencial en su desarrollo. Sin embargo,

algunas tienen roles fundamentales para la economía nacional que pueden ser reforzados: Liberia con su aeropuerto; Limón con el puerto de Moín, el APM Terminals y el puerto de cruceros; Puntarenas con el Puerto de Caldera y el muelle de cruceros. También algunas tienen importantes roles de capitales regionales (Ciudad Quesada y San Isidro de El General) que deben ser reforzados para potenciar el desarrollo regional.

La planificación urbana se dedica a estudiar y gestionar interdisciplinariamente los procesos de desarrollo de las áreas urbanas, a través de instrumentos técnicos y normativos que definen condiciones para el uso, transformación y conservación del espacio urbano; por ello es una herramienta básica y fundamental para gestionar ese desarrollo.

Entre los múltiples factores, mencionados antes, que inciden en el desarrollo urbano pueden destacarse: el ejercicio de la planificación urbana; el contexto ambiental de zonas urbanas y el riesgo ante amenazas naturales; los sistemas de transporte urbano y la movilidad de personas; los servicios públicos básicos; la gobernanza para el desarrollo urbano y la educación en temas de planificación urbana. Es importante considerar que cada uno de estos factores constituyen un subsistema, dentro del cual hay múltiples variables y problemáticas más específicas, las cuales pueden entrecruzarse con otros subsistemas. A



continuación, se explora un poco más en detalle cada uno de estos factores.

Ejercicio de la planificación urbana

- Carencia de planificación urbana en las diferentes escalas (nacional, regional y local). Es particular la necesidad en términos de la existencia de planes reguladores vigentes, que cubran todo el territorio cantonal y que contengan los 5 reglamentos que establece la LPU; adicionalmente, no existe una guía general a nivel nacional, para que cada consultor o municipalidad que hace un plan regulador pueda decidir sobre los componentes técnicos que se incluyen en la norma, pese a que para algunas cuestiones se cuenta con una guía normativa (Reglamentos para el Control de Fraccionamiento y Urbanizaciones, de Construcciones y de Renovación Urbana del INVU, Ley Forestal, Reglamento de la Ley 7.600, entre otros). La falta de lineamientos generales, a nivel nacional, que orienten el tipo de desarrollo urbano que el país debe procurar, de forma que haya una referencia sobre lo que debe hacerse y donde sean las municipalidades quienes decidan cómo lo harán, a través de sus propios planes reguladores, limita las posibilidades de que los esfuerzos individuales de las municipalidades aporten al desarrollo urbano del país de manera más consistente.

- En materia de planes reguladores, según datos del INVU para noviembre del

2017, existían 30 municipios con planes reguladores vigente con el siguiente detalle: 13 son cantonales³ y 17 son parciales⁴. Por otro lado, existen 9 municipios con un plan regulador, pero en proceso de actualización de este⁵; 6 municipios con un plan regulador rechazado por Municipalidad⁶ (hechos en el proyecto BID Catastro); 22 municipios sin plan regulador, pero en proceso de elaboración⁷ y finalmente 14 municipios sin plan regulador y ningún proceso de elaboración iniciado⁸. Adicionalmente, en el país hay 159 planes reguladores costeros vigentes según el INVU, dato que difiere del manejado por el ICT.

- A nivel regional, salvo por el Plan GAM, no se cuenta con instrumentos de planificación urbana que orienten en este tema a los municipios. Los Planes Regionales de Desarrollo, hechos al 2030, no consideran esta variable, aunque en algunos casos se hacen menciones generales, pero existe interés en MIDEPLAN de modificar esto.

3 Alvarado, Belén, Cartago, El Guarco, Esparza, Flores, Goicochea, La Unión, Montes de Oca, Oreamuno, Paraíso, Valverde Vega y Vázquez de Coronado; en el caso de Cartago, El Guarco, Paraíso y Oreamuno corresponden al área dentro de la GAM

4 Alajuela, Buenos Aires, Cañas, Corredores, Coto Brus, Golfito, Liberia, Limón, Nicoya, Osa, Parrita, Pérez Zeledón, Pococí, Puntarenas, Quepos, Santa Cruz y Tilarán.

5 Curridabat, Desamparados, Escazú, Grecia, Moravia, Santa Ana, Mora, San Carlos y Río Cuarto que se encuentra contenido en el Plan Regulador de Grecia (en esta misma lista).

6 Abangares, Bagaces, Carrillo, Hojancha, La Cruz y Nandayure.

7 Alajuelita, Aserrí, Barva, Garabito, Guácimo, Heredia, Montes de Oro, Naranjo, San Isidro, San Pablo, San Rafael, San Ramón, Santa Bárbara, Santo Domingo, Sarapiquí, Siquirres, Tibás, Atenas, Poás, Guatuso, Los Chiles, Upala.

8 Acosta, Alfaro Ruiz, Dota, Jiménez, León Cortés, Matina, Orotina, Palmares, Puriscal, San Mateo, Talamanca, Tarrazú, Turrialba y Turrubares.



2018-2030 POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

• La ausencia de normativa (planes reguladores vigentes) afecta significativamente la forma como crecen y se transforman las ciudades y asentamientos humanos de cada cantón. Entre sus consecuencias se pueden resaltar:

- **En el campo ambiental:** el aumento de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos a las amenazas naturales; creciente presión sobre áreas de protección de recursos hídricos; contaminación de acuíferos y consolidación de asentamientos humanos en áreas de riesgo a desastres.
- **En el plano funcional:** un crecimiento urbano de baja densidad; la congestión vial por ausencia de un patrón de calles razonable; externalidades negativas del transporte urbano mal gestionado y falta de suficientes áreas verdes y recreativas.
- **En cuanto a implicaciones sociales y económicas:** baja accesibilidad por parte de estratos medios y bajos al suelo urbano bien dotado de infraestructura de servicios, con la consiguiente segregación social a diferentes escalas; altos costos para la dotación de servicios e infraestructura; limitada accesibilidad a fuentes de empleo, oportunidades educativas y servicios de salud; inseguridad jurídica para la inversión y desarrollo de actividades.

• Hay una falta de instrumentos para verificar la homologación entre planes reguladores de cantones vecinos. Para cantones muy urbanos, que comparten límites generalmente imperceptibles para la población, debe guardarse alguna

concordancia entre la normativa que en materia urbana se define, considerando la realidad imperante y la visión del futuro desarrollo para esas áreas que tengan las municipalidades implicadas. De igual forma, cuando existe un plan regional, los planes reguladores deben considerar lo establecido en el mismo para poder adoptar lo que corresponde a la escala cantonal y adecuarse a las condiciones concretas, pero sin perder la visión de la planificación regional; sin embargo, no existen mecanismos claros para garantizar y orientar este tipo de trabajo.

• Limitado éxito de los municipios en la resolución de los problemas urbanos, tanto en lo que respecta a la elaboración, aprobación y puesta en vigencia de planes reguladores cantonales, como en la implementación de otras medidas que no requieren de tanto tiempo, trámites burocráticos o recursos, por ejemplo regulación de estacionamientos, inversión en áreas verdes, construcción de aceras, tratamiento de residuos, cobro de tributos para invertir en el desarrollo de obras como el impuesto sobre bienes inmuebles y las contribuciones especiales. No todas las municipalidades ejercen activamente su rol como responsables por el desarrollo urbano, dejando en manos de terceros la forma en que esto se da en el territorio o en el peor de los casos, oponiéndose de manera injustificada a la puesta en marcha de acciones que procuran un bien mayor y que serían



un aporte importante en materia de desarrollo urbano, como lo sería la sectorización del transporte público en la GAM. Muchas municipalidades no cuentan con capacidad para encargarse apropiadamente de la atención de temas más allá de lo más básico (recolección de desechos, patentes, permisos de construcción, red vial cantonal, cobro de impuestos sobre bienes inmuebles), quedando muchos aspectos vinculados al desarrollo urbano sin atención.

- Restringidas fuentes de recursos para financiar el desarrollo urbano por parte de municipalidades y del Gobierno Nacional, lo cual también podría ser considerado un componente de la gobernanza. En el caso de municipalidades, se limita prácticamente a la recaudación que se hace del impuesto sobre bienes inmuebles, que cobran y administran las municipalidades, pero donde no tienen libertad para definir ni la base gravable ni la tasa aplicada, pero además de este recurso, existe la posibilidad de cobrar contribuciones especiales, cuando se realicen obras públicas o actividades estatales ejercidas en forma descentralizada o no y de lo cual deriven beneficios para los propietarios de inmuebles, con lo cual pueden financiarse las obras o las actividades que constituyen la razón de ser de la obligación, pero este recurso no es utilizado ni por las municipalidades ni por las instituciones públicas que se encargan de realizar proyectos de infraestructura pública.

Faltan, en la normativa nacional, otros instrumentos que permitan movilizar los recursos necesarios para realizar obras y proyectos urbanos, con el fin de financiar un desarrollo urbano sostenible, que genere mayor calidad de vida y competitividad de las ciudades. Las ciudades son altamente productivas, pero para mantener y aumentar esa productividad, se requiere de una inversión continua en las mismas, la cual debe provenir tanto del Estado como del sector privado.

- La seguridad ciudadana es un problema complejo que tiene relación con otros factores y que se da tanto en zonas urbanas como rurales y que en muchos casos está ligado al narcotráfico y al crimen organizado. La forma en que se diseñan y construyen las ciudades puede contribuir a disminuir las condiciones de riesgo, por ejemplo, al generar suficiente iluminación y eliminar puntos ciegos donde no es posible la vigilancia colectiva de los espacios públicos, en particular las calles y aceras, pero también puede crear condiciones de riesgo, como sucede con edificaciones con grandes muros y grandes condominios, que generan un sentido de seguridad dentro de sus límites pero gran inseguridad en sus paredes exteriores, porque se elimina la vigilancia de muchos ojos en una ciudad.

Con relación a las problemáticas referentes a la planificación urbana en Costa Rica, pueden resaltarse cuatro desafíos fundamentales a ser enfrentados:



2018-2030 POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

- La falta de integración del sistema de ciudades, tanto en el país como en la GAM, por las deficiencias en su sistema de transportes.
- La falta de una adecuada movilidad urbana que limita poderosamente la eficacia del conjunto de la GAM y que amenaza el desarrollo de ciudades intermedias.
- Las principales ciudades intermedias son muy pequeñas y sus formas de crecimiento son inadecuadas por falta de planificación urbana, lo cual se manifiesta mediante: la aparición de barrios cerrados, aunque sean urbanizaciones; asentamientos a lo largo de sus ejes viales; muchas horas con niveles de congestión considerable para su tamaño; paso acelerado de ser ciudades peatonales y de bicicletas a ciudades de automóviles y motos, con una debilitación creciente del transporte público.
- Muchas capitales de cantón muestran gran debilidad producto de la pequeña población y producción cantonal, pero también de la debilidad institucional y de la tolerancia o promoción de patrones de desarrollo que no favorecen el buen funcionamiento de estas.

Contexto ambiental de zonas urbanas y riesgo ante amenazas naturales.

- Aumento de los efectos negativos sobre las infraestructuras y población urbana, producto de los eventos hidrometeorológicos, que en tiem-

pos de cambio climático parecen estar incrementando su gravedad con eventos con máximos o mínimos de precipitación más graves. Estos efectos acentúan las necesidades ya determinadas de preparar al país para fenómenos hidrometeorológicos más graves y aprovechar el potencial del ordenamiento territorial y la planificación urbana para superarlos.

- Problemas por la ocupación de zonas vulnerables a amenazas naturales, áreas ambientalmente vulnerables o de suelos muy fértiles, producto de una insuficiente normativa creada para limitar el crecimiento urbano en estas (falta de planes reguladores). Si bien en el país no ha habido una clara vinculación entre el desarrollo urbano y el contexto ambiental, se cuenta con normativa específica que ha permitido garantizar cierta protección de recursos naturales; además, ha desarrollado jurisprudencia (manejo y protección del recurso hídrico, tanto en el enfoque de la calidad como del aprovechamiento racional; manejo y conservación de espacios públicos, calidad del aire y uso racional de fuentes energéticas), pero la efectividad de estas medidas queda en entredicho al no ser adoptada por las municipalidades en su propia normativa.

- El tema del recurso hídrico se ha posicionado como un tema transversal para el desarrollo urbano del país, en tanto es un factor del que depende la vida, pero donde, además, se requiere



de un abordaje distinto que trascienda los límites cantonales, en lo cual no hay avances significativos. Para el aprovechamiento del recurso hídrico se deben considerar las zonas de recarga de acuíferos y los sitios de acumulación de agua subterránea, donde se hace la extracción, pero en muchos casos las primeras se encuentran en un cantón y las segundas en otro y mientras el primero debe proteger los suelos los segundos pueden desarrollar actividades más productivas económicamente en todo su territorio, lo cual genera disconformidad en aquellos que consideran les corresponden solo cargas y ningún beneficio. Situación similar se presenta con los cantones que tienen gran parte de su territorio bajo un régimen especial y los que experimentan problemas de inundaciones, producto del flujo de aguas generado en las partes altas de las cuencas.

- En términos de riesgos y las condiciones físicas asociadas a estos: la GAM es un espacio reducido que concentra diversos factores de amenaza natural en los que inciden la topografía y características de los suelos; los diferentes niveles de precipitación y además las fallas locales y suelos inestables.

Sistema de transporte urbano y la movilidad de personas

- Falta de una adecuada movilidad que limita poderosamente la eficacia del sistema urbano, lo cual se vuelve especialmente crítico en la GAM. Las externalidades negativas producidas por el

deficiente sistema de transporte y movilidad existente en el país incluyen: pérdida de tiempo por viajes; estrés y efectos negativos sobre la salud; alto consumo energético; exceso de choques viales y sus efectos inmediatos de congestión y de mediano plazo, con afectación a la salud y bienes materiales de los afectados, especialmente peatones y motociclistas; emisiones contaminantes que repercuten en la salud de toda la población y del planeta.

- Desvinculación entre movilidad y transporte público y la planificación urbana, donde no se articulan adecuadamente las políticas en ambas materias, siendo que, aunque las primeras dependen más del Gobierno Central y las segundas de los gobiernos locales, ninguno de los dos puede alcanzar independientemente las soluciones que la colectividad necesita. Ante la falta de una planificación del sistema de transporte público dirigida por el Estado, que considere las necesidades reales de desplazamiento de la población a la hora de definir rutas, lo cual además debe ser acompañado por la planificación urbana, se genera un sistema controlado por operadores privados.

- Las deficiencias de la infraestructura vial, tanto en cuanto a su calidad como a la falta de redundancia en la red, que no da alternativa a ciertas rutas principales y conduce a grandes “cuellos de botella”. Esto se agrava por el alto uso del vehículo particular, que por lo general circulan con uno o dos pasajeros y que casi no tiene limitacio-



2018-2030 POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

nes, ni paga por las externalidades negativas que produce.

- Las deficiencias de la infraestructura vial, tanto en cuanto a su calidad como a la falta de redundancia en la red, que no da alternativa a ciertas rutas principales y conduce a grandes “cuellos de botella”. Esto se agrava por el alto uso del vehículo particular, que por lo general circulan con uno o dos pasajeros y que casi no tiene limitaciones, ni paga por las externalidades negativas que produce.

- La existencia de un ineficiente transporte público, que no ofrece una buena opción al usuario como alternativa al uso del vehículo particular y que, pese a ser el modo de transporte que más se utiliza, no es priorizado; todo esto hace que su uso esté disminuyendo constantemente en términos de la cantidad de personas que se transportan de esta manera en el país. El sistema de transporte público, predominantemente radial, no facilita la integración de los espacios urbanos, entre cantones y barrios, al no considerar las necesidades de desplazamiento de la población que demanda servicios para llegar a sus trabajos, centros educativos y de salud, así como centros comerciales, culturales y recreativos.

- Los problemas experimentados en la GAM se están repitiendo en las principales ciudades intermedias del país: sus formas de crecimiento son inadecuadas y no planificadas; proliferación de barrios cerrados, sin conectividad vial y a lo largo

de sus ejes viales; tienen altos niveles de congestión, a muchas horas del día y días de la semana; están pasando rápidamente de ser ciudades peatonales y de bicicletas, a ciudades de automóviles y motos, con un debilitamiento creciente del transporte público.

- El actual servicio de trenes que presta el INCOFER es muy deficiente debido a la antigüedad de sus vías y equipos y no cuenta con la capacidad operativa para prestar un servicio de calidad entre las cuatro principales áreas metropolitanas del país (San José, Alajuela, Heredia y Cartago), aunque ha representado para muchos una solución razonable. Adicionalmente, no funciona de manera integrada con la red de rutas de autobuses, de acuerdo con la demanda y las necesidades de los usuarios, lo cual limita la eficiencia del servicio de transporte público. Algo similar ocurre con los sistemas de transporte aéreo y marítimo, los cuales también deberían integrarse más adecuadamente con el sistema de transporte público, con el fin de contar con una intermodalidad del sistema de transporte en todo el país; lo cual es vital para la promoción de la actividad turística y el aumento en la competitividad.

Servicios públicos básicos

- Ausencia de suficiente infraestructura esencial para una buena calidad de vida para los habitantes de las ciudades que incluye: aceras,



áreas verdes y recreativas, alcantarillados pluviales y manejo adecuado de las aguas residuales.

- Problemas para garantizar el acceso universal a servicios para la población en el futuro, en virtud del desarrollo urbano no planificado, que ha generado una expansión urbana sin límites razonables y con un patrón de baja densidad, que lleva al incremento en el costo de los servicios por la necesidad de expandir las redes de servicios públicos. Esta extensión, especialmente de la red agua potable, se ha dado según el mínimo necesario y sin prever la conexión de nuevos desarrollos futuros; por lo cual se cuenta con una red que en los extremos resulta “la suma de todos los mínimos”, lo cual es muy ineficiente e insostenible para las instituciones y ASADAS que brindan el servicio.

- Aunque, en general, el país tiene un buen nivel de cobertura de abastecimiento de agua potable intradomiciliario, pese a niveles de pérdidas del orden del 50%, entre lo que debe contarse tanto lo que se pierde por fugas como por un consumo que no está siendo cobrado, se enfrentan problemas serios como: la disponibilidad del recurso hídrico para satisfacer la demanda actual y futura de los centros urbanos; la vulnerabilidad del recurso hídrico ante las diferentes amenazas naturales y antropogénicas que limitan su cantidad o calidad y el desarrollo y rehabilitación de infraestructura para sostener el consumo humano y el desarrollo urbano del país.

- En relación con la recolección y tratamiento de las aguas residuales se tiene un rezago importante. Según datos del AyA⁹, el tratamiento que reciben las aguas generadas en el país se distribuye de la siguiente forma: 70% con tanque séptico, 13,4% alcantarillados sin Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR), 8% corresponde a alcantarillados con PTAR, 6,4% corresponde a PTAR privadas, 2,2% letrina u otro. Tomando en cuenta solo los cantones con un nivel de urbanización mayor al 70%, la cantidad total de aguas residuales ordinarias generadas en zonas urbanas es de 665.968 m³/día y el total de aguas tratadas 129.255 m³/día, por lo que el porcentaje de aguas residuales ordinarias tratadas en zonas urbanas sería tan solo del 19,4%. En general los niveles de cobertura de alcantarillado sanitario son bajos en relación con la cobertura de agua potable y aún menor el de alcantarillado con tratamiento, lo anterior especialmente en áreas fuera de la GAM.

A julio del 2017, se estimaba que el índice de cobertura eléctrica¹⁰ nacional alcanzaba 99,4%¹¹. Como parte del crecimiento de las ciudades y de la alta demanda eléctrica a nivel residencial, industrial y en general (oficinas y comercio), las empresas eléctricas nacionales han tenido que incluir dentro de sus inversiones a corto, mediano y largo plazo, elementos para asegurar la continuidad del

9 Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales - 2016 – 2045; octubre 2016.

10 Una vivienda tiene cobertura eléctrica cuando potencialmente puede ser servida por una red pública sin necesidad de extender las líneas existentes.

11 Informe “Índice de Cobertura Eléctrica 2017”, ICE.



2018-2030 POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

servicio, desde la optimización y nuevas búsquedas para la generación eléctrica, hasta la modernización de sus redes eléctricas con miras a dar sustento a ciudades más compactas e inteligentes, pero en este esfuerzo debe darse mayor articulación entre las empresas y los responsables de la planificación y el desarrollo urbano del país.

Gobernanza para el desarrollo urbano

- La planificación urbana no es un tema central en la gestión pública y no tiene ninguna prioridad efectiva; no forma parte de un Sector, aunque puede entenderse como parte del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos y del Sector Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial. No hay una estructura institucional robusta y bien articulada que se encargue del tema y pueda mediar en la resolución de problemas enfrentados.

- Incumplimiento de la normativa existente en materia de planificación urbana, por parte de diversos actores e insuficiente control para garantizar el cumplimiento de la Ley de Planificación Urbana. La CGR tiene alguna potestad para incidir en el tema, como encargado de la fiscalización del uso de los fondos públicos, para mejorar la gestión de la Hacienda Pública y contribuir al control político y ciudadano, puede llamar a cuentas a instituciones públicas y municipalidades, pero sus esfuerzos no han sido tan efectivos.

- Dificultad en los concejos municipales para aprobar y poner en vigencia planes regula-

dores, incluso cuando se ha cumplido con todos los requisitos técnicos y legales. La negativa de los concejos muchas veces se da sin que medie una justificación técnica y sin que el Estado pueda hacer nada; las instituciones del Estado que financian la realización de planes reguladores no pueden asegurar que el proceso alcance el objetivo último de poner en vigencia un plan regulador y no tienen potestad para incidir en esa aprobación final.

- La institucionalidad costarricense no tiene mecanismos oficiales para hacer efectiva la coordinación necesaria entre los diversos actores de la escena urbana, los cuales también incluyen a la sociedad civil y al sector privado, para trabajar en pro de la solución de los problemas urbanos enfrentados. Las coordinaciones interinstitucionales dependen, en muchos casos, de la buena voluntad y disposición de los jefes y funcionarios de turno que, al carecer de una estructura de gobernanza clara y consensuada, son frágiles y susceptibles al fracaso.

- Dificultad para poner en vigencia planes reguladores y resolver cuestiones vinculadas a su aprobación por parte de diversas instituciones públicas, lo cual ha llevado a una parálisis institucional. En este caso se cuentan a SENARA y a SETENA en lo que respecta a la revisión de la incorporación de la variable ambiental en planes reguladores y a la Sala IV que no resuelve con rapidez los recursos presentados, que frenan la



aplicación de instrumentos de planificación regional (Plan GAM 2014) y la misma aprobación de planes reguladores (Decreto 39150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR para la agilización de la aprobación de los planes reguladores). En ambos casos se ha estado cerca de 3 años sin una resolución, generándose gran desprotección del medio ambiente, los asentamientos humanos y las personas y produciéndose inseguridad jurídica en la autorización de las distintas actividades productivas, lo cual no parece estar adecuadamente dimensionado por los Magistrados de la Sala Constitucional.

Educación en temas de planificación urbana

- Desconocimiento sobre aspectos técnicos de la planificación urbana y ordenamiento territorial en los órganos técnicos y políticos, en todos los niveles de gobierno (municipios, gobierno nacional e instituciones públicas), lo que hace difícil la atención de las problemáticas, que además requieren de una articulación entre actores y sectores para implementar acciones efectivas y concretas para solucionarlas.

- Muchas municipalidades no cuentan con suficiente personal capacitado y con las herramientas normativas (plan regulador y reglamentos internos) que los habiliten para administrar su territorio. Para esto también se requiere una alcaldía y un concejo municipal entendido en la materia, que promueva y facilite las gestiones vin-

culadas con la temática sin postergarlas ante las posibles presiones de intereses particulares.

- El desconocimiento de los principios de planificación urbana en funcionarios y políticos de instancias públicas (Gobierno Nacional, la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, ministerios e instituciones públicas), dificulta la toma oportuna de decisiones y acciones, para que el país avance sin retrocesos hacia soluciones que permitan alcanzar un desarrollo realmente sostenible.

- Desconocimiento, incompreensión y falta de una adecuada valoración por parte de la población en general sobre los temas vinculados a la planificación urbana. Se ignoran los principios básicos para conseguir un desarrollo urbano sostenible y la importancia de regularlos a través de normativa específica y respetarlos, lo que hace que no exista una conciencia social que contribuya efectivamente a que los procesos necesarios para hacer planificación urbana se ejecuten. También, por este desconocimiento, es que la población no toma mejores decisiones respecto al uso de los espacios urbanos y se convierte en un garante del cumplimiento de la normativa.

- No hay una efectiva participación de la población en la toma de decisiones políticas sobre la planificación y el desarrollo urbano, que sea bien informada y tenga incidencia. Dado que para ello es necesario que las autoridades creen los espacios y mecanismos apropiados y reco-



2018-2030 POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

nozcan la necesidad de abrir esta participación y esto no ha sido adoptado por la mayoría de las municipalidades y órganos públicos del país, hay serias limitaciones en esta materia.

- Existe una falta de cultura urbana generalizada, en todas las personas que habitan las ciudades del país, que permita una sana y respetuosa convivencia en entornos urbanos. La forma agresiva e irrespetuosa en que se comportan muchas personas en espacios comunes (la calle, parques, áreas públicas) e inclusive en espacios privados y que afecta a sus vecinos, no fomenta la constitución de una sociedad más civilizada y genera o agrava, muchos de los problemas propios de las ciudades.

La multiplicidad de problemas asociados a la gestión de los espacios urbanos, que incide directamente sobre la calidad de vida de las personas y la competitividad de las ciudades, requiere de una atención integral y coordinada, movida por una **visión de Estado** sobre lo que se quiere y necesita para mejorar estas condiciones y el compromiso de múltiples actores para trabajar y hacer posible el cambio, dando lugar a esa participación que promoverse cada vez más.

Pueden trazarse diferentes caminos para conseguir mejorar en los factores asociados al desarrollo urbano que se han indicado; sin embargo, es necesario articular esfuerzos a través de una política específica para el desarrollo urbano, que defina los grandes objetivos que se persiguen y defina los lineamientos y acciones estratégicas

que, desde la institucionalidad, deberán atenderse, con plazos para su ejecución.

V. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Leyes y reglamentos

En el país, se cuenta con diversas disposiciones a nivel supra constitucional¹², y de menor rango, que obligan al Estado a abordar de manera integral la protección de los derechos a la vida, la salud, al ambiente, a la propiedad privada, al adecuado reparto de la riqueza, entre otros, lo que deriva, sin lugar a duda en la necesidad de emitir por parte del Estado una Política de Desarrollo Urbano.

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

¹² Entre otros, los siguientes:

- Nueva Agenda Urbana (NAU), de la Conferencia Hábitat III (2016).
- Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 (ODS; 2015).
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004).
- Contribución Nacional Prevista ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015).
- Acuerdo de París para la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) (COP21; 2015).
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Cumbre Río + 20; 2012).
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (Cumbre Río + 20; 2012).
- Convención de Lucha contra la Desertificación (Cumbre Río + 20; 2012).



En el año 2000, se crean el Consejo Nacional de Planificación Urbana y la Secretaría Técnica del Plan (Decreto Ejecutivo 31.062-MOPT-MIVAH-MINAE), como instancias que coadyuvan al INVU en la elaboración del PNDU. Adicionalmente, al Consejo se le concede la función de “coordinar políticas, objetivos y prioridades en materia de planificación urbana” y de “promover proyectos, acuerdos, decretos y resoluciones que sobre la planificación urbana a nivel nacional y regional deban ser sometidos al Poder Ejecutivo”.

El CNPU está conformado por los Jercas de las siguientes instituciones y ministerios: MIVAH, quien preside el Consejo; MIDEPLAN; MOPT; MINAE, INVU; IFAM y CNFL; adicionalmente el Secretario Ejecutivo, quien participa con voz, pero sin voto. En la actual Administración, se decidió incorporar por la vía de la invitación a la CNE y al AyA, con el propósito de coordinar acciones comunes y/o complementarias para el desarrollo urbano.

La Secretaría Técnica está conformada por un equipo técnico de funcionarios de las instituciones que conforman el Consejo, precisamente para dar seguimiento a los acuerdos del Consejo y contribuir con éste en los proyectos que se le asignen.

Es a partir de dicha estructura de trabajo, prevista por el ordenamiento jurídico y teniendo presentes los deberes del Estado costarricense, que se construye la PNDU.

Políticas nacionales

Sobre recursos que permiten orientar las acciones del país en un campo de acción específico, en el pasado el MIVAH promulgó dos políticas públicas con sus respectivos planes de acción: la PNOT 2012-2040, la PVAH 2013-2030. Adicionalmente, se generó y aprobó vía Decreto Ejecutivo el Plan de Desarrollo Urbano de la Gran Área Metropolitana 2013-2030 (Plan GAM 2013); actualmente impugnado ante la Sala IV.

La PNOT es un instrumento de planificación estratégica, de largo plazo, que busca integrar un marco de objetivos y esfuerzos institucionales comunes, que procuren el desarrollo del territorio y de la población de manera equilibrada, equitativa, sostenible y competitiva, mediante la correcta gestión de los asentamientos humanos y el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos. Contiene metas en tres ejes de desarrollo: a) Calidad de hábitat, asociado a temáticas de: Planificación de los Asentamientos Humanos, Vivienda, Infraestructura y Redes, Movilidad y Transporte, Participación Ciudadana y Paisaje, áreas verdes, recreativas y espacios públicos; b) Protección y Manejo Ambiental, desarrollado mediante los siguientes temas: Manejo de cuencas y recurso hídrico, Uso y Manejo de Suelos, Diversidad Biológica, Carbono Neutralidad y Educación Ambiental y c) Competitividad Territorial, a través



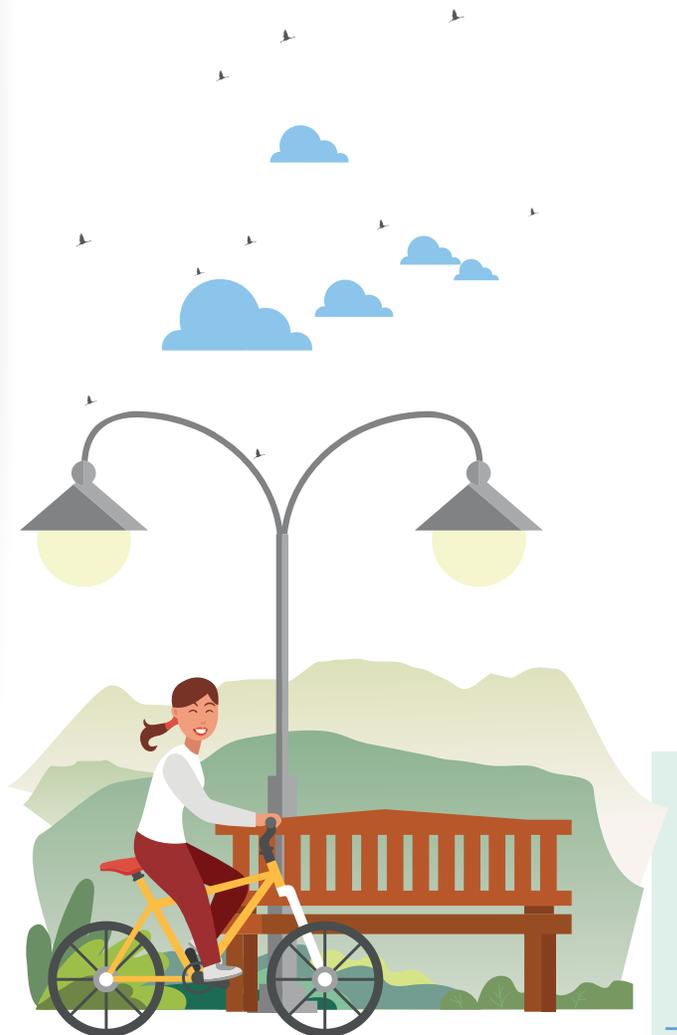
2018-2030 POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

de Potencial Turístico, Innovación Tecnológica, Infraestructura y Gestión Pública.

Sobre los insumos que aporta la PNOT y la vinculación con la PNDU, cabe resaltar el hecho de que al abordar la temática de Ordenamiento Territorial se queda en un ámbito más general, dentro del cual es necesario desarrollar con mayor detalle aquellos aspectos específicos de las áreas urbanas; adicionalmente, en la PNOT no se generaron lineamientos técnicos específicos en materia de planificación y desarrollo urbano, lo cual constituye una guía práctica para el trabajo y la gestión de ciudades.

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

aplicación resulta poco factible, de ahí la necesidad de que ésta sea complementada a través de la Política Nacional de Desarrollo Urbano.





COMPETENCIA Y ROL DE LOS ENTES INVOLUCRADOS CON EL DESARROLLO URBANO

MIVAH	<p>Ministro(a) Rector del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos (incluye a INVU, IFAM y CNE). Jerarca preside el Consejo Nacional de Planificación Urbana.</p>
MIDEPLAN	<p>Responsable de cumplir las funciones que requiere la planificación urbana nacional o regional (LPU).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiar la realización de planes reguladores.
MINAE	<p>Ministro(a) Rector de Sector Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial (incluye al MIVAH, INVU, CNE, AyA).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de planes reguladores en lo que respecta a la incorporación de la variable ambiental (SETENA, SENARA).
MOPT	<p>Ministro(a) Rector del Sector Transporte e Infraestructura.</p>
MICITT	<p>Ministro(a) Rector del Sector Telecomunicaciones.</p>
INVU	<p>Responsable de cumplir las funciones que requiere la planificación urbana según la LPU.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar planes reguladores cuando se solicite. • Aprobar planes reguladores. • Realizar normativa según Artículo transitorio II de la LPU.
IFAM	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar asistencia técnica a las municipalidades. • Dar capacitación a las municipalidades. • Financiar la realización de planes reguladores.
CNE	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir resoluciones vinculantes sobre riesgo (zonas de riesgo). • Ejercer control sobre la función reguladora realizada por otras instituciones para controlar procesos generadores de riesgo. • Asesorar a municipalidades en el manejo de información sobre riesgos. • Fortalecer capacidades para manejo de emergencias (diversos niveles territoriales).
AYA	<p>Rectoría técnica de la prestación de servicios de abastecimiento de agua potable, alcantaril lado sanitario y alcantarillado pluvial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestación de servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario
CNFL	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer de infraestructura y energía eléctrica al área servida de la GAM. • Apoyar y contribuir en el crecimiento urbano al Gobierno Central y municipalidades desde la perspectiva del sistema eléctrico en la GAM



2018-2030 POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

VI. MARCO CONCEPTUAL

La PNDU es destinada a actuar sobre el ámbito de las ciudades del país. Se entenderá como ciudad a todo asentamiento humano donde la vocación urbana prevalezca sobre la rural, lo cual significa que las actividades económicas predominantes son la prestación de servicios, comercio e industria, no relacionada directamente con el campo y la explotación agropecuaria y que tiene una población mayor a 2 mil habitantes.

Una ciudad se define tanto por la concentración de población y viviendas, como por la disponibilidad de infraestructura de servicios básicos de salud, educación y transportes, así como otros servicios, comercio e industria, necesarios para satisfacer las necesidades de sus habitantes y garantizar la vida; así como por el papel de intermediación que se tenga respecto a otras ciudades en su área de influencia, entre lo que puede encontrarse territorios rurales, ciudades menores y asentamientos humanos pequeños y otras ciudades mayores del subsistema al que se pertenezca. Así, una ciudad es un entorno urbano que es dinámico y cambiante y, según la normativa nacional, le corresponde a cada municipalidad hacer la definición de los límites respectivos a través del plan regulador¹³. En esta definición es necesario incluir las zonas para la expansión futura, considerando: la morfología urbana actual; las proyecciones de crecimiento a futuro de la población; las necesidades futuras de uso del suelo en función de

actividades económicas y productivas del cantón; las necesidades según el tipo de desarrollo urbano que se quiere impulsar y la interacción entre la zona urbana y rural.

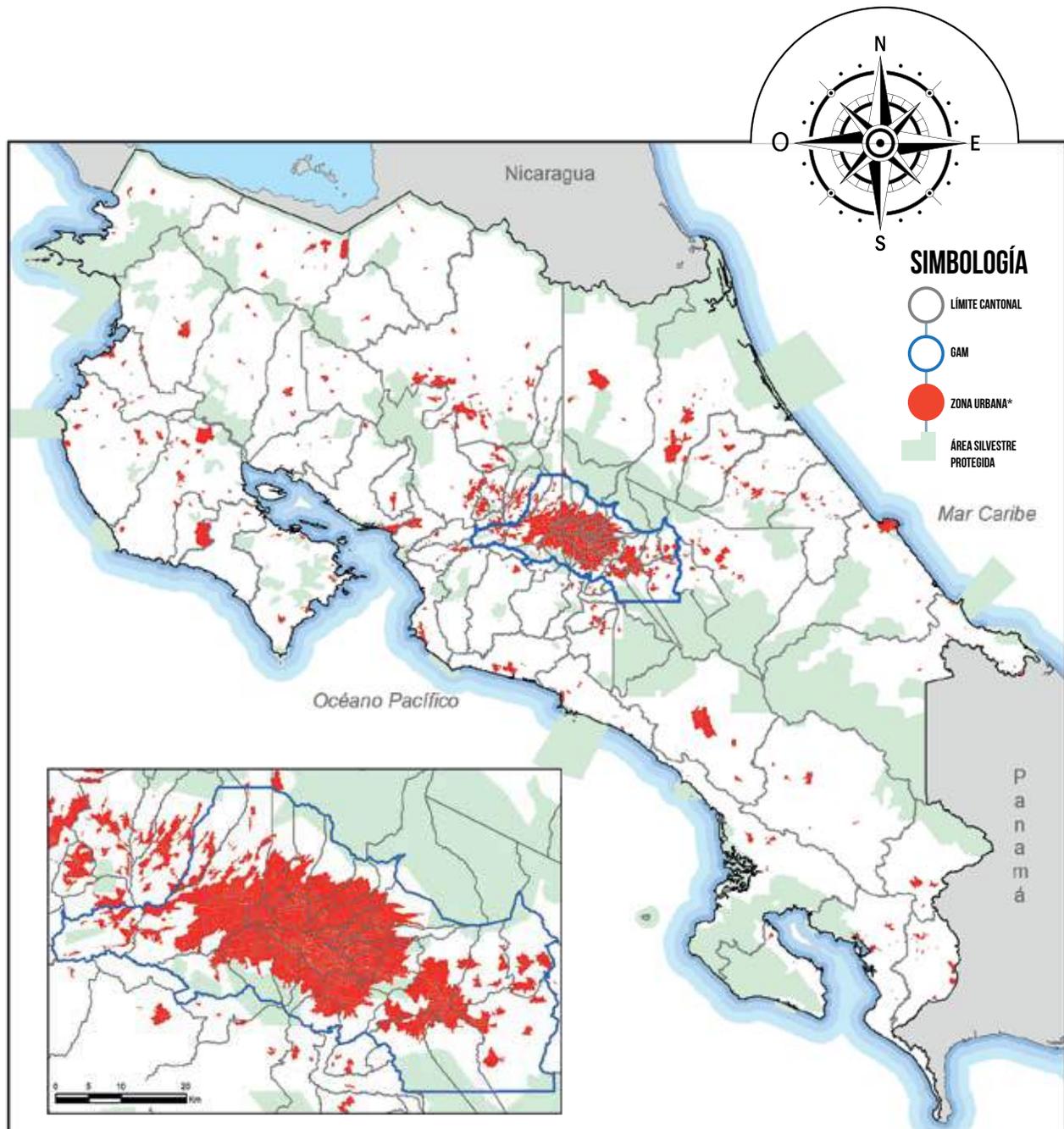
Con el fin de hacer un mapeo de la dimensión geográfica de la PNDU se considera, en términos generales, como la zona urbana dentro del anillo de contención de la GAM, algunas ciudades que están dentro del límite de la GAM, pero fuera del Anillo de Contención y que en el Plan GAM de 1982 fueron definidas como parte del Área de Control Urbanístico; o que son cabecera de cantones o distritos con población mayor a 6.500Hab y por las demás ciudades según la clasificación dada en los lineamientos técnicos de esta Política.

El Mapa 1 muestra las zonas urbanas de aplicación de la PNDU, mapeo realizado con base en la clasificación hecha por el INEC de las unidades geoes-tadísticas mínimas urbanas (UGM), con su propia metodología. Sin embargo, el límite específico y legal de estas zonas urbanas en cada cantón del país debe ser determinado por la zonificación de uso del suelo, adoptada a través del respectivo plan regulador cantonal o costero, en el caso de que la Zona Marítimo Terrestre incluya áreas de vocación urbana, donde también aplicarían los criterios considerados en la PNDU; por lo cual esta imagen sólo debe ser tomada como una referencia general que permite tener noción sobre la dimensión geográfica de la Política que, pese a representar cerca de un 4% de territorio continental del país, concentra al 73% de la población nacional¹⁴.

¹³ Artículo 24 de la Ley N°4240 de Planificación Urbana

¹⁴ INEC, Censo de Población y Vivienda del 2011.

POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 2018-2030



Mapa 1. Dimensión geográfica de la PNDU 2018-2030

Fuente: INEC, MIVAH.
Elaboración: Secretaría Ejecutiva CNPU.

0 10 20 40 60 Coordenadas
Km CRTM05

* Definida con base en Unidades Geoestadísticas Mínimas (UGM) del INEC clasificadas como "urbanas". No corresponde a zonificación oficial del plan regulador cantonal respectivo.