

# ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COSTA RICA (PNOT 2012–2040)

**JOHANNA ALARCÓN RIVERA**

Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica

johanna.alarcon@ucr.ac.cr

En el presente documento se aplica el enfoque cognitivo de Pierre Muller (1998), en algunos de los instrumentos de acción pública sobre el tema de ordenamiento territorial para el caso costarricense en el periodo de 1995 al 2013, mostrando que el tema de ordenamiento territorial surge por primera vez en una iniciativa de legislación ambiental, anterior a ello se dimensionaba en aspectos de planificación urbana ligados al uso del suelo, siendo de esta manera algo limitado. Después de ahí, se generaron diversas iniciativas hasta lo que hoy se presenta en una dimensión de desarrollo sostenible, siendo así un cambio de referencial. Algunos aspectos que emergieron del proceso de análisis fueron: referencial de visión integral del ordenamiento territorial con criterios ambientales (Ley Orgánica del Ambiente (LOA) del 1995); referencial de visión común y desarrollo regional a nivel de Centroamérica (ACOT, 2010); referencial de visión de planificación de escala regional a nivel nacional que sirva de encuadre de los planes reguladores de los municipios de la GAM (Plan GAM 2013); referencial de visión espacial de las políticas sociales, ambientales y económicas en el territorio en tres áreas estratégicas: Calidad del Hábitat; Protección y Manejo Ambiental y Competitividad Territorial (PNOT, 2012–2040); referencial de visión de sostenibilidad de la gestión operativa de las áreas estratégicas del PNOT: Calidad del Hábitat, Protección y Manejo Ambiental y Competitividad Territorial (PLANOT, 2012–2040).

## ANALYSIS OF THE PROCESS OF FORMULATION OF THE NATIONAL LAND MANAGEMENT POLICY IN COSTA RICA (PNOT 2012–2040)

This article applies the cognitive approach of Pierre Muller (1998), in some of the instruments of public action on the subject of territorial planning for the Costa Rican case in the period from 1995 to 2013, showing how the territorial planning arises. In the first time, in an environmental legislation initiative it was dimensioned in urban planning aspects linked to land use, somewhat limited. After that, various initiatives were generated up to what is presented today in a dimension of sustainable development, thus being a benchmark change. Some aspects that emerged from the analysis process were: referential of integral vision of territorial planning with environmental criteria (Organic Law of the Environment (LOA) of 1995); referential of the Common Vision and Regional Development at the Central American level (ACOT, 2010); referential of vision of planning of regional scale at national level that serves as a framing of the regulatory plans of the municipalities of the GAM (GAM Plan 2013); referential spatial vision of social, environmental and economic policies in the territory in three strategic areas: Habitat Quality; Environmental Protection and Management and Territorial Competitiveness (PNOT, 2012–2040); Referential vision of sustainability of the operational management of the strategic areas of the PNOT: Habitat Quality, Environmental Protection and Management and Territorial Competitiveness (PLANOT, 2012–2040).

## INTRODUCCIÓN

La Política Pública de Ordenamiento Territorial (2012–2040) surge por el interés de la administración de la Presidenta Laura Chinchilla (periodo 2010–2014), con el objetivo de “contar con una política de largo plazo en el ámbito del ordenamiento territorial, que brinde los lineamientos y directrices generales para la correcta gestión del territorio nacional y, a la vez, sirva de base para la elaboración de un Plan Nacional que establezca un marco común de acción estratégica para las instituciones estatales” (MIDEPLAN, 2010, p. 78), bajo el liderazgo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), en ejercicio de la Rectoría del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda.

Un antecedente clave en la incorporación del concepto de ordenamiento territorial en la legislación costarricense consiste en la aprobación de la ley de ambiente de 1995, que para algunos autores como Astorga (2011) consiste en uno de los primeros lineamientos de política de ordenamiento territorial con el criterio ambiental.

Posteriormente, Alfaro (2013) señala las principales acciones en el 2013 en el componente de ordenamiento Territorial, tales como: 1) Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012–2040 (PNOT 2012–2040), 2) Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014–2020 (PLANOT 2014–2020), 3) Plan de la Gran Área Metropolitana 2013 (Plan GAM 2013) y 4) Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial (ACOT, 2010) .

Anteriormente a ello, es importante señalar una serie de hitos e iniciativas que conforman los antecedentes de la PNOT, que se detallan a continuación:

**Cuadro 1 Hitos e iniciativas que conforman los antecedentes de la PNOT (1982–2011)**

Fecha	Iniciativa
1982	El Plan GAM tiene vigencia en los temas que el actual Plan GAM del 2013 no se interpone u actualiza. Este plan es creado por la “Dirección de Urbanismo del INVU, acatando las disposiciones de la Ley de Planificación Urbana, elaboró el GAM 82, el Plan Regional Urbano del área Central del país, el principal conglomerado poblacional nacional, en la idea de ordenar y conducir el hecho urbano de este principal núcleo urbano de la Nación” (INVU, s.f, p. 5)
2000–2003	“A raíz de la creación del Consejo Nacional de Planificación Urbana y la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (ST/PNDU) mediante el Decreto Ejecutivo 28937 MOPT-MIVAH-MINAE del 9 de octubre del 2000, modificado por el Decreto Ejecutivo 31062 MOPT-MIVAH-MINAE del 29 de abril del 2003, en apoyo al INVU y su Dirección de Urbanismo se impulsa el compromiso de Ley No 4240 de Planificación Urbana de contar con Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Es así, como en octubre del 2001 se presenta la fase I y en mayo la fase II, por parte de la Secretaría Técnica, ambas fases aprobadas por la Junta Directiva del INVU, el día 13 de noviembre del 2002” (INVU, s.f, p. 5).
2002–2011	Se dan varios hitos en la elaboración de PNDU: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se planteó ante la Gestión de Gobierno de la República, a la Unión Europea la posibilidad de incluir el tema urbano en los programas de cooperación internacional (Convenio de Financiación 8ala/2002/001-068 firmado entre la República de Costa Rica y la Unión Europea).</li> <li>2. Dicho Convenio se articuló como la fase III-A del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y se identificó como Planificación Regional Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica.</li> </ol>
2002–2011	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Para atender el Convenio firmado con la Unión Europea y elaborar la fase III-A del PNDU (actualización del Plan GAM 82), se encarga a la ST/PNDU, la elaboración de la actualización y modificación del GAM 82, el Plan Regional Urbano del GAM (PRUGAM).</li> <li>4. Posteriormente en el 2011, el PRUGAM, fue presentado al INVU para su aprobación, dicho Plan se rechaza por parte del INVU, por una serie de aspectos que se estipulan en un documento elaborado por la Dirección de Urbanismo y avalado por la Junta Directiva del INVU.</li> <li>5. Por lo tanto, El MIVAH encarga al INVU, mediante la Dirección de Urbanismo, elaborar las modificaciones pertinentes del PRUGAM, a fin de proceder a su aprobación y posterior vigencia, para su aplicación en el territorio metropolitano.</li> <li>6. La Dirección de Urbanismo del INVU, a fin de realizar la actualización y modificación del GAM 82, plantea el Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran área Metropolitana (POT/GAM 2011–2030). En la idea de crear un Modelo Urbano Regional Metropolitano en el GAM, eficiente, ordenado, sostenible, nuestro y en armonía con el medio natural, en donde la población metropolitana eleve su calidad de vida y encuentre los espacios óptimos para su pleno desarrollo.</li> <li>7. El POT/GAM tiene como base los análisis y estudios realizados por el PRUGAM, como lo son, el diagnóstico, propuestas, reglamentación y cartografía, es decir retoma lo analizado y propuesto por el PRUGAM y de ahí parte para dar la nueva versión del proyecto urbano del GAM. (INVU, s.f).</li> </ol>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE INVU (S.F).

Con respecto a esta última propuesta POT GAM, en el año 2012, el gobierno de Laura Chinchilla tampoco comparte la idea ni pudo defender ante ataques de actores económicos ni ante los defensores del PRUGAM. La idea de los actores es la visión regional a nivel nacional del ordenamiento del territorio, sin embargo tal como es el espacio territorial muestra su complejidad en la construcción social del proyecto como tal.

El Plan GAM de 1982 es un antecedente de planificación regional, que durante 30 años no ha sido actualizado y es evidente el acelerado crecimiento urbano y desarrollo inmobiliario, a pesar de los intentos fallidos que anteriormente se muestran, estos han dejado al menos insumos técnicos para la toma de decisiones.

Por lo tanto, en este contexto se plantea la siguiente interrogante de investigación: ¿Cómo se dio el proceso de formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (2012–2040) en términos del marco referencial que los actores abordan en su definición?

El presente documento presenta varios apartados. En primera instancia se presenta el marco teórico que sirve de marco analítico para el desarrollo del caso, el cual consiste en el enfoque cognitivo de Muller. Seguidamente se presenta la metodología de la investigación que expone los instrumentos utilizados, principalmente la revisión documental y el análisis de la información revisando su contenido de acuerdo a los aspectos de interés para la investigación como las variables del enfoque cognitivo. A la vez se muestra el desarrollo del caso que a partir de la pregunta de investigación en términos de la formulación de la política pública se muestran los resultados del mismo de acuerdo a los referenciales encontrados en los documentos de acción y política pública elaborados por los actores. Finalmente se muestran las conclusiones que el proceso de investigación presenta y reflexiones finales por parte de la autora y su correspondiente bibliografía.

## 1. MARCO REFERENCIAL DE MULLER

El enfoque que se utiliza para el caso en cuestión es el cognitivo. De acuerdo con Jolly (citado en Holguín 2017) “la acción pública como un proceso de marcos de

interpretación del mundo a partir de los cuales los actores desarrollan sus estrategias para definir el contenido de las políticas (en función de sus intereses), además de construir su relación con el mundo y las representaciones para entender y actuar sobre lo real” (p. 119).

El entorno actualmente es complejo, ya que presenta diferentes variables, causas y factores que intervienen en los asuntos públicos a atender. De alguna forma termina siendo “turbulento, aleatorio, imprevisible, inestable” para la toma de decisiones (Muller, 1998, p. 71). Por lo tanto, cada actor trata de minimizar la incertidumbre con medidas que le permitan estabilizar su campo de decisiones que establecen la toma de acciones, a sabiendas que éste es también limitado.

De esta forma, el enfoque cognitivo trata de conocer a los actores políticos, en base a la exploración de la forma en que perciben el mundo y plantean sus soluciones. Por lo tanto, en el análisis de política pública a partir de este enfoque, el problema fundamental es: “entender cómo está formulado y puesto en marcha un programa” (Muller, 1998, p. 71).

Para establecer esta percepción del mundo, “cada agente construye un campo cognitivo que contiene el conjunto de las informaciones que él estima pertinentes. Y es a través de este campo de conocimiento como el agente percibe el mundo” (Muller, 1998, p. 71). De esta manera se simplifica el campo de decisión para hacerlo viable.

En términos de la información que se reconoce después de tomada la decisión como pertinente, en el momento del análisis de política pública se encuentra “perdida” en un flujo de informaciones contradictorias que le quitan sentido. Por lo tanto, el fin del enfoque cognitivo es “saber cómo se construye este sistema de referencia” (Muller, 1998, p. 71).

Es decir, de acuerdo con Jolly (citado en Holguín, 2017) el “elaborar una política pública consiste en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva, que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos a este conjunto de imágenes el referencial de la política pública” (p. 236).

Por otra parte, Muller (citado en Thoening, 2009) señala que la política pública actúa de dos maneras: por un lado, por prácticas materiales reconocibles como controles, la construcción y el mantenimiento de infraestructuras, los subsidios financieros, la prestación de servicios de salud, etc., y por otro lado, a través de prácticas más inmateriales como campañas de comunicación institucional, discursos, propagación de normas y de marcos cognitivos.

Desde el punto de vista de los actores, Muller (2010) citado en Holguín (2017) entiende a las políticas públicas como configuraciones de actores, lo que implica subrayar tres puntos centrales:

- a. El problema de la racionalidad de los actores, donde se destaca lo relativo a la incertidumbre y la complejidad que rodea los procesos decisionales.
- b. El papel de la administración pública, denominado “el medio decisional central”, desde donde se configuran cuatro círculos de decisión, “conformados por un núcleo duro de actores relativamente permanentes y por actores que intervienen de modo más puntual” (Muller, 2010, p. 90); el primero se caracteriza por concentrar todas las decisiones; el segundo lo configuran las denominadas administraciones sectoriales “que intervienen cuando su campo está implicado” (Muller, 2010, p. 90), el tercero conformado por “socios externos al Estado [...]: sindicalistas, gremios, asociaciones, empresas públicas y privadas” (Muller, 2010, p. 91); el cuarto y último representado por los órganos del sistema político (Muller, 2010, p. 91).
- c. Las redes, foros y comunidades de política pública. Muller caracteriza las redes de políticas desde la idea de “horizontalidad de los intercambios entre los actores implicados, menos jerarquizados y a menudo informales” (Muller, 2010, p. 91). Una de sus funciones más importantes siguiendo a Muller es ser el lugar donde se construyen los diagnósticos y las soluciones que van a conllevar a decisiones políticas: “las redes son unos lugares de producción de la significación de las políticas públicas” (Muller, 2010, p. 102). Por su parte los foros

de comunidades de política permiten la “conducción de los debates y controversias en las diversas redes de políticas públicas”. Es el lugar donde se fabrican las recetas” (Muller, 2010, pp. 102–103), es decir los modelos desde los cuales se van a orientar de modo concreto los programas de acción pública” (p. 126).

## 2. EL REFERENCIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA SEGÚN MULLER

Tal como se señaló anteriormente, es construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Desde esta imagen, “el referencial de una política pública está constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos... se trata de un proceso cognitivo cuya función será entender lo real limitando su complejidad” (Muller, 1998, p. 72).

De acuerdo con el autor, “la elaboración del referencial de una política pública corresponde entonces a un doble proceso: a) una operación de decodificación de lo real, gracias a la invención de operadores intelectuales que permitan disminuir el carácter opaco del mundo, definiendo nuevos puntos de apoyos para actuar y b) una operación de recodificación de lo real, a través de la definición de modos operacionales susceptibles de definir un programa de acción política” (Muller, 1998, p. 72).

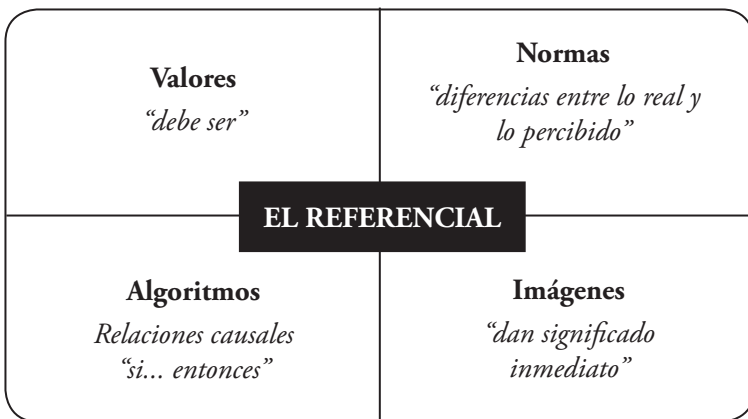
En términos de la unificación del campo cognitivo, “el proceso de construcción del referencial puede descomponerse en tres operaciones concomitantes: a) una operación de clasificación de las informaciones en función de un marco de perfección de la realidad, b) una operación de construcción de algoritmos operacionales (se trata aquí de definir los operadores intelectuales, quienes deberán permitir la acción y la transformación del sistema del cual se ha comprobado la evolución), c) Finalmente, una operación de integración de estos algoritmos con unos valores, que van a darles la fuerza y la deseabilidad necesarias (se trata de un proceso esencialmente cultural, que puede cuestionar los valores más fundamentales de los individuos)” (Muller, 1998, p. 73).



Es decir, el referencial para Muller está compuesto por un conjunto de prescripciones (preceptos, disposiciones), que le dan sentido a un programa político, al definir criterios de elección y modos de designación de los objetivos; este articula cuatro niveles de percepción del mundo a saber: “unos valores, unas normas, unos algoritmos y unas imágenes” (Figura 1; Muller, 2010, p. 102). Por lo tanto:

“Los valores son las representaciones más fundamentales sobre lo que es bien y lo que es mal, lo deseable o lo que está por descartar” (Muller, 2010, p. 117), llegando a definir un marco global de acción pública; por su lado, las normas: “definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Definen unos principios de acción más que unos valores...” (Muller, 2010, p. 117); los algoritmos: definidos como “unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Pueden expresarse bajo la forma de ‘si..., entonces’...” (Muller, 2010, p. 117); y por último las imágenes: “...son unos vectores implícitos de valores, de normas y aún de algoritmos. Son unos ‘atajos cognitivos’ que le dan significación inmediata a lo que se hace” (Muller, 2010, p. 118), es decir dan “significación inmediata a algo sin hacer uso de largo discursos” (Holguín, 2017, p. 127).

**Figura 1 Niveles de percepción del referencial**



FUENTE: BERNAL (2015) CON BASE EN MULLER (2009).

### 3. LA REFERENCIA GLOBAL Y REFERENCIAL SECTORIAL

Cuando un nuevo sistema de valores y de normas se impone es la señal de un cambio del referencial global. De esta manera, el referencial de una política pública puede descomponerse en tres elementos: el referencial global y el referencial sectorial.

En cuanto al referencial global “es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales. Está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas” (Muller, 1998, p. 74). De esta manera, el referencial global es un consenso que delimita el campo intelectual en el cual van a organizarse los conflictos sociales.

Por el lado del referencial sectorial “es una imagen del sector o de la profesión. Su primer efecto es delimitar las fronteras del sector. Las fronteras de un sector son objeto de conflictos permanentes en relación con las controversias sobre la inscripción en la agenda política” (Muller, 1998, p. 75).

Finalmente, el estudio de una política pública se expone a un cuestionamiento sobre la manera como se opera permanentemente (no sólo en la fase de elaboración) sino la transacción entre el referencial global (lo que supone descubrir su estructura normativa) y un referencial sectorial.

### 4. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

El caso se desarrolla a través de un proceso de investigación cualitativa, mediante la revisión de documentos técnicos elaborados por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), el Instituto Nacional de Urbanismo (INVU), ponencias elaboradas por expertos tales como Allan Astorga y Dionisio Alfaro para el Estado de la Nación, donde se realizaron entrevistas a funcionarios de las instancias señaladas.

El proceso de análisis de la información se realizó a partir de los aspectos del enfoque cognitivo de Muller para después identificar en los documentos de política pública, tales como el PNOT, el PLANOT, el Plan GAM, la ACOT, el referencial de los actores según el autor. Durante la investigación se identificó que el concepto de ordenamiento territorial surge a partir de 1995 en la Ley Orgánica de Ambiente (lo cual señala un hito y punto de partida) y, por otro lado, la Política Pública de Ordenamiento Territorial (PNOT) se formula a partir del 2013, por lo tanto en este consiste el periodo de estudio.

#### 4.1 Desarrollo del caso

Antes de iniciar el desarrollo del caso, se considera de vital importancia definir algunos conceptos que faciliten la comprensión del caso. Según Monnet (citado en Bernal, 2005) el territorio es el espacio material donde se realiza una acción humana repetitiva. De esta manera ordenar un territorio “significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades” (Bernal, 2015, p. 23).

Desde una definición más completa, uno de los principales estudiosos del tema a nivel latinoamericano señala que el ordenamiento territorial es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico y parcialmente participativo, con el que se pretende generar una imagen objetivo del área de estudio, que oriente la organización del uso y ocupación del territorio, en orden a sus potencialidades y limitaciones, basado en expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo a nivel región y país, permitiendo concretar una base de un plan para un modelo territorial de mediano y largo plazo, que la sociedad percibe como deseable, incorporando algunas acciones mediante las cuales se actuará para conducir al territorio hacia el horizonte que se aspira (Gómez Orea, 2002).

De esta manera y basado en lo anterior, la idea de territorio es un espacio dinámico y complejo donde se realizan las actividades humanas y el referencial de política pública de ordenamiento territorial es un proceso en construcción social que es complejo y dinámico con el fin de organizar y regular las actividades humanas.

El referencial global del ordenamiento territorial es el desarrollo sostenible y el referencial sectorial sería ordenar y regular las actividades humanas para la construcción de un proyecto territorial que resultan de la coordinación y consenso del proyecto territorial.

La Política Pública de Ordenamiento Territorial (PNOT) señala la ideas sobre el *debería ser* del territorio en términos del desarrollo sostenible, o sea de los valores.<sup>1</sup> Por otra parte, la planificación son las ideas de lo que es *posible hacer* en términos de recursos políticos, territoriales, entre otros. Por su parte, el gobierno y los distintos sectores son las ideas de la *voluntad de hacer* y los instrumentos de acción pública (Plan GAM y PLANOT) son las ideas de *cómo hacer*.

Como antecedentes en la formulación de la política pública de ordenamiento territorial es importante señalar que la “Ley Orgánica del Ambiente (LOA) aprobada en 1995, es quien por primera vez incluye el concepto de Ordenamiento Territorial (OT) en la legislación en Costa Rica, esta ley no establece instrumentos a través de los cuales se debe realizar el (OT)”. (Alfaro, 2011, p. 8). En este sentido, igualmente coincide Astorga (2011) pues esta ley “establece todo un capítulo sobre el tema del ordenamiento del territorio que, puede afirmarse, representa los primeros lineamientos de política de ordenamiento territorial con criterio ambiental que se hace en el país” (p. 11).

De esta manera, la LOA es su capítulo VI (ver anexo 1), artículo 28 señala las políticas de ordenamiento territorial mencionando “es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente” (Asamblea Legislativa, 1995, §6.). Lo cual para Astorga (2011) establece

---

1 En este sentido, por ejemplo el artículo 50 de la Constitución Política se indica que: El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes (así reformado por Ley No. 7412 del 3 de junio de 1994).

una política concreta en materia de ordenamiento territorial. Por lo tanto, desde este punto de vista, “el tema ambiental debe ser parte integral e inexorable del ordenamiento y planificación de uso del territorio” (p. 11).

Por lo tanto, se amplía la visión de uso de suelo urbano, al ordenamiento territorial incorporando criterios ambientales, es decir, presentando un cambio de referencial en los actores. Tal como señala Astorga (2011), la Ley Orgánica del Ambiente, es sólo el principio de un proceso que puede resumirse como el de la consideración del tema ambiental en el ordenamiento del territorio, haciendo que éste deje de ser sólo urbano, para transformarse en un elemento más integral (p. 11).

Asimismo, el MIVAH (2012) reafirma que la “Ley Orgánica de Ambiente (N° 7554, del año 1995) representa un hito en la normativa territorial del país, debido a que establece una serie de principios generales para la conceptualización del ordenamiento territorial, en materia de desarrollo sostenible, y representa el inicio de una era de legislación ambiental que le ha permitido al país posicionarse en esta materia” (p. 9).

Como instrumento de planificación nacional, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, durante el gobierno de Laura Chinchilla, se señala que: “es urgente contar con una política de largo plazo de ordenamiento territorial, que brinde los lineamientos y directrices generales para la correcta gestión del territorio nacional y a la vez, sirva de base para la elaboración de planes nacionales e institucionales.” (p. 78). De esta manera se pretende incorporar todas estas herramientas de planificación de manera escalar (ver anexo 2), además de tipos de planes no solo urbanos sino de otros temas como competitividad, territorios rurales, entre otros (Plan GAM, 2013).

Al retomar la pregunta de investigación para el desarrollo del caso, es: ¿cómo se dio el proceso de formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (2012–2040) en términos del marco referencial que los actores abordan para su definición? Se puede señalar que, según Alfaro (2013), se dieron una serie de pasos para la formulación de la política pública de Ordenamiento Territorial al nivel nacional. En este sentido, desarrolla en su ponencia una serie de entrevistas

realizadas a expertos, tal como al MSc. Gabriel Román de la Dirección de Gestión Territorial de MIVAH donde se muestran las principales acciones en el 2013 en el componente de ordenamiento Territorial, tales como: 1) Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012–2040 (PNOT 2012–2040), 2) Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014–2020 (PLANOT 2014–2020), 3) Plan de la Gran Área Metropolitana 2013 (Plan GAM 2013) y 4) Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial.

En este sentido para Alfaro (2013) los hechos relevantes que se relacionan con los avances del ordenamiento territorial son:

1) Aprobación y publicación en abril de 2014 de la nueva reglamentación del Plan GAM 2013–2020 que actualiza el Plan GAM de 1982 por la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano a cargo del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Como parte del cumplimiento de las metas del Plan Nacional del Desarrollo 2011–2014. Se mantiene vigente el reglamento No. 25902 derivado del Plan GAM de 1982, en lo que no lo modifique el nuevo reglamento publicado en el Diario Oficial la Gaceta. 2) Plan GAM (2013) es una propuesta más integrada, más coherente y más priorizada (ver figura 1), 3) La aprobación y oficialización de la política (PNOT) el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) con la rectoría del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Como parte del cumplimiento de las metas del Plan Nacional del Desarrollo 2011–2014. Con lo que se inicia la formalización del Ordenamiento Territorial como política de Estado. Ambos vinculantes para toda la administración del estado, 4) Se mantiene el anillo de contención urbana y se prioriza el crecimiento en la zona urbana y urbanizable ya declarada desde el Plan GAM 1982. Existe disponibilidad de tierra para urbanizar dentro de la GAM y 5) Mantiene tres macro zonas: urbana, protección y conservación. Con usos predominantes y uso recomendados por macro zonas, 6) Tanto el Plan GAM, la PNOT y PLANOT exponen instrumentos de gestión financiera y gestión del suelo novedosos para su aplicación en Costa Rica.

Por lo tanto, se visualiza al Plan GAM (2013) el cual orienta, de manera permanente, la planificación de escala regional y funciona como punto de partida y referencia para los Planes Reguladores locales, a la vez que brinda lineamientos y orientaciones tanto indicativas como vinculantes para articular las grandes infraestructuras urbanas, industriales, redes de servicio y transporte, zonas de protección agrícola, corredores biológicos y la estructura eco-sistémica de interés regional y nacional.

Por su parte desde una visión regional centroamericana, la Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial (ACOT), aprobada por los ministros del ramo en la región en junio del 2010, establece los siguientes objetivos para ser implementadas por los Estados de la región:

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

- Promover y fomentar el liderazgo de los municipios para la creación de asentamientos humanos inclusivos, competitivos, menos vulnerables y más seguros, ambientalmente sostenibles y capaces de alojar nuevas migraciones territoriales” (MIVAH, 2012, p. 15).

De esta manera con ambos instrumentos de planificación se puede identificar la visión de conjunto del ordenamiento territorial y a la vez la complementariedad con otros instrumentos de planificación en distintas temáticas de índole sectorial, cercanos al referencial sectorial señalado.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) señala en su marco conceptual que “el ordenamiento territorial es la expresión espacial de las políticas sociales, ambientales y económicas. Es también un ejercicio administrativo y una política de Estado, basada en la toma de decisiones coordinadas y articuladas, con el fin de garantizar un desarrollo adecuado de los asentamientos humanos, la gestión integral de los recursos naturales y el desarrollo económico en el territorio” (MIVAH, 2012, p. 11).

Además, en la PNOT se destaca el Desarrollo Sostenible, como referencial global donde se “refiere a 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 responder 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” (MIVAH, 2012, p. 12). Con esto último se refuerza la idea constitucional de el Estado como garante de un ambiente sano y equilibrado.

Asimismo, la PNOT “establece PNOT 2012–2040, mediante el planteamiento de acciones estratégicas en tres ejes estructurales, a saber: Calidad del Hábitat; Protección y Manejo Ambiental y Competitividad Territorial” (MIVAH, 2012, p.19). Dichos ejes reflejan el referencial sectorial de la PNOT.



Por su parte, el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014 a 2020 (PLANOT) “se constituye como el documento de gestión operativa que establece las acciones estratégicas en respuesta a las metas definidas en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) 2012–2040” (MIVAH, 2013, p. 8).

Para garantizar la sostenibilidad de la PNOT, el PLANOT “tiene un horizonte de seis años, abarca desde el año 2014 hasta el 2020. Los PLANOT siguientes tendrán un horizonte cuatro años, realizándose su actualización dos años después de las elecciones presidenciales del país, de manera que se garantice la continuidad de las acciones planteadas con cada nueva administración” (MIVAH, 2013, p. 8).

## CONCLUSIONES

La idea de territorio para los actores institucionales, sociales y económicos es la siguiente: se trata de un espacio en construcción social donde se realizan las actividades humanas y el referencial de política pública de ordenamiento territorial es un proceso en construcción social que es complejo y dinámico con el fin de organizar y regular las actividades humanas.

En cuanto a los referenciales globales y sectoriales se puede mencionar lo siguiente: el referencial global del ordenamiento territorial es el ordenar y regular las actividades humanas para la construcción de un proyecto territorial, y el referencial sectorial del ordenamiento territorial es el orden de las acciones sectoriales de los diferentes aspectos del espacio material que resultan de la coordinación y consenso del proyecto territorial.

La Política Pública de Ordenamiento Territorial (PNOT) señala las ideas sobre el *debería ser* del territorio, o sea de los valores, es decir referencial de desarrollo sostenible. Por otra parte, la planificación son las ideas de lo que es *posible hacer* en términos de recursos políticos, territoriales, entre otros. Por su parte, el gobierno y los distintos sectores son las ideas de la *voluntad de hacer* y los instrumentos de acción pública (Plan GAM y PLANOT) son las ideas de *cómo hacer*, ideas de gestión operativa del desarrollo sostenible.

En el análisis del proceso de formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (2012–2040) se encuentran seis referenciales durante el periodo 1995–2013, siguiendo la perspectiva teórica de Muller expuestos en los instrumentos de acción pública:

- Un referencial de visión integral del ordenamiento territorial con criterios ambientales (con ideas de desarrollo sostenible), a partir de la inclusión del concepto de ordenamiento territorial en la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) aprobada en 1995 en cuanto a la armonía entre el mayor bienestar de la población, aprovechamiento de los recursos naturales y conservación del ambiente, más allá del uso del suelo urbano que señalaba la ley de planificación urbana de 1968.
- Un referencial de visión común y desarrollo regional a nivel de Centroamérica con marcos políticos y normativos comunes, mecanismos de financiamiento para la inversión pública y participación municipal con gestión de riesgos. (ACOT, 2010).
- Un referencial de visión de planificación de escala regional a nivel nacional que sirva de encuadre de los planes reguladores de los municipios de la GAM, como instrumento de ordenamiento del territorio de la GAM. Plan GAM (2013).
- Un referencial de visión espacial de las políticas sociales, ambientales y económicas en el territorio en tres áreas estratégicas: Calidad del Hábitat; Protección y Manejo Ambiental y Competitividad Territorial, de acuerdo a la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT, 2012–2040). De forma clara, se evidencia el enfoque de desarrollo sostenible.
- Un referencial de visión de sostenibilidad de la gestión operativa de las áreas estratégicas del PNOT: Calidad del Hábitat, Protección y Manejo Ambiental y Competitividad Territorial según el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PLANOT, 2012–2040).

Es importante señalar tal como menciona Astorga (2011), que existe una confusión al asumir la planificación urbana como planificación territorial. Esto debido a que durante más de 30 años, la única planificación de uso del suelo se realizó al amparo de la Ley de Planificación Urbana; por lo tanto, se creó la costumbre de considerar lo mismo para ambos conceptos.

Por lo tanto de acuerdo a la pregunta de investigación del presente caso, se puede notar el cambio de referencial desde los criterios ambientales en el ordenamiento territorial, pasando por una visión más amplia del territorio en términos de la región centroamericana y la escala regional con el Plan GAM (2013) y la complementariedad con otros instrumentos de planificación y finalizando en la expresión de políticas sociales, ambientales y económicas en el territorio en tres áreas estratégicas: Calidad del Hábitat; Protección y Manejo Ambiental y Competitividad Territorial, que corresponden al desarrollo sostenible.

En conclusión, se puede mencionar que, al realizar este ejercicio de análisis de la PNOT, se pudo identificar el conjunto de imágenes (referencial según Muller) que cada actor establece para la creación de una imagen de la realidad, desde la cual simplifica su campo cognitivo para la toma de decisiones, en este caso, la formulación de la Política Pública de Ordenamiento Territorial (PNOT 2012–2040). A la vez durante las actividades de formulación de la política, se iba elaborando el PLANOT, como herramienta de la gestión administrativa que permitiera el establecimiento de metas por cada acción estratégica, de acuerdo a plazos definidos. Cabe señalar que durante un periodo de gobierno 2010-2014, se logró concretar una serie de iniciativas que anteriormente no se habían logrado aprobar, tal como el PRUGAM y POTGAM principalmente. Por lo tanto, he ahí la urgencia política durante este gobierno de concluir con resultados concretos este proceso.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaro, D. (2011). El ordenamiento urbano y territorial en Costa Rica: una constinuidad muy lenta. Recuperado de: [https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/018/Alfaro-D-2012-El-ordenamiento-urbano-y-territorial-en-Costa-Rica.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/018/Alfaro-D-2012-El-ordenamiento-urbano-y-territorial-en-Costa-Rica.pdf)

- Alfaro, D. (2013). El Ordenamiento territorial y marino en Costa Rica: pasos a la formalización como política de Estado. Recuperado de: [https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca.../Alfaro\\_Ordenamiento%20Territorial.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca.../Alfaro_Ordenamiento%20Territorial.pdf)
- Astorga, A. (2011). Ordenamiento Territorial en Costa Rica, 2010. Recuperado de: [http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/017/Astorga\\_Allan\\_Ordenamiento\\_territorial\\_en\\_Costa\\_Rica\\_2010.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/017/Astorga_Allan_Ordenamiento_territorial_en_Costa_Rica_2010.pdf)
- Asamblea Legislativa (1949). Constitución Política de Costa Rica. Recuperado de: [https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2015/constitucion\\_politica.pdf](https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2015/constitucion_politica.pdf)
- Asamblea Legislativa (1995). Ley orgánica de ambiente #7554. Recuperado de: [https://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/costa\\_rica/costa\\_rica\\_7554.pdf](https://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/costa_rica/costa_rica_7554.pdf)
- Bernal, L. (2015). Una propuesta de adaptación de la metodología de Gómez Orea para el desarrollo del componente rural de los Planes de Ordenamiento Territorial en Colombia. Recuperado de: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/.../BernalVargasLeidyMaritza2015.pdf>
- Gómez Orea, D. (2002). Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el Medio Físico. Editorial Agrícola Española S.A., Madrid, España.
- Holguín, C. (2017). El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/62554/66200>
- INVU (s.f). Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana. Recuperado de: [https://www.mivah.go.cr/Documentos/potgam/PROPUESTAS-3\\_21\\_AGOSTO\\_2012.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/potgam/PROPUESTAS-3_21_AGOSTO_2012.pdf)
- MIDEPLAN (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. San José, Costa Rica.
- MIVAH (2012). Política Pública de Ordenamiento Territorial (2012-2040). Recuperado de: [https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Informes\\_Gestion/Inf\\_Ges\\_Min\\_Irene\\_Campos/PNOT\\_2012-10-22\\_Aprobada.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Informes_Gestion/Inf_Ges_Min_Irene_Campos/PNOT_2012-10-22_Aprobada.pdf)
- MIVAH (2012). Política Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2040): Contextualización y Línea de base. Recuperado de: [https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas\\_directrices\\_planes/pnot/Linea\\_Base\\_PNOT\\_2013-05-02.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/pnot/Linea_Base_PNOT_2013-05-02.pdf)
- MIVAH (2013). Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (2012-2040). Recuperado de: [https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas\\_directrices\\_planes/pnot/PLANOT\\_2013-12-03.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/pnot/PLANOT_2013-12-03.pdf)
- Muller, P. (Julio-Diciembre, 1998). La producción de las políticas públicas. Innovar (12).
- Muller, P. (2010). Las Políticas Públicas [Tercera edición, J.-F. Jolly, C. Salazar, Trad.]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Plan GAM (2013) Capítulos introductorios. Recuperado de: [https://www.mivah.go.cr/Documentos/PlanGAM2013/01-DIMENSIONES/Capitulos\\_Introductorios.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/PlanGAM2013/01-DIMENSIONES/Capitulos_Introductorios.pdf)
- Thoening, J.-C. (2009). Política Pública. En L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J.-F. Jolly, & D. Soto Uribe (Edits.), Diccionario de políticas públicas (A. C. González,

J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo, & D. Soto Uribe, Trads.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

## ANEXOS

### **Anexo 1. Artículos de la Ley Orgánica de Ambiente (LOA) relacionados al ordenamiento territorial.**

De esta manera, la LOA en su capítulo VI, artículo 28 señala las políticas de ordenamiento territorial mencionando “es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente” (Asamblea Legislativa, 1995, §6).

Asimismo en su artículo 29 señala que “para el ordenamiento territorial en materia de desarrollo sostenible, se considerarán los siguientes fines: a) Ubicar, en forma óptima, dentro del territorio nacional las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura, como unidades energéticas y distritos de riego y avenamiento; b) Servir de guía para el uso sostenible de los elementos del ambiente; c) Equilibrar el desarrollo sostenible de las diferentes zonas del país; d) Promover la participación activa de los habitantes y la sociedad organizada, en la elaboración y la aplicación de los planes de ordenamiento territorial y en los planes reguladores de las ciudades, para lograr el uso sostenible de los recursos naturales” (Asamblea Legislativa, 1995, §6.).

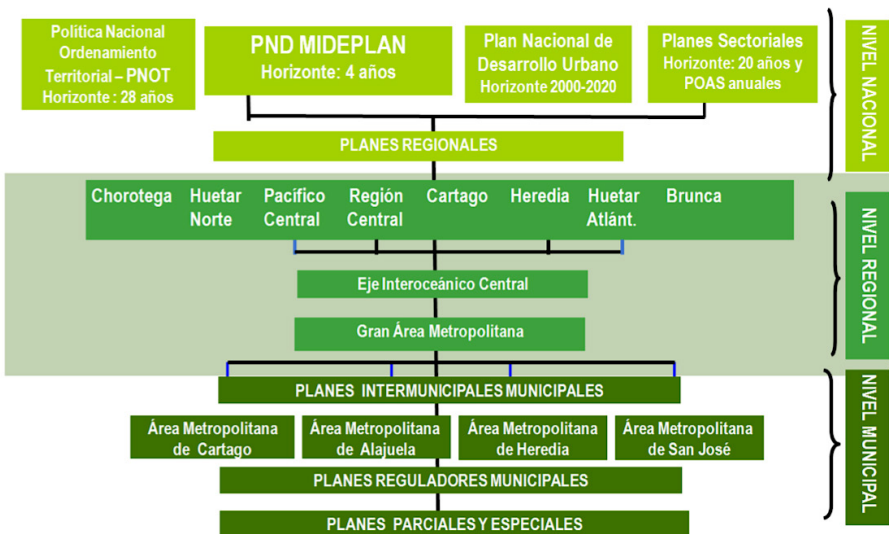
Su artículo 30 menciona que “para el ordenamiento del territorio nacional, se considerarán, entre otros, los siguientes criterios: a) El respeto por las características culturales, históricas y sociales de las poblaciones humanas involucradas y su distribución actual sobre el territorio; b) Las proyecciones de población y recursos.

c) Las características de cada ecosistema; d) Los recursos naturales, renovables y no renovables, las actividades económicas predominantes, la capacidad de uso de los suelos y la zonificación por productos y actividades agropecuarias, en razón de consideraciones ecológicas y productivas; e) El efecto de las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre el ambiente; f) El equilibrio que necesariamente debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; g) La diversidad del paisaje y h) La infraestructura existente” (Asamblea Legislativa, 1995, §6.).

Finalmente, su artículo 31 señala en términos del desarrollo urbanístico, que “para lo dispuesto en el artículo 29 anterior, se promoverá el desarrollo y el reordenamiento de las ciudades, mediante el uso intensivo del espacio urbano, con el fin de liberar y conservar recursos para otros usos o para la expansión residencial futura” (Asamblea Legislativa, 1995, §6.).

## Anexo 2

Figura 2. Complementariedad de las herramientas de planificación



FUENTE: PLAN GAM (2013).