

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

IMPLICACIONES SOCIO ESPACIALES DE LOS PLANES REGULADORES EN
CIUDADES INTERMEDIAS DE PRIMER NIVEL:
EL CASO DE TURRIALBA, COSTA RICA

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Posgrado en Geografía
para optar al grado y título de Maestría Académica en Geografía

NURIA MÓNICA CHAVARRÍA CAMPOS

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2024

DEDICATORIA

Dedico a mi familia esta tesis:

Carlos y Carlitos sin ustedes este trabajo no
existiría, son mi razón y mi motor de vida.

¡Gracias por todo y gracias por tanto!

¡Los amo!

AGRADECIMIENTO

Agradezco a mi familia por ser y estar; por su ayuda y apoyo para retomar los estudios y finalizar este proyecto.

Mami, gracias por ser mi maestra empírica de geografía:

*La Maestra era alegre. ¡Pobre mujer herida!
Su sonrisa fue un modo de llorar con bondad.
Por sobre la sandalia rota y enrojecida,
tal sonrisa, la insigne flor de su santidad.*

...

*Y en su Dios se ha dormido, como un cojín de luna;
almohada de sus sienes, una constelación;
canta el Padre para ella sus canciones de cuna
¡y la paz llueve largo sobre su corazón!*

...

*Por eso aún el polvo de sus huesos sustenta
púrpura de rosales de violento llamear.
¡Y el cuidador de tumbas, como aroma, me cuenta,
las plantas del que huella sus huesos, al pasar!*

*La maestra rural
en "Desolación", 1922
Gabriela Mistral*

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTO.....	iii
RESUMEN	vii
ABSTRACT.....	viii
LISTA DE CUADROS.....	ix
LISTA DE GRÁFICOS.....	ix
LISTA DE FIGURAS.....	ix
LISTA DE MAPAS.....	xi
LISTA DE ABREVIATURAS.....	xi
CAPÍTULO I. GENERALIDADES	1
1. Introducción.....	1
2. El tema de investigación.....	3
3. El problema de investigación.....	11
4. Objetivos.....	15
5. Delimitación del área de estudio.....	15
6. Estado de la cuestión.....	21
6.1 Evolución histórico espacial de las ciudades y su planificación	21
6.2 Dinámicas de actores sociales en el marco del ordenamiento territorial	24
6.3 Las relaciones centro-periferia, centralidad de ciudades y planificación territorial	26
7. Marco teórico y conceptual de referencia.....	28
7.1 La perspectiva de la geografía histórica y social	28
7.2 El Ordenamiento territorial como enfoque para la regulación y planificación del espacio	30
7.3 Los actores sociales como agentes de la coordinación y planificación del territorio	41
7.4 Las relaciones centro-periferia y sus implicaciones en el ordenamiento del territorio	43
8. Metodología.....	44
8.1. Posturas metodológicas desde las ciencias sociales:	45
8.2. La evolución histórico-espacial de la ciudad de Turrialba y las formas de abordaje de la planificación local	50
8.3. Las dinámicas de actores sociales en el marco del ordenamiento territorial	51
8.4. Las relaciones centro-periferia, centralidad de ciudades y planificación	53
CAPÍTULO II: EVOLUCIÓN URBANA Y PLANIFICACIÓN EN LA CIUDAD DE TURRIALBA.....	55
1. Determinantes socio espaciales en la ciudad de Turrialba: Una lectura del crecimiento del espacio urbano, de amenazas naturales y de la normativa sobre planificación territorial	56
1.1. La evolución histórica de la ciudad de Turrialba: Periodos de expansión urbana y su caracterización.....	57
1.2. Amenazas naturales e impactos físicos en la ciudad de Turrialba: entre procesos naturales y la expansión urbana sin regulación local.....	74
1.3. Normativa existente sobre la gestión territorial: alcances sobre la planificación urbana y el tema de desastres.....	89

2. La ciudad de Turrialba percibida por sus ocupantes: una lectura de elementos de ordenamiento territorial desde la óptica del turrialbeño	95
3. La conceptualización de la planificación territorial en el turrialbeño: el gran ausente en el proceso de la evolución de la ciudad de Turrialba.....	106
CAPÍTULO III. EL PROCESO DEL PLAN REGULADOR CANTONAL: ENTRE ELEMENTOS TÉCNICOS Y VINCULACIONES DE ACTORES	110
1. Los actores del plan regulador de Turrialba. Un estado de la situación de sus características, competencias y roles.	110
1.1. Actor protagónico: Municipalidades	112
1.2. Actores de rectoría, coordinación y financiamiento: MIVAH, MIDEPLAN e IFAM	116
1.3. Actores generadores de insumos e información oficial: IGN / SNIT, SINAC, CNE, SENARA, INEC, MOPT, MAG.....	121
1.4. Actor revisor: SETENA.....	122
1.5. Actor revisor, de acompañamiento o de elaboración (según el caso): INVU.....	123
2. Los planes reguladores: Una herramienta técnica para la planificación territorial de base social y política	125
3. Dinámicas sociales e institucionales en el plan regulador de Turrialba	129
3.1. Actores que intervienen en la fase de elaboración del plan reguladores y sus cuatro etapas	129
3.2. Interacción entre actores durante la fase de elaboración del plan regulador	133
CAPÍTULO IV. DINÁMICAS CENTRO-PERIFERIA EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN LOCAL.....	142
1. La jerarquía de ciudades en el país: generalidades, funcionalidad y su relación centro-periferia.....	143
2. Turrialba y las ciudades intermedias de primer nivel: estado actual de planes reguladores	150
3. El plan regulador: un instrumento nacional de planificación que condiciona la gestión local del territorio.....	156
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN FINAL	161
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	166
ANEXOS	172
Anexo 1: Referencia conceptual del OT en México, El Salvador, Panamá, Uruguay, Argentina, Perú, Venezuela y Colombia	172
Anexo 2: Referencia conceptual de instrumentos locales de planificación urbana en México, Panamá, Colombia, Chile y Uruguay	176

Esta tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Posgrado en Geografía de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Académica en Geografía.

Mag. Guillermo Artavia Rodríguez
Representante del Sistema de Estudios de Posgrado

Dr. Huberth Vargas Picado
Director de Tesis

MsC. María Virginia Cajiao Jiménez.
Asesora

MsC. Francisco Rodríguez Soto
Asesor

Dra. Sabine Acosta Schnell
Representante del Programa de Posgrado en Geografía

Licda. Nuria Mónica Chavarría Campos
Sustentante

RESUMEN

La presente investigación tiene como objeto de estudio, comprender cómo es la evolución de una ciudad intermedia de primer nivel en Costa Rica, que ha crecido al margen de la aplicación de un plan regulador. El caso de estudio es la ciudad de Turrialba, perteneciente al cantón número cinco también llamado Turrialba, ubicado en la provincia de Cartago.

Para el abordaje del caso de estudio, a partir del análisis histórico de las determinantes socio ambientales que han incidido en el crecimiento territorial y delimitación de la ciudad de Turrialba, se extraen elementos suficientes que, en conjunción con el análisis de la normativa vigente, los roles de los diferentes actores involucrados y las fases en el proceso de puesta en vigencia de un plan regulador, el municipio de Turrialba logre identificar las opciones de mejora para superar situaciones anteriores que dificultaron e impidieron avanzar en procura de tener vigente hoy, su plan regulador; lo cual podría ser extensivo al resto de ciudades intermedias de primer nivel existentes en el país.

Posteriormente, se plantean las generalidades del sistema de ciudades del país, conforme se ha definido en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano vigente, se analizan los casos de las ocho ciudades intermedias de primer nivel existentes en Costa Rica y se particulariza en el caso de una de ellas, que es Turrialba. Si bien todo el trabajo hace referencia a las ciudades, como uno de los objetos de estudio de la presente investigación refiere al plan regulador como instrumento de ordenamiento territorial y planificación urbana, cada ciudad intermedia de primer nivel se analiza en el contexto de los esfuerzos cantonales por poner en vigencia planes reguladores por parte de su respectivo gobierno local.

La investigación aborda elementos procurando evidenciar que a lo largo de los años la ciudad de Turrialba se ha expandido conforme al crecimiento de las actividades económicas y las diferentes funcionalidades asumidas. Sin embargo, las características fisiográficas de este emplazamiento junto con aspectos de poblamiento han conjugado diversas situaciones de vulnerabilidad.

En este sentido instrumentos de ordenamiento territorial como los planes reguladores pueden permitir un proceso de expansión urbana más controlado y equilibrado a partir de las características físicas y sociales del medio, pero se debe contemplar que estos instrumentos son productos sociales, de la integración de voluntades de diferentes actores con roles específicos, esto sin condicionar la gestión local del territorio en las ciudades intermedias de primer nivel, pues el instrumento no es percibido como una limitante para generar procesos de planificación local, ni resulta inquietante por sus alcances; lo que verdaderamente condiciona su elaboración, es disponer de financiamiento para tal efecto.

ABSTRACT

The purpose of this research is to understand the evolution of a first level intermediate city in Costa Rica, which has grown without the application of a regulatory plan. The case study is the city of Turrialba, which belongs to canton number five, also called Turrialba, located in the province of Cartago.

For the approach to the case study, based on the historical analysis of the socio-environmental determinants that have influenced the territorial growth and delimitation of the city of Turrialba, sufficient elements are extracted, in conjunction with the analysis of the current regulations, the roles of the different actors involved and the phases in the process of putting into effect a regulatory plan, the municipality of Turrialba can identify options for improvement to overcome previous situations that hindered and prevented progress towards having its regulatory plan in force today; this could be extended to the rest of the first level intermediate cities in the country.

Subsequently, the generalities of the country's system of cities are presented, as defined in the current National Urban Development Plan, the cases of the eight first level intermediate cities existing in Costa Rica are analyzed, and the case of one of them, Turrialba, is analyzed in particular. Although the entire work refers to cities, as one of the objects of study of this research refers to the regulatory plan as an instrument of land use and urban planning, each first level intermediate city is analyzed in the context of the cantonal efforts to put into effect regulatory plans by their respective local government.

The research addresses elements that seek to demonstrate that over the years the city of Turrialba has expanded in accordance with the growth of economic activities and the different functionalities assumed. However, the physiographic characteristics of this location together with population aspects have combined several situations of vulnerability.

In this sense, land use planning instruments such as regulatory plans can allow for a more controlled and balanced urban expansion process based on the physical and social characteristics of the environment, but it should be considered that these instruments are social products of the integration of the will of different actors with specific roles, without conditioning local territorial management in first level intermediate cities, since the instrument is not perceived as a limitation to generate local planning processes, nor is it worrying because of its scope; what really conditions its elaboration is the availability of financing for this purpose.

LISTA DE CUADROS

Cuadro N° 1.1 Listado de actores a entrevistar, criterio de selección y tema relacionado.....	48
Cuadro N° 1.2 Formato de tabla de sistematización de datos	50
Cuadro N° 2.1 Períodos de la evolución de la ciudad de Turrialba, caracterización, problemática y normativa	58
Cuadro N° 3.1 Caracterización general de actores vinculados al proceso de plan regulador	111
Cuadro N° 4.1 Procesos de plan regulador de ciudades intermedias de primer nivel	154

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico N° 2.1 Porcentaje de entrevistas realizadas cada uno de los días de recolección de datos en campo	95
Gráfico N° 2.2 Grupos de edades y género de los entrevistados	97
Gráfico N° 2.3 Detalle de servicios que no se pueden adquirir en la ciudad de Turrialba	99
Gráfico N° 2.4 Localización del lugar de trabajo de los entrevistados respecto a la ciudad de Turrialba	100

LISTA DE FIGURAS

Figura N° 1.1 Aproximaciones del tema de investigación, desde la geografía histórica y la geografía social	4
Figura N° 1.2 Esquema del abordaje conceptual en esta investigación	31
Figura N° 1.3 Generalidades de esta investigación desde las ciencias sociales	47
Figura N° 2.1 Síntesis de normativa asociada al establecimiento de los límites y definición del territorio turrialbeño	56
Figura N° 2.2 Año 1890. Estación del ferrocarril en Turrialba	62
Figura N° 2.3 Año 1923. Plaza de Turrialba y edificios adyacentes	62
Figura N° 2.4 Año 1935. Construcción de la actual Escuela Genaro Bonilla	63
Figura N° 2.5 Ciudad de Turrialba en el año 1945	64
Figura N° 2.6 Año 1951. Construcción de nuevas viviendas en el Barrio Las Américas ...	65
Figura N° 2.7 Ciudad de Turrialba en el año 1956	66
Figura N° 2.8 Ciudad de Turrialba en 1965	67
Figura N° 2.9 Año 1965. Entrada principal y de emergencias, hospital William Allen	67
Figura N° 2.10 Ciudad de Turrialba en el año 1969	68
Figura N° 2.11 Año 1977. Barrio Campabadal	69
Figura N° 2.12 Ciudad de Turrialba en el año 1979	69
Figura N° 2.13 Año 1975. Ciudad de Turrialba en las cercanías de la estación del ferrocarril	70
Figura N° 2.14 Ciudad de Turrialba en el año 1988	71
Figura N° 2.15 Ciudad de Turrialba en el año 2001	72
Figura N° 2.16 Ciudad de Turrialba en el año 2010	73
Figura N° 2.17 Ciudad de Turrialba en el año 2023	73

Figura N° 2.18 Eventos registrados para el Período 1828 a 1946: Establecimiento de la ciudad e inicios del ferrocarril	75
Figura N° 2.19 Eventos registrados para el Período 1946 a 1956: Crecimiento residencial	76
Figura N° 2.20 Año 1949. Parte de la afectación de la inundación en la Ciudad de Turrialba (portada de diario de Costa Rica)	77
Figura N° 2.21 Año 1949. Parte de la afectación de la inundación de diciembre de 1949 en la Ciudad de Turrialba	78
Figura N° 2.22 Eventos registrados para el Período 1966 a 1979: Centralidad semi especializada	79
Figura N° 2.23 Eventos registrados para el Período 1980 a 1988: Conurbación Fase I	80
Figura N° 2.24 Eventos registrados para el Período 1989 a 2003: Conurbación Fase II	82
Figura N° 2.25 Año 1996. Parte de la afectación de la inundación de febrero de 1996 en la Ciudad de Turrialba	84
Figura N° 2.26 Eventos registrados para el Período 2003 a 2022: Consolidación del espacio urbano actual	86
Figura N° 2.27 Año 2021. Parte de la afectación de la inundación de julio de 2021 en la Ciudad de Turrialba	89
Figura N° 2.28 Normativa vigente y eventos registrados en la ciudad de Turrialba para los periodos entre 1821 y 1946	90
Figura N° 2.29 Normativa vigente y eventos registrados en la ciudad de Turrialba para los periodos entre 1946 y 1979	92
Figura N° 2.30 Normativa vigente y eventos registrados en la ciudad de Turrialba para los periodos entre 1980 y 1903	93
Figura N° 2.31 Normativa vigente y eventos registrados en la ciudad de Turrialba para los periodos entre 2003 y 2023	94
Figura N° 3.1 Instancias asociadas al Municipio como actor en el proceso de elaboración y puesta en vigencia del plan regulador de Turrialba	115
Figura N° 3.2 Instancias del poder ejecutivo que intervienen en el proceso de elaboración y puesta en vigencia del plan regulador de Turrialba, parte 1	119
Figura N° 3.3 Instancias del poder ejecutivo que intervienen en el proceso de elaboración y puesta en vigencia del plan regulador de Turrialba, parte 2	122
Figura N° 3.4 Esferas de acción y sus actores en el proceso de elaboración y puesta en vigencia del plan regulador de Turrialba, parte 2	128
Figura N° 3.5 Etapas de la fase de elaboración del plan regulador	129
Figura N° 3.6 Agrupación de actores por escalas de acción e interacciones a lo interno de dichas escalas durante la fase de elaboración del plan regulador	135
Figura N° 3.7 Dinámicas de actores durante la fase de elaboración del plan regulador: relaciones de coordinación, cooperación, alianza y financiamiento	137
Figura N° 3.8 Dinámicas de actores durante la fase de elaboración del plan regulador: relaciones a mejorar	138
Figura 3.9. Cualidades deseables de los actores involucrados en el proceso de plan regulador	141
Figura N° 4.1 Sistema de ciudades según la PNUD	146

LISTA DE MAPAS

Mapa N° 1.1 Lugares que poseen planes reguladores vigentes con viabilidad ambiental a febrero de 2024.....	8
Mapa N° 1.2 Estado de los planes reguladores de los cantones limítrofes con el cantón de Turrialba a febrero de 2024.....	14
Mapa N° 1.3 Distritos del cantón de Turrialba.....	18
Mapa N° 1.4 Cuadrante urbano de Turrialba, asociado a la ciudad de Turrialba	19
Mapa N° 1.5 Ubicación de las ocho ciudades intermedias de primer nivel en el contexto de la división político administrativa del país	20
Mapa N° 2.1: Sitios de aplicación de las entrevistas en campo	96
Mapa N° 4.1: Ubicación de las ocho ciudades intermedias de primer nivel en Costa Rica y estado de sus planes reguladores	153

LISTA DE ABREVIATURAS

CNE: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
GAM: Gran Área Metropolitana
ICT: Instituto Costarricense de Turismo
IFA: Índices de Fragilidad Ambiental
IFAM: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IGN: Instituto Geográfico Nacional
INVU: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
LOA: Ley Orgánica del Ambiente
LPU: Ley de Planificación Urbana
MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía
MIVAH: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
ONU: Organización de las Naciones Unidas
ONU Hábitat: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OT: Ordenamiento territorial
PGR: Procuraduría General de la República
PNOT: Política Nacional de Ordenamiento Territorial
POT / POTs: Plan de Ordenamiento Territorial / Planes de Ordenamiento Territorial
PR: Plan Regulador
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social de México
SENARA: Servicio Nacional de Riego y Avenamiento
SETENA: Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SINAC: Sistema Nacional de Áreas de Conservación
ZMT: Zona marítimo terrestre

CAPÍTULO I. GENERALIDADES

1. Introducción

Un plan regulador vigente que esté en efectiva implementación contribuye significativamente como instrumento para mejorar los procesos de ordenamiento territorial de los cantones del país, impulsando de manera positiva tanto la planificación urbana del territorio nacional y potenciando el desarrollo local del área donde dicho plan regulador tenga alcance.

En la presente investigación, se analiza el plan regulador como una herramienta que coadyuva a los gobiernos locales, a procurar una mejora en procesos de ordenamiento territorial y eventualmente, de planificación urbana; se analizan los casos de los procesos de plan regulador en las ocho ciudades intermedias de primer nivel¹ de Costa Rica, y se profundiza como caso de estudio una de ellas: la ciudad de Turrialba.

Como parte del abordaje de la investigación, se hace una caracterización del sistema de ciudades del país, conforme se ha definido en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano actualmente vigente, se analizan los casos de los procesos anteriores y estado actual de los planes reguladores de las ocho ciudades intermedias de primer nivel existentes en Costa Rica. Para la ciudad de Turrialba, se hace una correlación histórica de la consolidación de dicha ciudad, con hitos que marcaron su actual configuración y condicionaron espacialmente su crecimiento. A lo largo de este trabajo, se analiza el plan regulador, como una herramienta que contribuye a potenciar el desarrollo local, puntualmente el crecimiento de la ciudad, partiendo de la definición normativa existente del ordenamiento territorial como un proceso,

¹ La Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030, ha definido que el sistema de ciudades de Costa Rica, se compone de la siguiente clasificación de ciudades, jerarquizadas en ocho niveles: Ciudad Capital; Ciudades de la GAM; Ciudades intermedias de primer nivel; Ciudades intermedias cabeza de cantones mayores; Ciudades cabeza de cantones menores; Ciudades cabeza de distritos mayores; y Ciudades pequeñas. Las ciudades intermedias de primer nivel, son objeto de estudio en la presente investigación, y son aquellas cabezas de cantón que tienen una función regional intermediaria entre la GAM y otras ciudades vecinas; en esta categoría se enlistan las ciudades de Liberia, Puntarenas, San Isidro de El General, Ciudad Quesada, San Ramón, Guápiles y Turrialba, todas ellas tienen una población superior a 22.000 habitantes (hasta 69.800), y cuentan con servicios de salud y educación avanzados (hospital y universidad).

mismo que puede ser operativizado por diversas herramientas conforme a la escala de trabajo requerida y en función del principio de planificación en cascada².

En este contexto y conforme está señalado en la Ley de Planificación Urbana, Ley N° 4240, corresponde a cada municipio del país, elaborar y poner en vigencia su plan regulador, es sí como todas las ciudades intermedias de primer nivel requieren disponer de dicho instrumento de planificación de usos de la tierra. Al igual que estas ocho ciudades intermedias de primer nivel, muchos municipios en el país tienen una deuda pendiente con su ciudadanía y con el ordenamiento jurídico del país, pues es amplia mayoría el porcentaje del territorio nacional sin un plan regulador vigente.

Estudiar esta situación es de gran interés para la investigadora; dos elementos en particular inciden en la selección del tema de investigación y del área de estudio. En primer lugar, por formación y experiencia laboral, el estar vinculada con un ámbito profesional en geografía ha permitido dar seguimiento al avance de muchos gobiernos locales en procura de disponer de su plan regulador, teniendo el municipio de Turrialba una gestión aún muy incipiente del tema, pues no es sino hasta noviembre de 2022 que inicia el proceso de contratación de una parte de los estudios ambientales de su futuro plan regulador y un año después remite a SETENA los IFA en procura del aval requerido para continuar con la elaboración del Análisis de Alcance Ambiental.

En segundo lugar, destacan motivos de vivencia personal; pues, aunque no se reside en dicho cantón, sí se mantiene un contacto frecuente en los últimos 23 años, lo que ha permitido visualizar cambios notorios en la intensidad y diversidad de usos de la tierra, en la localización de las diferentes actividades productivas, en el crecimiento mismo de la población y su localización, en general, el crecimiento de usos urbanos en la ciudad de Turrialba.

² Donde para cada nivel de planificación (nacional, regional, local, por ejemplo), hay una vinculación con niveles superiores e inferiores de planificación. Dicha vinculación puede ser orientativa o indicativa, dependerá de la naturaleza de cada instrumento de planificación vinculado con dichos niveles de planificación. El Manual de Planes Reguladores como Instrumentos de Ordenamiento Territorial del INVU (2017), define la planificación en cascada como el “*enfoque que integra todos los niveles de planificación, a través de la articulación y complementariedad de los instrumentos de planificación territorial.*”

2. El tema de investigación

En el presente estudio, se realiza un abordaje de tres grandes temas; por una parte, la caracterización de la evolución de la ciudad de Turrialba en ausencia de plan regulador; un segundo tema refiere al análisis de centro-periferia teniendo en mente el estudio de las ocho ciudades intermedias de primer nivel, así definidas según el sistema de ciudades establecido para el país; y por último, como un tercer tema se incluye el análisis del marco normativo vigente y la jurisprudencia asociada al ordenamiento territorial; los tres temas se analizan desde aproximaciones de la geografía histórica y la geografía social, lo cual se detalla seguidamente.

Como investigación geográfica, la presente requiere delimitarse en los diferentes ámbitos de estudio, desde la geografía histórica hay un alto componente en el abordaje de esta investigación, pues la caracterización de la evolución de la ciudad de Turrialba en ausencia de plan regulador, es la génesis del estudio, interesa desarrollar en este mismo sentido un análisis de la existencia de política pública y normativa vigente de carácter nacional aplicable en ausencia de dicho plan (pues cuando en algún cantón no existe un plan regulador, el gobierno local debe aplicar las normas urbanísticas dictadas por el INVU, como el Plan Regional de Desarrollo Urbanístico de la Gran Área Metropolitana, el Reglamento del Plan Subregional, el Reglamento de Construcciones y el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones). Por otra parte, también se aborda la problemática socioambiental derivada de este crecimiento de la ciudad al margen de la inexistencia de dicho plan.

Como parte del abordaje de la investigación, se hace una correlación histórica de la consolidación de la ciudad de Turrialba, con hitos que marcaron su actual configuración y condicionaron espacialmente su crecimiento, la figura N° 1.1, resume elementos del abordaje del tema. Inicialmente la ciudad de Turrialba no se encontraba ubicada en el sitio donde hoy se asienta, y sumado a esto “...*el primer y principal foco urbano fue Colorado, que es trasladado a los terrenos colindantes del ferrocarril, ahí en el sitio que una vez llevó por*

nombre “la Aldea”, también “Guayabal”... De este modo inicia y toma forma la villa Turrialba.”³

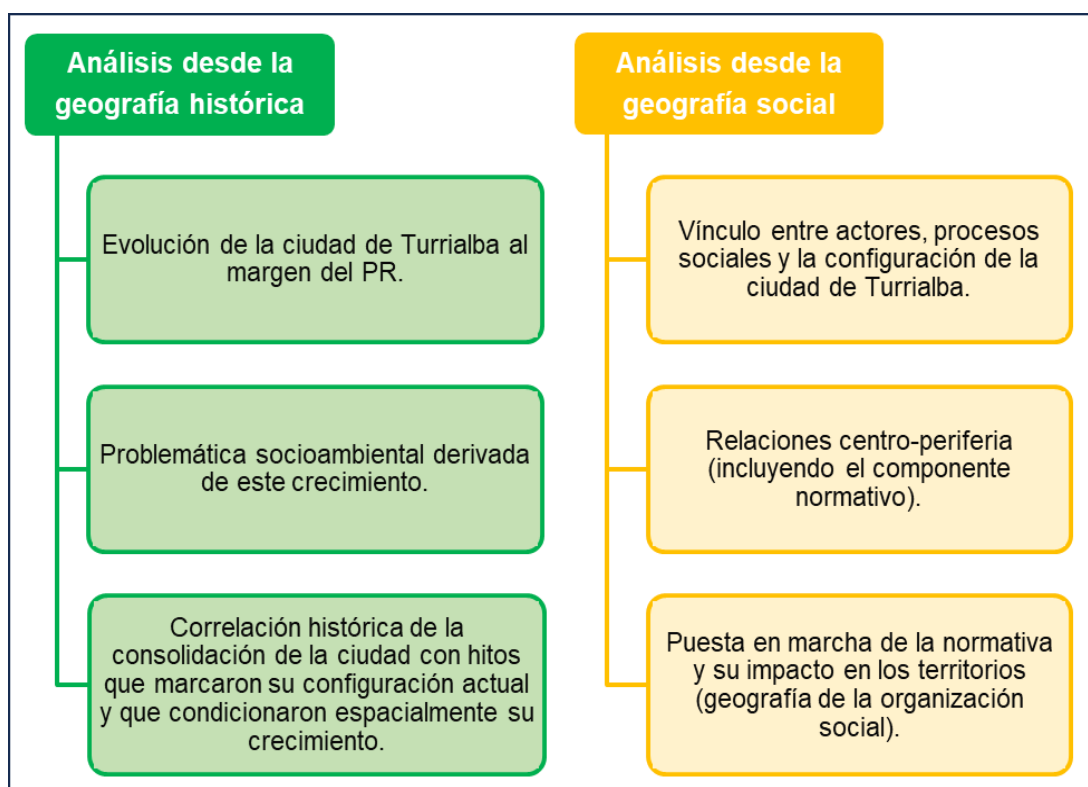


Figura N° 1.1: Aproximaciones del tema de investigación, desde la geografía histórica y la geografía social. Fuente: Elaboración propia.

Según detallan documentos del mismo gobierno local del año 2015 “*La Municipalidad de Turrialba aún no cuenta con un plan regulador, lo cual provoca que se tomen medidas para contar con este instrumento de orientación municipal en ordenamiento del territorio. Sin embargo, actualmente se están gestionando esfuerzos para que a la brevedad posible se inicie la elaboración de dicho plan*”⁴. Como Turrialba, muchos municipios tienen una deuda pendiente con sus habitantes y con el ordenamiento jurídico del país, pues una amplia mayoría del territorio nacional no dispone de un plan regulador vigente.

³ Bedoya, E. (2004). La ciudad de Turrialba: Un siglo de evolución histórico-geográfica. *Revista Reflexiones*, 83(2).

⁴ Municipalidad de Turrialba. (2015). Plan cantonal de desarrollo humano local (PCDHL) y Plan estratégico municipal (PEM).

Al momento de promulgarse la Constitución Política de la República de Costa Rica, en 1949, el 22,3% de la población turrialbeña era urbana, asentada en su amplia mayoría en una ciudad organizada en cuadrantes que responden a las condicionantes físicas imperantes durante toda la primera mitad del siglo XX y que marcaron su crecimiento, aun a la fecha continúan incidiendo en mayor o menor medida a su morfología.

En el año 1968, casi el 28% de la población era urbana, la ciudad consolidó las áreas que se fueron sumando a la mancha urbana y diversa infraestructura de uso residencial, comercial y oficial, ocuparon los espacios remanentes. En este mismo año entra en vigor la Ley de Planificación Urbana⁵ (LPU), ley N° 4240, en su artículo N° 1 define la planificación urbana como “... *el proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad*”. Esta ley constituye el principal marco normativo que rige la planificación y el ordenamiento del territorio.

Como se mencionó, inicialmente la ciudad de Turrialba tenía una localización diferente a la actual y fue con la llegada del Ferrocarril al Atlántico que ésta se traslada a la localización de hoy día, donde a partir de 1890 inicia su crecimiento y expansión, con una clara tendencia a agrupar usos residenciales y de servicios cerca de sitios de salida de producción de la caña de azúcar, el banano y el café, habiendo una alta correlación histórica entre el crecimiento de la población del cantón y la consolidación del ferrocarril.

Es indudable que existe un vínculo entre los actores, los procesos sociales y la configuración la ciudad de Turrialba a través del tiempo. Las personas se vinculan entre sí, se organizan, definen las formas y normas para gobernar y regular las instancias político-administrativas, lo cual sin duda recae en los estudios de la geografía social lo cual es más evidente al momento de analizar las relaciones centro-periferia, esto al procurar examinar los actores vinculados a la aplicación de normativa de planes reguladores en el territorio nacional, adicionalmente, en el contexto de la geografía de la organización social hay un análisis de

⁵ Asamblea Legislativa, C. R. (1968). Ley de Planificación Urbana.

fondo, detallando la puesta en marcha de la normativa y su impacto en los territorios, en este caso, de Turrialba como una ciudad intermedia de primer nivel.

En este sentido, el ordenamiento territorial tiene un antecedente normativo suficientemente amplio en el país, pues desde la misma Constitución Política, se contextualizan preceptos como el derecho al ambiente sano (artículo N° 50), derecho a la propiedad privada (artículo N° 45), la promoción de la vivienda popular (artículo N° 65) y la administración local (artículo N° 169) que deben orientar el proceso del ordenamiento territorial teniendo el Estado como función, garantizar que los asentamientos humanos generen bienestar a la población y el más adecuado reparto de la riqueza en armonía con el ambiente.

En el año 1995, con la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) Ley N° 7554 hay una nueva aproximación conceptual al OT que resulta más clara y comprensiva donde en el artículo 28 de dicha norma indica: *“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.”*⁶ Tal como más adelante se señalará, la LOA en el marco normativo de OT del país representa un hito, pues la política de Estado que rige actualmente en materia de OT toma de la LOA los fines y criterios para definir el OT en el contexto nacional.

Es importante tener en consideración todo el marco normativo vigente y la jurisprudencia asociada al ordenamiento territorial, porque para cualquier efecto, los instrumentos de ordenamiento territorial a cualquier escala *“...tienen el rango normativo de leyes en sentido material, toda vez que imponen obligaciones, deberes y limitan derechos; en particular el ejercicio del derecho de propiedad, lo cual les da un carácter de obligatoriedad de acatamiento por parte de la población”*⁷.

⁶ Asamblea Legislativa, C. R. (1995). Ley Orgánica del Ambiente.

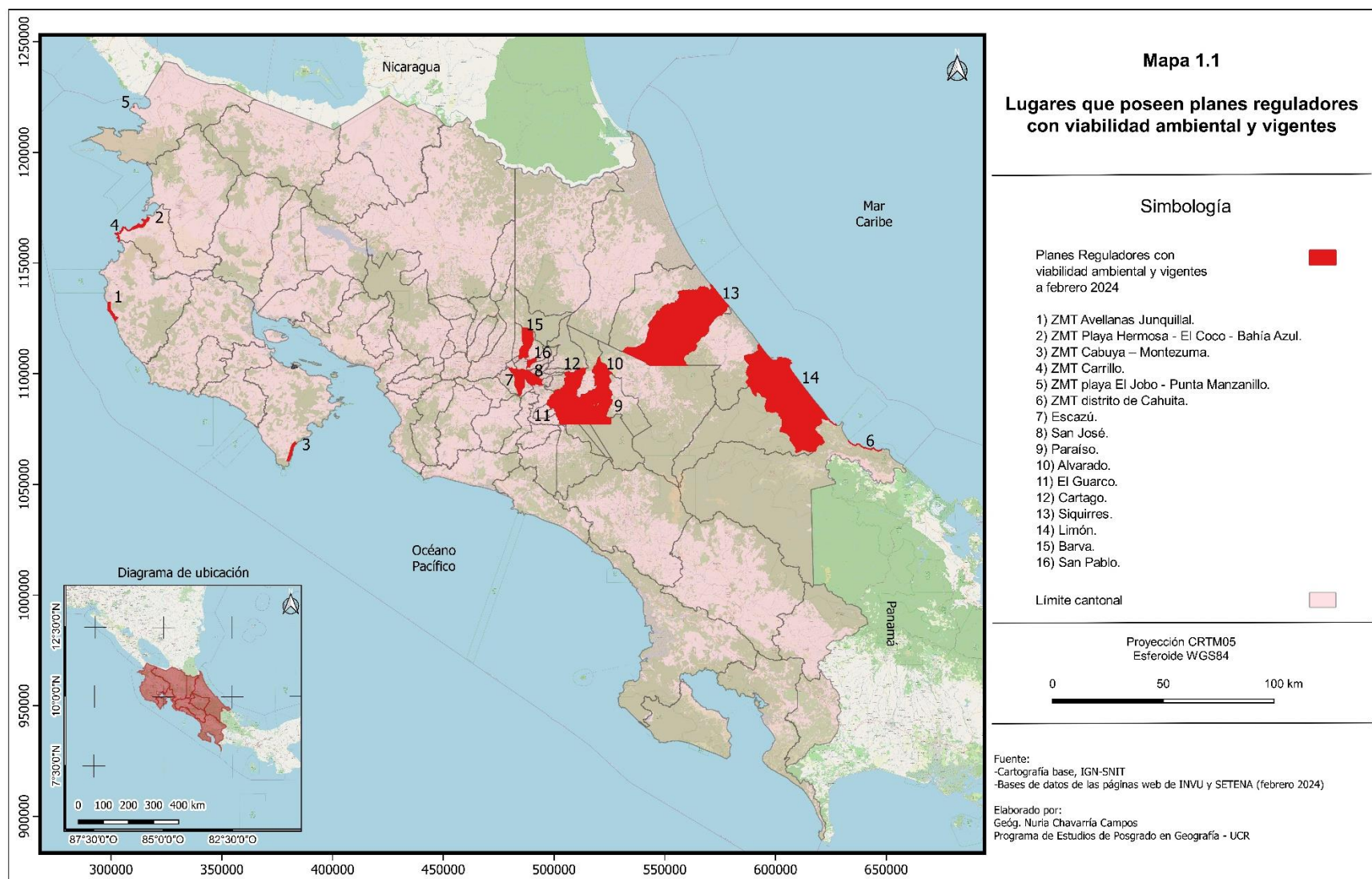
⁷ Scotti, E. O. (1983). Planeamiento y Derecho Urbanístico de la provincia de Buenos Aires (Argentina): análisis de la Ley 8.912 de ordenamiento territorial y uso del suelo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 17(82), 37-68.

En este contexto, el plan regulador como una de las herramientas o como uno de los instrumentos que coadyuva a operativizar a nivel local preceptos de ordenamiento territorial, ha tenido poco alcance espacial, es decir, su existencia y aplicación es poco generalizada en el país. Para febrero de 2024, aproximadamente un 6.32% del territorio nacional, disponía de un plan regulador que cumpliera simultáneamente con las dos normas vigentes dictadas en los años 1968 (LPU) y en 2006 con la emisión del Manual de instrumentos técnicos para el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental- Parte III (Decreto Ejecutivo N°32967-MINAE para el componente ambiental de dichos planes reguladores) y ya publicado en La Gaceta.

Este 6.31% del territorio nacional que dispone de plan regulador vigente con viabilidad ambiental, corresponde a los siguientes planes reguladores (ver mapa N° 1.1):

- 1) Zona Marítimo Terrestre de Avellanas Junquillal.
- 2) Zona Marítimo Terrestre de Playa Hermosa - El Coco - Bahía Azul.
- 3) Zona Marítimo Terrestre de Cabuya – Montezuma.
- 4) Zona Marítimo Terrestre de Carrillo.
- 5) Zona Marítimo Terrestre del norte de playa El Jobo - Punta Manzanillo.
- 6) Zona Marítimo Terrestre del distrito de Cahuita⁸.
- 7) Escazú.
- 8) San José.
- 9) Paraíso.
- 10) Alvarado.
- 11) El Guarco.
- 12) Cartago.
- 13) Siquirres.
- 14) Limón.
- 15) Barva.
- 16) San Pablo.

⁸ Mediante Resolución 2023031756 del 7 de diciembre de 2023, la Sala Constitucional anula la audiencia pública de este Plan Regulador, por lo que su puesta en vigencia queda condicionada al cumplimiento de lo que la Sala señaló a la Municipalidad de Talamanca respecto a la participación de la Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena de Keköldí, como pate de la nueva audiencia pública, la cual en el mismo Voto anuló la ya realizada.



Mapa N° 1.1: Lugares que poseen planes reguladores vigentes con viabilidad ambiental, a febrero 2024.

Nótese que seis de los planes reguladores enlistados son de ZMT o costeros. Si se relaciona este dato con lo previamente argumentado respecto las condicionantes al régimen de propiedad privada⁹, el plan regulador, para la zona pública de la zona marítimo terrestre, donde ordinariamente y en su gran mayoría no hay derechos de propiedad, pues son terrenos que por Ley de Zona Marítimo Terrestre pertenecen al Estado¹⁰, los procesos de plan regulador topan con menos resistencia pues para concesionar zona restringida, se requiere de un plan regulador vigente.

La Contraloría General de la República en diferentes auditorías de carácter especial, ha abordado el tema específico de planes reguladores en el país. Se han utilizado estos informes como parte de la fundamentación del tema de la presente investigación, en vista de su carácter objetivo pues se trata del ente superior de control quien los emite, lo sistémico del proceso de estas auditorías (pues permite trazabilidad y documentación de este) y la publicidad y accesibilidad que todo usuario tiene a dichos informes y sus documentos asociados. Se anotan a continuación, elementos generales de tres de esos informes en forma cronológica conforme a su emisión, particularmente, se acotará el argumento que la Contraloría ha puntualizado sobre el estado actual de planes reguladores en el país.

El **informe DFOE-SM-IF-13-2009** refiere a una auditoría de ZMT en el litoral pacífico realizada en el año 2009. Entre los resultados de esta, destacan las tres siguientes acotaciones por parte del ente Contralor:

- a. *“...falta de criterios de planificación y ordenamiento territorial integrales...”*

⁹ El Dictamen N°063 del 01/04/1998 el Procurador Agrario, señala en respuesta a consultas sobre el régimen de propiedad privada en el país que, *“...el derecho a la propiedad privada fue tenido como un derecho absoluto...”* lo cual a criterio del Procurador resulta válido por respetar un derecho fundamental, pero a la vez impráctico pues *“...imposibilita la intervención estatal para fines de interés público”*. Se resalta en el Dictamen en cuestión, lo valioso del artículo 45 Constitucional, pues presenta *“...una visión equilibrada del derecho de propiedad, en donde confluyen en una sola norma tanto su visión individual como colectiva.”* Concluye la Procuraduría Agraria señalando que el artículo en cuestión logra equilibrar *“...las fuerzas que provienen del mismo propietario como las de la sociedad misma, para que ninguna se extralimite más allá de lo proporcional y razonable, y por lo tanto el mismo derecho sea piedra de cimiento sobre el que se construya el crecimiento económico y el bienestar social, todo dentro del marco deseable de un desarrollo sostenible.”* Luego de este contexto y solamente para traer a colación, las limitaciones a la propiedad privada que refiere el artículo 45 Constitucional son: *“...por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley”* y más adelante señala también el mismo artículo que *“Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, (...) imponer a la propiedad limitaciones de interés social”*.

¹⁰ El mismo artículo N° 1 de dicha Ley, señala *“La zona marítimo terrestre constituye parte del patrimonio nacional, pertenece al Estado y es inalienable e imprescriptible...”*

- b. *“...debe fortalecerse la gestión municipal en materia de planificación y ordenamiento territorial...”*

El **informe DFOE-AE-IF-12-2014** refiere también a una auditoría de ZMT de todo el país, pero en el año 2014, ésta efectúa un análisis más pormenorizado en cuanto a la cantidad de aristas abordadas, en concreto, sus conclusiones de toda la auditoría arrojan expresiones tales como:

- a. *“Resulta caótica y preocupante la situación encontrada por el Órgano Contralor acerca de la posibilidad de poner en vigencia un plan regulador...”*
- b. *“No se tiene certeza acerca de la cantidad de planes reguladores vigentes...”*
- c. *“...múltiples instrumentos jurídicos que regulan el ordenamiento y planificación del territorio, provocan falta de orden y coherencia en el proceso para elaborar y aprobar planes reguladores en Costa Rica...”*
- d. *“El modelo institucional costarricense para atender el proceso de elaboración y aprobación de planes reguladores en la ZMT resulta inoperante y de alto costo, originados en la intervención de múltiples entidades y normas que no revelan el orden lógico del proceso, ni claridad en las competencias, procedimientos y requisitos; y también evidencian traslapes y omisiones.”*

Ahora bien, respecto al **informe DFOE-AE-IF-00008-2017** que puntualmente audita una parte del proceso de elaboración y puesta en vigencia de planes reguladores (la obtención de la viabilidad ambiental de éstos, mediante la Evaluación Ambiental Estratégica -EAE- a cargo de SETENA), la Contraloría señala en su informe del año 2017 elementos específicamente para el componente de planes reguladores, como el siguiente:

“...la SETENA estableció la normativa para integrar la variable de impacto ambiental a los planes de ordenamiento territorial en el Decreto Ejecutivo n. ° 32967-MINAE. No obstante, la deficiente estructuración de esta norma la hace laberíntica y prácticamente inaplicable, ante la dificultad de identificar las etapas del procedimiento y la ambigüedad en los requisitos...”

En ese mismo orden de ideas, en el resto del país, el régimen de tenencia de la tierra tiende, al contrario, a una amplísima mayoría de propiedades privadas, donde la implicación de la puesta en vigencia de un plan regulador es tal como previamente se anotó, imponer obligaciones y deberes y además, limitar derechos (limitaciones al derecho de propiedad). En síntesis, con la presente investigación, se procura caracterizar los antecedentes y estado actual de los planes reguladores de las ciudades intermedias de primer nivel del país, detallando elementos para el caso de la ciudad de Turrialba y diagramando los pasos, los actores y sus roles que intervienen en el proceso de puesta en vigencia del plan regulador para dicho municipio.

3. El problema de investigación

En la ciudad de Turrialba, a partir de su consolidación como centro urbano de segundo orden, desde la segunda mitad del siglo XX, se han visualizado varias situaciones particulares socioambientales que dirige la atención de la investigadora para analizar los efectos espaciales del crecimiento de la ciudad en varias etapas claves, al margen de: la recurrencia de amenazas de índole natural y el accionar de un conjunto de actores para implementar instrumentos de regulación territorial local. En los últimos años en diversas ocasiones diferentes actores han procurado iniciar el proceso de plan regulador para Turrialba, sin que esto se pudiera concretar sino hasta noviembre de 2022 donde el proceso finalmente ha iniciado. La ciudad de Turrialba sigue adoleciendo problemáticas sociales y ambientales, entre estas, ocurren inundaciones periódicas que responden a eventos extraordinarios hidrometeorológicos, los cuales hacen colapsar los sistemas de drenaje, acueductos y abastecimientos de agua potable produciendo cuantiosas pérdidas materiales.

Lo anterior devela una la situación en torno a la no implementación de este tipo de regulaciones, aparte de la variable de financiamiento, podría deberse a las decisiones de activar o no dicho “recurso”, junto con las capacidades existentes para hacerlo, lo que recae en el marco de acciones y voluntades de un sistema complejo de actores, los cuales podrían atender intereses inclusive opuestos, ya sean individuales, colectivos o institucionales, involucrando tanto a actores turrialbeños como del resto del país.

Ante esta situación, se plantea atender la forma en que se vinculan variables como los actores, la ciudad, los impactos socio espaciales y el ordenamiento del territorio; esto se puede formular mediante la siguiente pregunta problema: *¿Cuáles han sido las implicaciones socio espaciales que experimenta la ciudad de Turrialba, a partir del accionar de sus actores y su posicionamiento como centro urbano periférico, en el proceso de ordenar su territorio mediante la implementación de un plan regulador?*

El problema expuesto también se encuentra inmerso en la situación de periferia o "margen" en que se encuentra la ciudad y el cantón de Turrialba, catalogada como intermedia. Lo anterior relacionado con las capacidades y formas de participación e inclusión de los diferentes territorios del país en la construcción e implementación de las normativas nacionales, como en este caso el ordenamiento del territorio. Bajo este enfoque "centro-periferia", existe el interés de esta investigación por analizar el cumplimiento de normativas país, frecuentemente desarticuladas de las realidades, necesidades y capacidades de lugares alejados de la capital o zonas de poder económico y político, lo cual se convierte en una variable que pudiese dificultar la acción organizada y conciliada de los diferentes actores a favor del desarrollo e implementación de un plan regulador en el cantón.

Según previamente se anotaba, los instrumentos de ordenamiento territorial a cualquier escala se convierten en norma vigente, esto en vista de que su acatamiento debería ser obligatorio por parte de toda la población en general. Este planteamiento de inicio, podría tener una íntima relación con el estado actual de la formulación y aplicación de los planes reguladores de las ciudades intermedias de primer nivel y del país en general, pues es significativamente mayor el territorio nacional que carece de dichos instrumentos de ordenamiento territorial, incluso, en jurisdicciones donde éstos sí existen, su implementación es omisa, sea por desactualización del plan o bien, por la ausencia de un adecuado modelo de gestión que permita ponerlo en práctica.

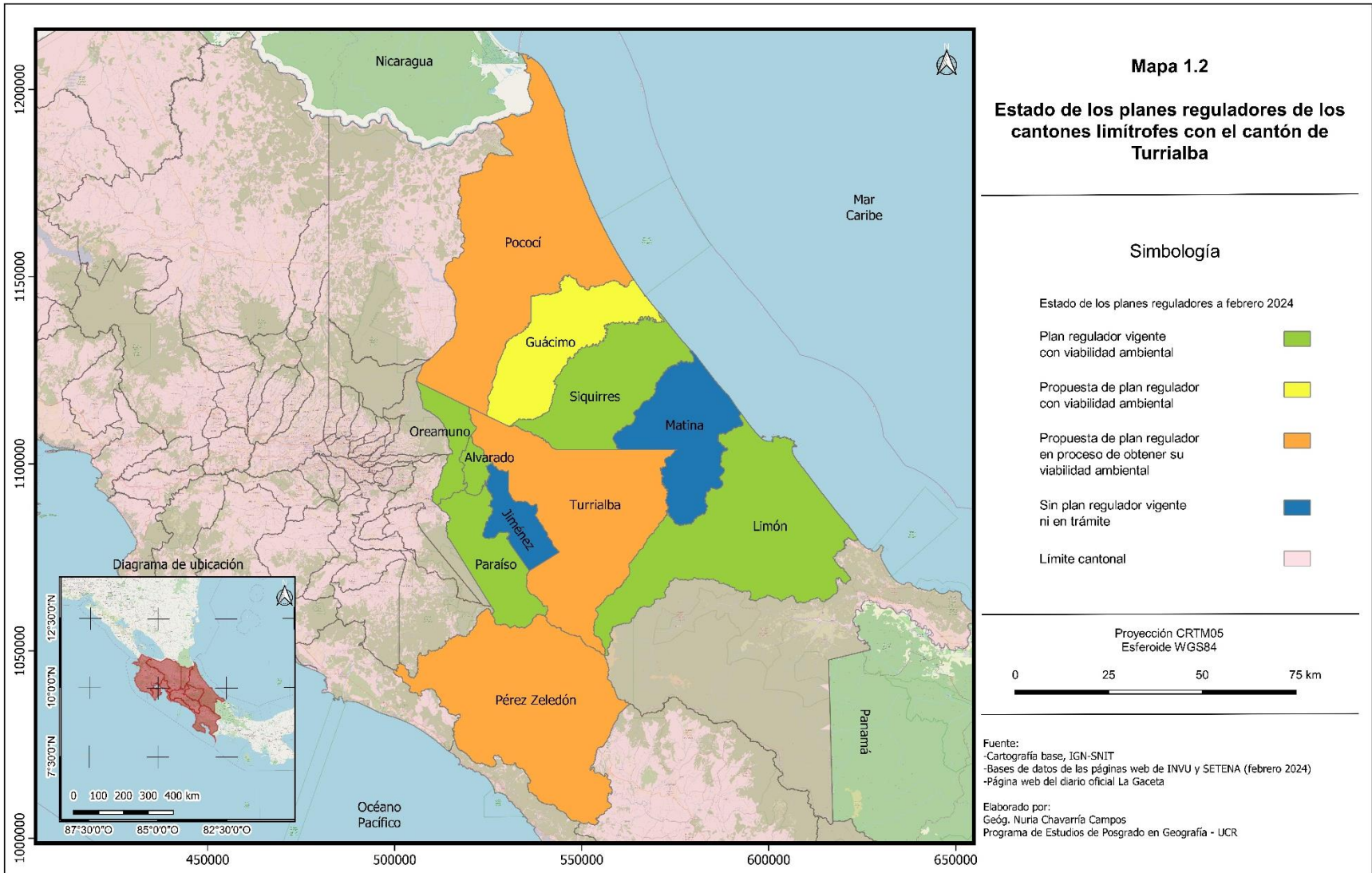
En este sentido, las ciudades intermedias de primer nivel de Costa Rica tienen esta tarea pendiente, pues si bien algunas ya encauzaron esfuerzos en procura de poner en vigencia su plan regulador, la mayoría de ellas no han retomado y concluido sus procesos. El caso de

Turrialba como una de estas ocho ciudades intermedias registra uno de los estados más incipientes pues no posee ningún plan regulador vigente y no fue sino hasta finales de 2022 que inició el proceso para elaborarlo y un año después remite una parte de la documentación ambiental del plan a SETENA para su revisión; Turrialba como cantón es uno de los dos cantones de la provincia de Cartago que, a la fecha, no dispone de un plan regulador, limita con otros 10 cantones del país pertenecientes a tres provincias, cuya situación respecto a plan regulador es la siguiente (ver mapa N° 2.1):

- 5 de estos cantones ya están implementando un plan regulador vigente y con viabilidad ambiental previamente otorgada, dichos cantones son Paraíso, Alvarado, Oreamuno, Siquirres y Limón.
- 1 de estos cantones tiene al menos la viabilidad ambiental ya otorgada a su plan regulador y continúa proceso ante el INVU a efectos de tener su aprobación para ponerse en vigencia, se trata del caso de Guácimo.
- 1 de esos cantones, Pococí, tiene visto bueno por parte de SETENA de sus estudios del índice de fragilidad ambiental, pero no ha presentado el análisis de alcance ambiental en procura de completar los estudios ambientales y obtener su viabilidad ambiental.
- 1 de esos cantones, Pérez Zeledón, en junio de 2023 ingresó a SETENA sus estudios técnicos para revisión en procura de obtener la viabilidad ambiental.
- 2 de estos cantones no tienen plan regulador vigente ni en proceso de elaboración, dichos cantones son Jiménez y Matina.

Las ciudades intermedias de primer nivel en Costa Rica, como Turrialba, han estado creciendo y transformándose con el tiempo al margen de procesos formales de regularización sobre las diversas actividades realizadas y el uso de recursos en general; esto a pesar de la existencia en el país de amplia normativa vigente en materia de ordenamiento territorial, así se trae a colación en el Informe del Estado de la Nación de 2023, que en su capítulo de Armonía con la Naturaleza señala:

“Si bien para 1986 se concentraba más superficie urbana en las cabeceras de provincia, posteriormente sobresalen ciertas ciudades intermedias, como Puntarenas y San Carlos en 1996; San Ramón, Pococí y Pérez Zeledón en 2006, y Limón en el 2014.”



Mapa N° 1.2 Estado de los planes reguladores de los cantones limítrofes con el cantón de Turrialba a febrero de 2024.

4. Objetivos

General

Analizar las implicaciones socio espaciales que experimenta la ciudad de Turrialba a partir de las acciones de sus actores y su posicionamiento como ciudad intermedia de primer nivel en Costa Rica, respecto a la temporalidad del proceso de elaboración de su plan regulador.

Específicos

- i. Identificar los determinantes socio espaciales presentes en la evolución de la ciudad de Turrialba, precisando su situación de cara a la recurrencia de amenazas naturales y a la aplicación de la normativa existente sobre ordenamiento territorial, mediante una lectura geo histórica.
- ii. Describir las dinámicas de actores que participan en el proceso de elaboración y puesta en vigencia del plan regulador en la ciudad de Turrialba, a partir de un mapeo de actores y la esquematización general de las fases y etapas en las que intervienen conforme a la normativa vigente.
- iii. Explicar el efecto de la periféricidad en el desarrollo y cumplimiento de las normativas de regulación territorial de ciudades intermedias de primer nivel de Costa Rica, con énfasis en Turrialba, precisando si el instrumento de plan regulador ha respondido a las capacidades y requerimientos técnicos-organizativos de la planificación local.

5. Delimitación del área de estudio

La ciudad de Turrialba en su evolución histórica ha presentado múltiples situaciones de orden social y ambiental por causa de inclemencias hidrometeorológicas que denota la necesidad de direccionar esfuerzos desde el ordenamiento del territorio para aminorar estas situaciones. Turrialba es creado como cantón mediante la Ley N° 84 de 19 de agosto de 1903, teniendo como cabecera el poblado con el mismo nombre que ha sido su principal núcleo administrativo desde 1890. Según Bedoya (2004) inicialmente Colorado albergó el principal

foco urbano de Turrialba, luego fue trasladado al Guayabal o también llamado La Aldea, señala *“De este modo inicia y toma forma la villa Turrialba. El título de villa es otorgado mediante el Decreto 20 de 18 de octubre de 1915, y el de ciudad, en 1925 por medio de la Ley 96 del 1° de agosto.”*

El mapa N° 1.3 muestra la ubicación del cantón de Turrialba y la división distrital. El distrito primero, tiene una extensión de 56,7 kilómetros cuadrados, que equivalen a un 3,45% de la superficie total del cantón. Los principales poblados son: Américas, Ángeles, Cabiria, Campabadal, Castro Salazar, Cementerio, Clorito Picado, Dominica, El Silencio, Guaria, Haciendita, Margot, Nochebuena, Numa, Pastor, Poró, Pueblo Nuevo, Repasto, San Cayetano, San Rafael, Sictaya, Bajo Barrientos, Cañaveral, Colorado, Chiz, Esmeralda, Florencia, Murcia, Pavas, Recreo, Roncha, San Juan Norte, San Juan Sur.

Turrialba como cabecera del cantón, aglomera la mayor cantidad de infraestructura para la ubicación de numerosos comercios y servicios, además de albergar la mayor cantidad de población. Contabiliza el 63% de las patentes registradas en el municipio. Según el censo del año 2011 la constituían 26 680 habitantes, lo que representa una densidad de 473,17 habitantes por kilómetro cuadrado. Reúne el 38% de la totalidad de la población turrialbeña, dada su densidad poblacional también tiene la mayor densidad de viviendas en el cantón.¹¹

El INVU ha delimitado el cuadrante urbano de Turrialba, de conformidad con el Transitorio Segundo Cuadrantes de la Ciudad, del Reglamento de Fraccionamientos y Urbanizaciones vigente, al amparo del Transitorio II de la Ley de Planificación Urbana, Ley N° 4240, delimitado según el Protocolo para la Delimitación de Cuadrantes Urbanos y sus Áreas de Expansión. El mapa N° 1.4 muestra la delimitación del cuadrante urbano de Turrialba realizado por el INVU asociado a la ciudad de Turrialba. Las ocho ciudades en cuestión están circunscritas en cantones, sin embargo el área de estudio de la presente investigación no refiere a dichas unidades espaciales.

¹¹ Municipalidad de Turrialba. (2015). Plan cantonal de desarrollo humano local (PCDHL) y Plan estratégico municipal (PEM).

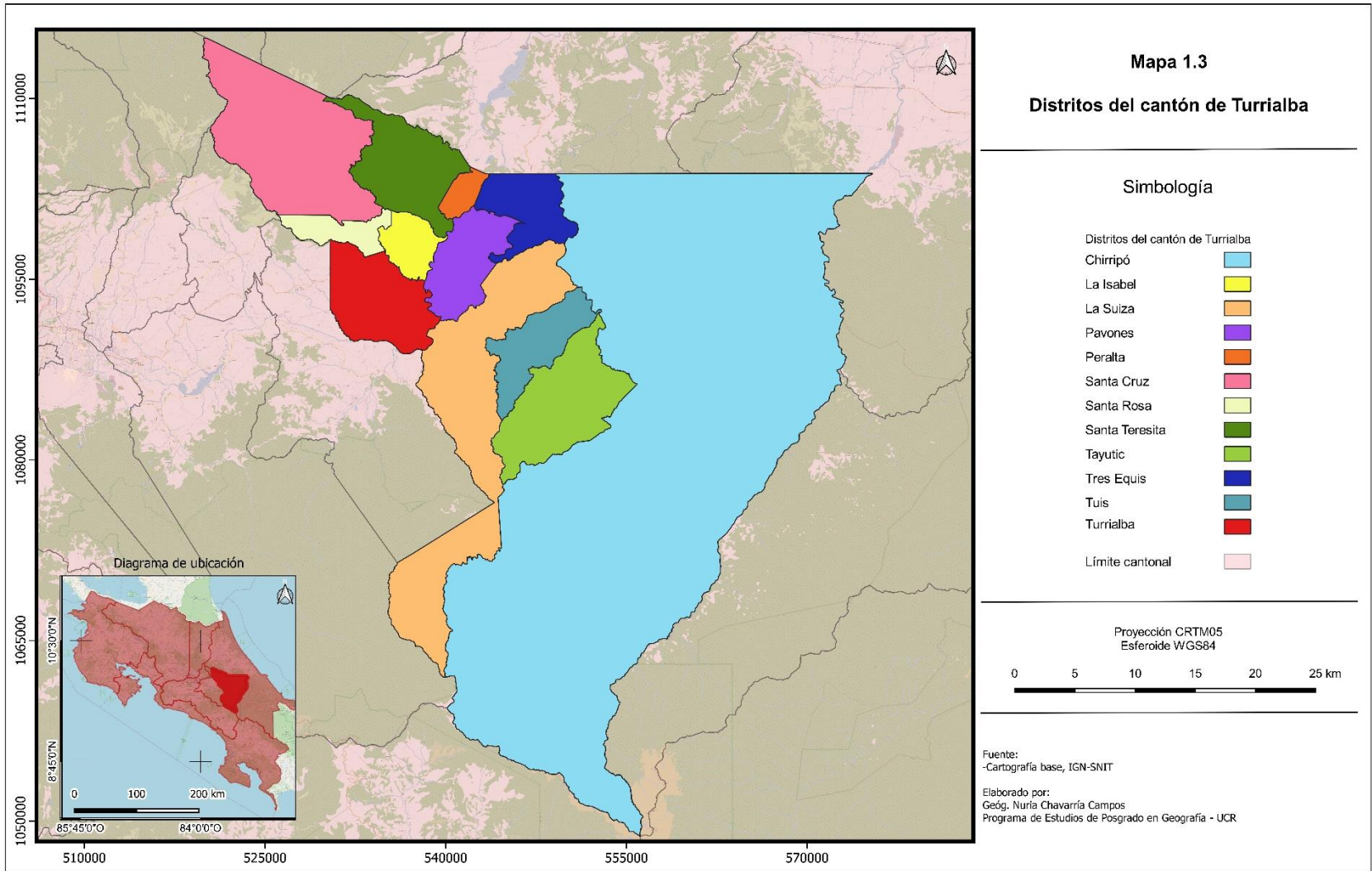
La Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040, ha definido las ciudades intermedias de primer nivel como aquellas cabezas de cantón que tienen una función regional intermediaria entre la GAM y otras ciudades vecinas (hay otros criterios considerados en esta designación, posteriormente se hará referencia a ellos); en esta categoría se enlistan las ciudades de Liberia, Puntarenas, San Isidro de El General, Ciudad Quesada, San Ramón, Guápiles y Turrialba. El mapa N° 1.5 muestra la ubicación de las ocho ciudades intermedias de primer nivel de Costa Rica en el contexto de la división político-administrativa del país.

En el estado de situación incluido en la Política y el Plan de Desarrollo Urbano vigente¹², se hace una caracterización de la evolución de las ciudades del país, se anota:

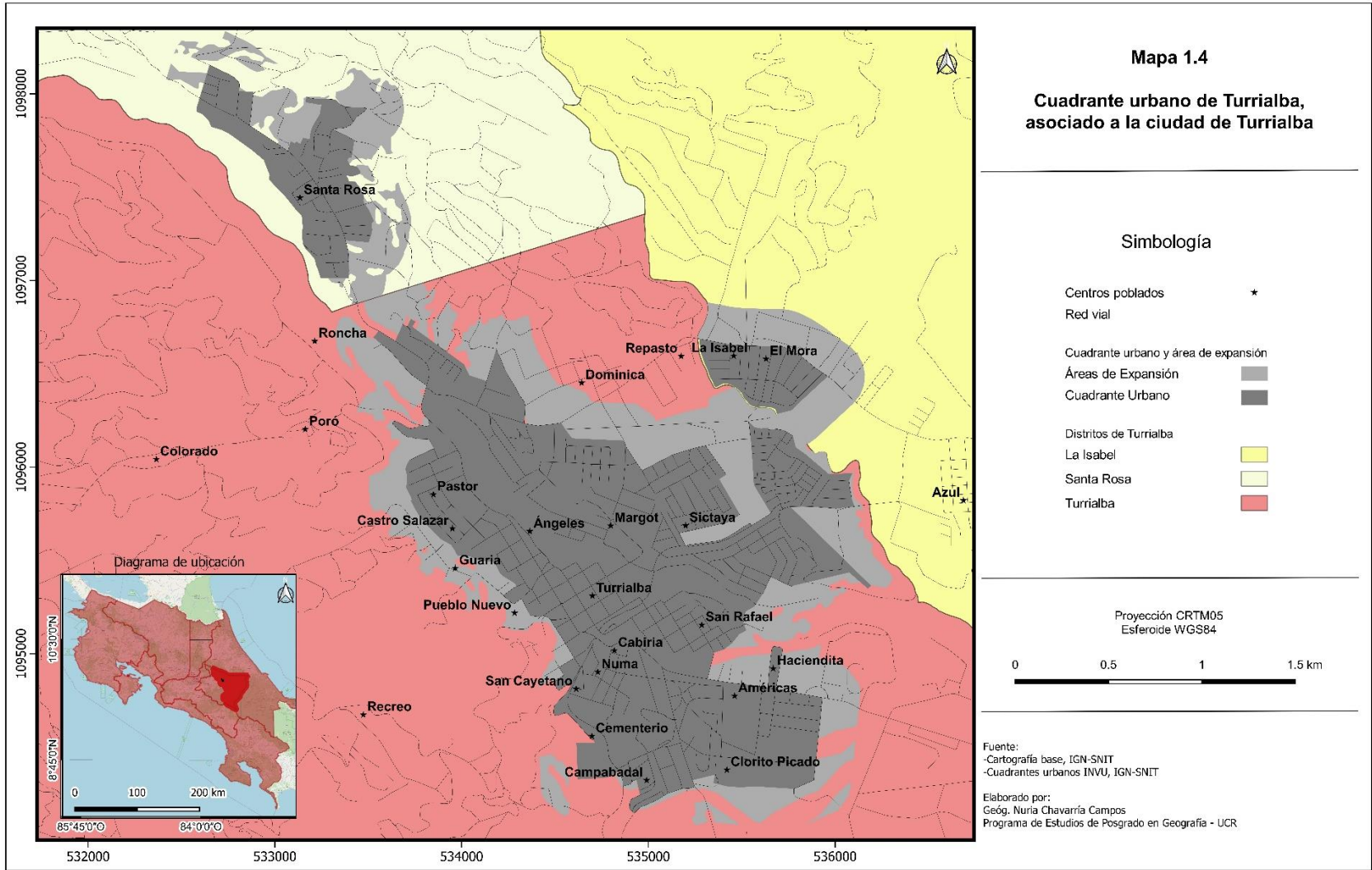
“La economía costarricense se transformó mucho en las últimas décadas (...) lo que ha dinamizado la economía de las ciudades costarricenses.” Es justamente en este contexto que la coyuntura representa “...una oportunidad que podría llegar a ser aprovechada por las ciudades intermedias de primer orden del país (Liberia, Puntarenas, Limón, Ciudad Quesada, San Isidro de El General, San Ramón, Guápiles y Turrialba).”

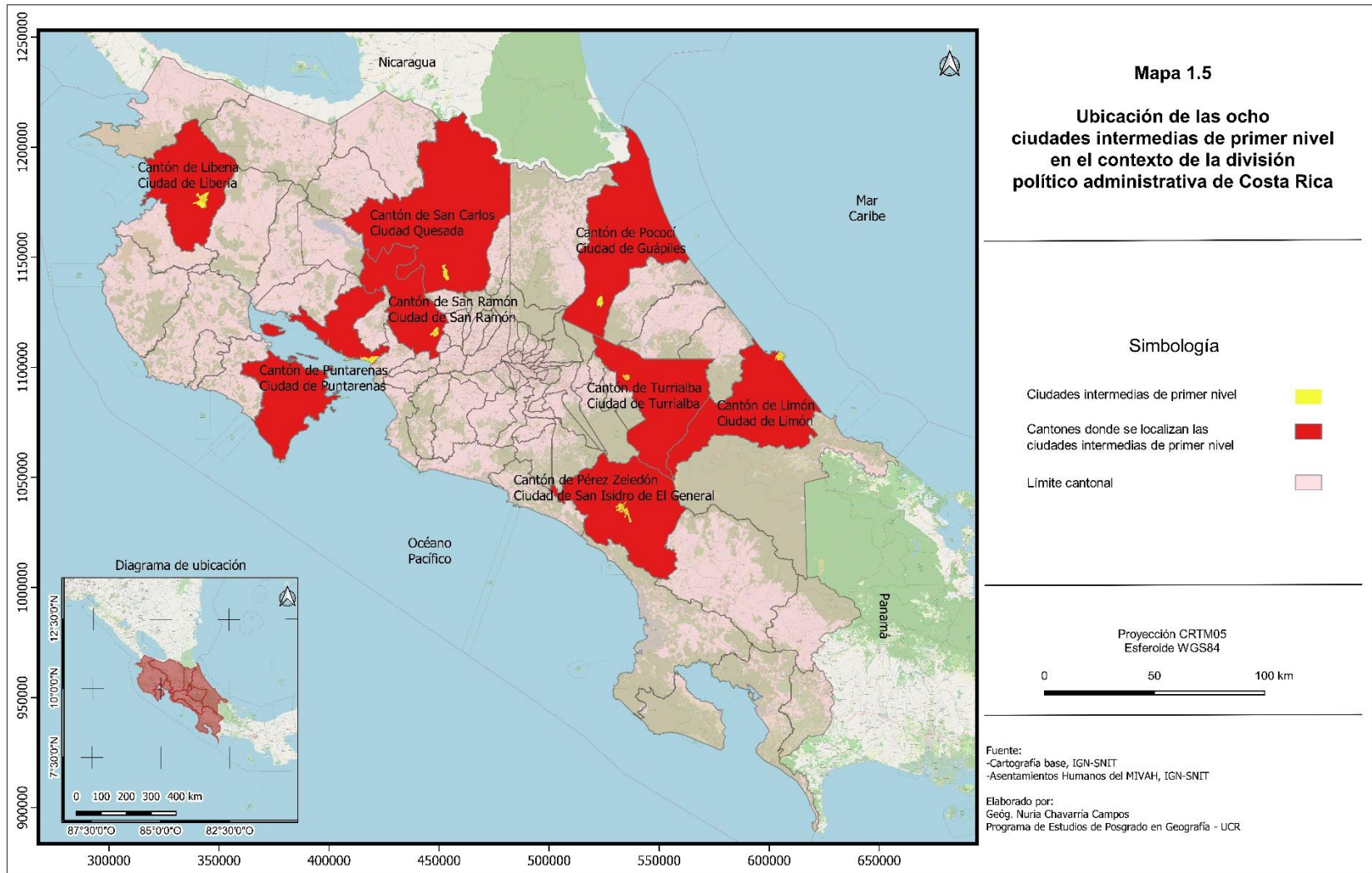
Tal como se ha señalado, en un primer momento el análisis sustantivo de la investigación referirá a las ocho ciudades intermedias de primer nivel de Costa Rica, para posteriormente, analizar por el fondo el caso de estudio de la ciudad de Turrialba.

¹² Decreto Ejecutivo N° 41.136 MIVAH-PLAN-MINAE-MOPT. Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y su Plan de Acción 2018-2022. La Gaceta N°102, del 8 de junio de 2018.



Mapa N° 1.3 Ubicación del cantón de Turrialba, división distrital.





Mapa N° 1.5 Ubicación de las ocho ciudades intermedias de primer nivel en el contexto de la división político administrativa del país.

6. Estado de la cuestión

Según el planteamiento que se ha presentado en los apartados previos, hay tres temas que guían la presente investigación. Este acápite hace referencia a ellos, al hacer una acotación a conjunto de investigaciones realizadas sobre los temas de estudio, con el fin de dar cuenta de los avances en estos campos de investigación.

- i) La evolución histórico-espacial de la ciudad y las formas de abordaje de la planificación local. caso de la ciudad de Turrialba.
- ii) Las dinámicas de actores sociales en el marco del ordenamiento territorial.
- iii) Las relaciones centro-periferia, centralidad de ciudades y planificación territorial.

6.1 Evolución histórico espacial de las ciudades y su planificación

El estudio de la evolución histórica de las ciudades ha sido un tema de amplio desarrollo en Costa Rica y Latinoamérica, esto a partir de diversos intereses como lo son el monitoreo de los cambios en el uso de la tierra, el ordenamiento del territorio y la asignación de recursos, la optimización del espacio, el estudio del riesgo y vulnerabilidad, entre otros. En Costa Rica los estudios del tipo monografías, en el campo de la historia y geografía, fueron los que, en primera estancia, se refirieron al crecimiento de las ciudades, pero de forma descriptiva. Posteriormente, desde la década de los ochenta del siglo anterior, ha habido una mayor reflexión científica de dicha situación, enmarcada por la necesidad de optimizar el espacio y repensar estratégicamente sus usos, además de incluir el criterio de sostenibilidad vinculado con la expansión de las ciudades.

En el ámbito de la Geografía, Carvajal, Olsson y Moreira (1985) realizaron un estudio enfocado en el Área Metropolitana de Costa Rica, sobre el proceso de urbanización en las periferias. Parte de la problemática refleja las formas de expansión urbana del principal conglomerado poblacional del país, en detrimento de las áreas de usos agrícolas como el cultivo del café. La investigación no solo demuestra los principales cambios contemporáneos en los usos de la tierra, a favor de los tipos urbanos, sino que además se enfoca en la necesidad

de abordar dichas transformaciones desde la planificación, en especial de espacios como las periferias urbanas.

Anterior a dicha investigación, Protti (1978) se refirió al impacto de la conurbación en la hidrografía de la cuenca del Río Virilla, siendo uno de los primeros estudios en Costa Rica que vinculó el crecimiento urbano con el tema de la sostenibilidad de los recursos, en este caso el agua. Los dos anteriores estudios permitieron establecer desde la geografía, una ruta para futuras investigaciones sobre el devenir de las formas de crecimiento urbano del país y la importancia de contar con un marco regulatorio como lo es el ordenamiento del territorio.

En el ámbito de otras ciencias, como la ingeniería civil, destacan algunos estudios recientes como el de Castro (2004) y el de Murillo (2018), quienes realizaron investigaciones sobre el crecimiento urbano, la primera sobre la ciudad de Tilarán, y el segundo sobre de la ciudad de Naranjo, con miras a establecer una planificación física del centro urbano y su entorno. Otra investigación referente que vincula el crecimiento de la ciudad con respecto al ordenamiento del territorio es la de Fonseca (2017), quien realizó un análisis del crecimiento urbano en la ciudad de Turrialba (ciudad intermedia de primer nivel y área de estudio de la presente investigación) con base en los cambios en el uso de la tierra y el desarrollo urbano. Lo anterior, mediante una propuesta que reflexiona sobre la instauración de infraestructuras claves en torno a la situación y necesidades de la ciudad al momento de realizar la investigación.

Otras investigaciones de este tipo se han realizado para Ciudad Quesada, Liberia (ambas ciudades intermedias de primer nivel), Alajuelita y Nicoya, enmarcando una tendencia, en lo que se refiere a trabajos finales de graduación en la Universidad de Costa Rica, entre los años 2000 y 2010. Sin embargo, ya desde 1990 el tema de la gestión territorial se abordaba en los centros académicos de Costa Rica, tal es el caso de ProDUS – UCR quienes han fomentado estudios sobre el crecimiento urbano desde una mayor sostenibilidad y un uso eficaz de los recursos naturales.

El Plan Regional y Urban de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica (PRUGAM) marcó un hito en el desarrollo de estudios urbanos en el país. Para su elaboración fueron requeridos una serie de estudios técnicos específicos que no se habían realizado antes en el país, y que, vistos sus resultados, han dado pie a investigaciones específicas derivadas de éstos. Parte de estos estudios son: Análisis y Prospección del Sistema Urbano de la GAM (elaborado por ProDUS – UCR), Estudio de Zonas Agropecuarias de la GAM y el Estudio de Áreas Periurbanas de la GAM (elaborados ambos por la Escuela de Geografía de la UNA) y el Estudio de Capacidad de Carga de la GAM (elaborado por SADAI / FUNDEVI – UCR); todos los estudios anteriores altamente vinculados por incluir reflexiones sobre el crecimiento urbano y la sostenibilidad de usos del territorio.

En el caso de la ciudad de Turrialba, con respecto a su evolución histórica, existen diversas publicaciones a partir diferentes enfoques, tales como: investigaciones, artículos, reseñas y similares. En una primera instancia destaca la investigación de Bedoya (2004), con su publicación titulada “La ciudad de Turrialba: Un siglo de evolución histórico-geográfica”¹³, donde plantea las ideas que inicialmente motivaron la presente investigación. Dicho documento se refiere tal como lo indica su título, a un análisis geográfico de la evolución histórica de la ciudad. Otras publicaciones tienen un matiz más histórico y narrativo, como el de Elizabeth Castillo Araya, titulada “Turrialba: 100 años de desarrollo” además del resumen y reseña elaborado por Rodríguez (2003)¹⁴.

Se publicó también hacia los años setenta, una monografía¹⁵ con una narración sumamente histórica que da algunos componentes geográficos interesantes que datan de la conquista. Existe también una serie de estudios técnicos del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) Turrialba, cuya connotación histórica es relevante en términos de la presente investigación por las figuras tipo mapa que incluyen, sin embargo, al ser publicaciones de los años cincuenta, su alcance temporal es bastante limitado; por ejemplo, la de Morrison, P. C. (1951) Population patterns, central district of Turrialba canton.

¹³ Bedoya, E. (2004). La ciudad de Turrialba: Un siglo de evolución histórico-geográfica. *Revista Reflexiones*, 83(2).

¹⁴ Rodríguez, A. (2003). Reseña de “Turrialba: 100 años de desarrollo” de Elizabeth Castillo Araya. *InterSedes: Revista de las Sedes Regionales*, (8).

¹⁵ Salazar Obando, O. (1970). *Monografía de Turrialba; historia general del cantón de Turrialba desde la conquista hasta nuestros tiempos* (No. 972.86 S161). Lehmann.

6.2 Dinámicas de actores sociales en el marco del ordenamiento territorial

Con respecto al tema de los actores sociales y su participación en los procesos de ordenamiento territorial, lo primero a señalar es que el eje de interés son las dinámicas de participación en dichos procesos, en lo que respecta a experiencias documentadas sobre roles de actores, coordinaciones, dificultades y los resultados obtenidos. Lo segundo a destacar es que este tipo de dinámicas no han sido suficientemente estudiadas desde la geografía, para el caso de Costa Rica, por lo que debe hacerse una mayor referencia a trabajos producidos en Latinoamérica. En afirmación de lo anterior, a la fecha y luego de una búsqueda bibliográfica exhaustiva, no se ha logrado identificar una base bibliográfica sobre los actores involucrados y sus roles en las diferentes fases del proceso de elaboración de un plan regulador. Al respecto, se considera que el aporte de la presente investigación resulta significativo.

En el contexto latinoamericano se encuentran otros casos relacionados con la interacción de actores en los procesos de ordenamiento del territorio, lo cual no corresponde, específicamente, al tema de estudio, pero permite mostrar algunos alcances de investigaciones que vinculan ambos sujetos, en especial para reflexionar sobre las metodologías empleadas y los alcances de sus investigaciones.

En Argentina, Schmidt (2014) estableció un análisis sobre los actores involucrados junto a sus diversos y contradictorios proyectos territoriales en disputa respecto a la aplicación de la Ley Nacional No 26.331 “Ley de bosques”, siendo la provincia de Salta la primera en implementarla en el año 2008. Para ello, la investigadora propuso elaborar un análisis documental y hemerográfico, a partir de entrevistas realizadas a actores, para la construcción de un mapa de relaciones, poderes e intereses en juego, que mostrara los argumentos expuestos en cada caso, sin dejar por fuera las diferentes alianzas establecidas. Parte de los resultados mostraron que los bosques en la provincia de Salta están en disputa en función de tres agrupaciones de actores en virtud de una serie de valores como los económicos y materiales, los simbólicos e identitario.

Por otra parte, el análisis de actores también se ha empleado para dilucidar las diferentes perspectivas entre actores sociales que luchan por acceder a suelo urbano, residencial o de servicios, de cara a las regulaciones impuestas sobre dicho espacio por el municipio de Medellín en Colombia, y a la aplicación de las políticas públicas y de ordenamiento territorial. Egio-Rubio & Torrejón-Cardona (2014) desarrollaron una metodología basada en entrevistas y la elaboración de un mapa de actores para determinar la manera en que estos son percibidos, actúan e intervienen en el territorio. Para ello se elaboraron sociogramas utilizando tres variables: posición ideológica o estratégica, poder simbólico u organizativo, e influencia de cada actor con respecto al tema estudiado. Los resultados revelaron que en el lugar de estudio el conflicto entre actores se origina por criterios divergentes en su concepción, sobre todo, por un modelo de uso del suelo agrario-ambiental y, por un modelo para la construcción y la expansión.

Otro trabajo vinculado con el tema de investigación es la de Batalla (2014) quien expone la situación de los departamentos fronterizos entre Brasil y Uruguay, respecto a las interacciones entre agencias estatales, autoridades y organizaciones de la sociedad civil locales, en este caso para el diseño de políticas de ordenamiento territorial. Si bien la investigación va más allá de la participación social en los procesos de implementación de planes reguladores, como el que se pretende estudiar en el cantón de Turrialba, esta resulta valiosa al develar los mecanismos para la participación de la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas de ordenamiento territorial. La metodología empleada se enfocó en técnicas cualitativas para el análisis de informes de los actores, recogida en entrevistas, artículos de prensa y observaciones personales.

Por su parte, otra reciente publicación fue efectuada por Cortizas, L. (2022) quien identifica las principales transformaciones que ejerce el proceso de producción y ocupación de la costa de Quilmes y Avellaneda (pertenecientes al sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina), concretado por distintos actores (empresa privada, el municipio y agrupaciones ambientalistas). Concluye la investigación que la urbanización continúa siendo un gran desafío para el ordenamiento del territorio, ya que se tiende cada vez más a la desintegración del espacio urbano, y que la ausencia de acciones para mejorar el hábitat de los sectores de

la población más necesitados sigue siendo una cuenta pendiente. Metodológicamente el abordaje es cualitativo (lectura de bibliografía y publicaciones periodísticas referidas al problema) y se acudió a la recopilación de información publicada en las páginas web de los diferentes actores institucionales y privados, así como a la difusión digital que realizaron los actores ambientalistas; también se analizó el Plan Estratégico Quilmes 2030, el Plan Avellaneda 2020 y el Plan Director para la ampliación del área urbana del Municipio de Avellaneda en su franja costera.

6.3 Las relaciones centro-periferia, centralidad de ciudades y planificación territorial

Con relación al impacto de las lógicas centro-periferia y la planificación del territorio, la presente investigación se enfoca en la situación de Turrialba que, al ser una ciudad intermedia de primer nivel en el país, obliga remitirse a investigaciones previas sobre la situación y el avance de planes reguladores fuera de las ciudades principales o centrales. En este caso no se ha encontrado un estudio para Costa Rica que aborde dicha temática.

La situación de las ciudades intermedias, entre estas Turrialba, para Costa Rica, encarna la situación de las periferias rurales, las cuales deben adscribirse a las políticas nacionales de regulación del territorio que surgen desde una institucionalidad muy jerarquizada y centralizada en la capital del país. Sobre esta situación periférica de ciudades como Turrialba, la PNDU 2018-2030, las señala en su generalidad como ciudades pequeñas “...*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 ... 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.*”

Los debates entre centro y periferia en el país, decantan en su mayoría en análisis de lo rural y lo urbano, destaca para el caso de la presente investigación, el artículo de Sánchez, S.C. y

Guido F. (2001)¹⁶, donde se analiza la urbanización fuera de la GAM, enfatizando casos de estudio en diez ciudades intermedias, donde ocho de éstas refieren a las de primer nivel objeto de estudio de la presente investigación (quedando excluida la ciudad de Pococí solamente), analiza “...*algunos aspectos de los procesos de urbanización que han tenido lugar en Costa Rica, en la segunda mitad del siglo XX...*” esto en paralelo con el planteamiento de datos relacionados con el “...*desarrollo de la estructura económica y la situación el empleo...*”, ejemplificando el abordaje de las ciudades intermedias en el contexto de centro y periferia tendrá siempre como punto de referencia los temas estructurales de la Nueva Agenda Urbana.

De igual manera, diferentes autores han analizado las relaciones de poder centro-periferia respecto al origen e implementación de planes de ordenamiento territorial en ciudades intermedias. Sierra (2009) condujo una investigación sobre riesgos hidrometeorológicos en las ciudades de Lima (Perú) y Quito (Ecuador) relacionando situaciones como el desarrollo alcanzado por las comunidades y su condicionamiento ante la vulnerabilidad y exposición a fenómenos de ruptura, ya sea naturales o tecnológicos. La investigación identificó a los márgenes urbanos como espacios de disfunciones de la ciudad, en parte alimentado por la convergencia de diferentes perspectivas de desarrollo urbano según los actores considerados. En términos metodológicos se privilegió una investigación cualitativa tipo etnográfica, el abordaje implicó la confrontación de diferentes formas espaciales de los actores en la zona de estudio. Para ello se llevó a cabo encuestas y entrevistas sobre el riesgo y los diferentes aspectos en juego para los actores, permitiendo construir mapas de percepción de riesgo.

En una reciente investigación efectuada por González-Acuña, V. H., & Soto-Velásquez, M. E (2022) en los gobiernos locales de Perú, se examinó la importancia de dichos actores en conjunto con otros actores sociales en el ordenamiento y gestión territorial, evidenciando que actualmente, la planificación urbana se establece a nivel nacional, a pesar de que la problemática es diferente en cada gobierno local, generando así conflictos sociales en el manejo y gestión de los territorios y, consecuentemente, en la zonificación y uso del suelo.

¹⁶ Sánchez, S. C., & Guido, F. (2001). Urbanización fuera del área metropolitana en Costa Rica: aspectos generales y en estudio de caso. *Pensamiento Actual*, 2(3).

Los autores acudieron a la revisión sistemática, que permitió analizar cuarenta y ocho publicaciones sobre su tema de estudio entre 2018 y 2022.

Mlynarz Puig, D. (2007) tuvo como propósito en su trabajo de investigación de tesis de maestría, conocer el tipo de participación ciudadana que están solicitando los diversos actores involucrados en el proceso de modificación de los planes reguladores comunales visualizando dos casos de estudio en la Región Metropolitana de Santiago de Chile, identificando que existen importantes diferencias en los conceptos de participación que tienen los diversos actores del proceso e incluso señala que “...*si no se realizan modificaciones a la forma como la Ley General de Urbanismo y Construcción concibe la participación ciudadana, los conflictos urbanos seguirán existiendo y multiplicándose y no tendrán forma de procesarse dentro de la institucionalidad vigente*”. Para el desarrollo de la investigación, la autora aplicó entrevistas a informantes clave para conocer la situación, las expectativas de participación ciudadana en el diseño y modificación de los planes reguladores comunales.

Por último, según la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos¹⁷, la orientación de las ciudades intermedias debería ser replanteada, pues su papel es “...*decisivo en la consecución de asentamientos urbanos “inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS) y en el desarrollo de sistemas urbanos más equilibrados...*” esto en el marco de la implementación de la Nueva Agenda Urbana.

7. Marco teórico y conceptual de referencia

7.1 La perspectiva de la geografía histórica y social

La geografía histórica es la subdisciplina de la geografía que aborda la necesidad de plantear las cuestiones evolutivas de los espacios geográficos, justo esta lectura es la que vincula la

¹⁷ Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, sitio web <https://www.uclg.org/es/agenda/ciudades-intermedias>

presente investigación con el ordenamiento territorial. Tal como se ha planteado anteriormente por otros autores, corresponde como “... *función central del Estado regular el uso del territorio para el bienestar de sus habitantes. Ordenar el territorio supone armonizar el desarrollo espacial, fomentando las condiciones físicas necesarias para las actividades de la población. El Estado, aplica para ello normas acordadas siguiendo procedimientos determinados en su legislación. Pero la población no es homogénea, ni tampoco lo es el territorio, por lo que las categorías valorativas de lo que se entiende por “bienestar” “armonizar” y “necesarias”, deben ser explícitas*”¹⁸.

La geografía social es la puerta de entrada para el tema de los actores que intervienen en el proceso de ordenamiento territorial como un todo, desde la institucionalidad, los elementos políticos que delimitan la planificación del territorio y las comunicadas involucradas directa e indirectamente con estos procesos y sus instrumentos asociados. La mayoría de estos procesos de ordenamiento del espacio, forman parte de los subsistemas natural y social del territorio, es así como por ejemplo a nivel de planificación urbana, los acuerdos en territoriales y el cómo se ponen en marcha son tangibles y tienen implicaciones tácitas en el territorio.

Esto forma parte de la geografía social como encargada de estudiar los actores y sus vinculaciones como participantes en la conformación del espacio, del territorio y en la elaboración y ejecución de las normas que lo rigen. En este contexto, los diversos actores, indistintamente si son públicos o privados no son un ente pasivo sino que forma parte de esos procesos de regulación del espacio, sino por el contrario, su rol es determinante y se ve influenciado por diferentes intereses, los cuales, podrían estar más o menos estructurados y ser afines a lo dispuesto en la normativa, pero el común denominador es que se circunscriben a estrategias y acuerdos, y esto se encuentra detrás de la promulgación de normas que tienen transformado territorial.

¹⁸ Pérez, M. (Ed.). (2012). *Avatares del ordenamiento territorial en Costa Rica*. FLACSO Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica, Costa Rica.

7.2 El Ordenamiento territorial como enfoque para la regulación y planificación del espacio

Se señalan los tres conceptos abordados en este apartado de la investigación: el primero de ellos es ordenamiento territorial, el segundo la planificación urbana, y el tercero el del plan regulador, conceptualizado como instrumento de ordenamiento territorial; nótese que el orden de abordaje corresponde con el alcance de sus contenidos y objetivos, y eventualmente a nivel de su instrumentalización, con el principio de planificación en cascada.

Para cada uno de los tres se realiza un acercamiento en tres contextos: el primero de ellos refiere a la conceptualización en general a nivel internacional, el segundo será en virtud de la definición normativa existente en Costa Rica, y el tercero por su parte será un acercamiento a la definición de la política pública vigente en el país; para el caso del último concepto (plan regulador) tendrá adicionalmente una referencia a su aceptación por parte del INVU. Se incluye, además, al final de este apartado, la definición del sistema de ciudades según la Política Nacional de Desarrollo Urbano de Costa Rica. La figura N° 1.2, esquematiza el abordaje de los cuatro conceptos incluidos en este apartado.

7.2.1. Ordenamiento territorial

El Decimoctavo Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible (año 2011), para el capítulo denominado “El ordenamiento urbano y territorial en Costa Rica: una continuidad muy lenta¹⁹”, puntualiza que el ordenamiento territorial “...se define por la *Carta Europea de Ordenación del Territorio (suscrita en 1993) como la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad o como política pública o una política integral de Estado*”. Esta definición se considera en dicho documento, como un concepto inclusivo de los principales factores que distinguen el OT. El autor Domingo Gómez Orea²⁰, en el contexto de dicha Carta Europea, ha definido el OT como la “...*función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las*

¹⁹ Alfaro Rodríguez, D. (2012). El Ordenamiento urbano y territorial en Costa Rica: una continuidad muy lenta.

²⁰ Gómez Orea, D (2003). La ordenación territorial: carácter, alcance y contenido.

actividades humanas y los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca, en la búsqueda de una “justicia socioespacial” y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico”.

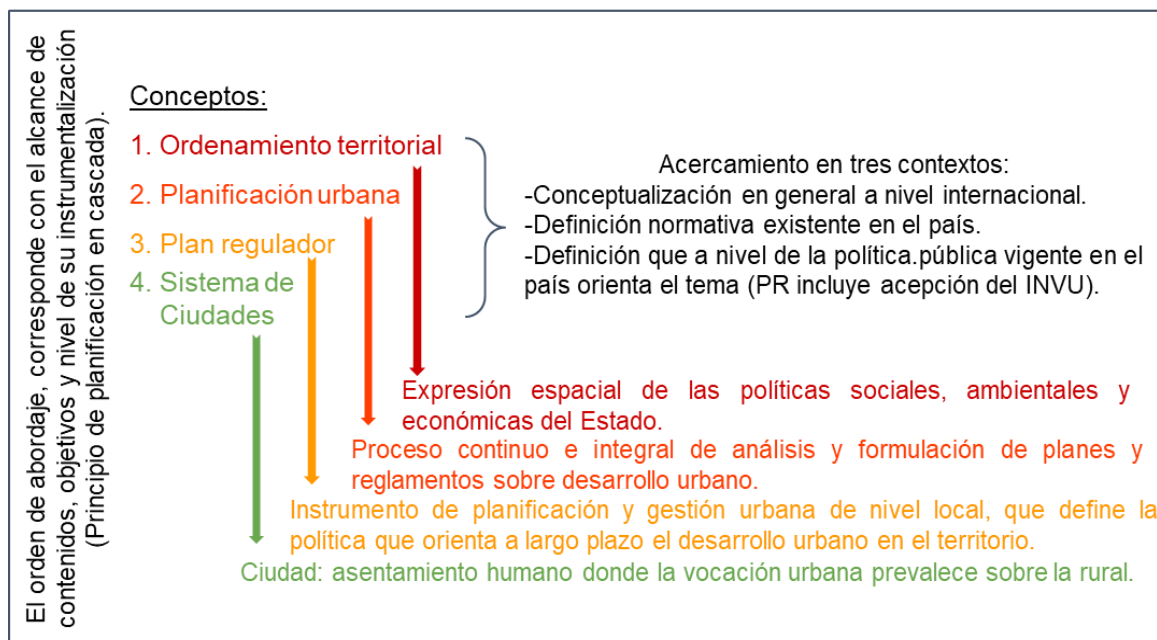


Figura N° 1.2: Esquema del abordaje conceptual en esta investigación. Fuente: Elaboración propia.

En un contexto latinoamericano, es posible identificar similitudes en los elementos involucrados en la definición de dicha Carta Europea, en el año 1991, en los acuerdos de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina y el Caribe, se elabora el documento “Nuestra Propia Agenda Sobre Desarrollo y Medio Ambiente”²¹, allí se define el OT como “Un aspecto clave en el mejoramiento de las condiciones de vida y la solución de problemáticas de deterioro de los recursos naturales, proceso de metropolización, migraciones campo-ciudad y desequilibrios territoriales”.

Las primeras experiencias latinoamericanas de aplicación del OT se presentaron en Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Uruguay y Venezuela. En estos países se han aplicado distintas metodologías para la elaboración del OT como instrumento de planeación, pero se ha tomado como base los enfoques formulados en los países europeos. Se incluye en

²¹ Comisión de Desarrollo, Medio Ambiente de América Latina, & el Caribe. (1991). *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*. Fondo De Cultura Económica USA.

el Anexo 1, una referencia a la conceptualización en México, El Salvador, Panamá, Uruguay, Argentina, Perú, Venezuela y Colombia. Logroño, M., del Pozo, P., Pallarès-Barberà, M., & Hernández, J. (2022) dividen los países latinoamericanos en función de su análisis de experiencias en el desarrollo del OT, señalando que Argentina (no incluida en el Anexo N° 1) y Colombia tenían inicialmente confusión y lo que denominan “mala praxis” del OT, respecto a Costa Rica y Bolivia señalan que “...se concibe la OT como mero marco de referencia para los planes sectoriales y no se tiene la visión global del territorio”.

Como parte de referencia conceptual a nivel internacional, se cita un artículo de la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) “*A pesar de la diversidad de definiciones de OT o planificación del uso del suelo, es posible identificar algunos elementos comunes en todas ellas: (i) la finalidad de un desarrollo equilibrado y la transformación física del espacio de acuerdo a una estrategia común; (ii) el planteamiento desde lo local hacia lo nacional; (iii) la necesidad de un abordaje interdisciplinario e integrado; y (iv) la consecuencia directa de la interrelación de competencias y potestades administrativas*”²².

A nivel nacional, la definición de OT no fue incluida de forma expresa en el antecedente normativo más antiguo directamente relacionado con el tema, es decir, en la LPU, sin embargo, años después en la LOA hay una segunda aproximación conceptual al OT, en el artículo N° 28 de dicha norma se cita “*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.*”²³

²² Babini, E. G. (2019). Planificación estratégica territorial en relación del plan estratégico de Rosario, análisis teórico y metodológico. In *XXI Jornadas de Geografía de la UNLP 9 al 11 de octubre de 2019 Ensenada, Argentina. Construyendo una Geografía Crítica y Transformadora: En defensa de la Ciencia y la Universidad Pública*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía.

²³ Asamblea Legislativa, C. R. (1995). Ley Orgánica del Ambiente.

Se suman a esta conceptualización los artículos N° 29 y 30 de la LOA, definiendo en el primero de éstos los fines para el OT en materia de desarrollo sostenible, y en el segundo de los artículos, se enlistan los criterios para el OT. Nótese ese hito que representa la LOA en el marco normativo de OT del país; la política de Estado que rige actualmente en materia de OT, toma de la LOA los fines y criterios para definir el OT en el contexto nacional.

MIDEPLAN por su parte, señala el OT como “...una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo, con perspectiva global, prospectiva, democrática y participativa de la sociedad; que permite una apropiada organización política-administrativa de la Nación; así como la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales; con el propósito de facilitar las condiciones y oportunidades a la población para alcanzar un nivel de vida adecuado y conservar el ambiente, tanto para las actuales como futuras generaciones”²⁴.

En la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)²⁵, hay naturalmente, un amplio abordaje conceptual, iniciando con la definición misma del OT y señala que “...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.”

En dicha política el OT “se concibe como una función inherente del Estado...”, y también como “...una necesidad y a la vez una herramienta idónea para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país.” Resulta de suma importancia, retomar la primera de estas acotaciones, pues esta política subraya un elemento conforme las normas vigentes, el OT es función inherente al Estado, lo cual resulta de carácter indelegable e intransferible; el aporte de los gobiernos locales es contribución para que el Estado como un todo, logre este encargo.

²⁴ Así señalado en su página web como parte del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Consultado en <https://www.mideplan.go.cr/pnd-1998-2002/Plan19982002/Economico/Ordenamiento-Territorial/index.html>

²⁵ Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040 (2012). Consejo del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda, Costa Rica.

Al tener dicha política la necesidad de ser a su vez, plan estratégico, y en el contexto del sistema nacional de planificación así definido por MIDEPLAN, le corresponde un plan. Al respecto, la política en cuestión señala *“Los Planes de Ordenamiento Territorial (POTs) son los instrumentos de planificación por excelencia...”* y estos planes *“...se manejarán a escala nacional, regional y local y serán realizados e implementados por las instituciones que determine la normativa vigente.”* Subraya la PNOT que en la *“...construcción de POTs, deberá existir una coordinación estrecha entre las diferentes instituciones encargadas de administrar y determinar los diferentes usos del suelo...”* Es así como la PNOT se acompaña del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PLANOT), y se autodefine como el *“...instrumento direccionador del quehacer local, regional y nacional, en el ámbito de la planificación y el ordenamiento territorial.”*²⁶

El INVU en su Manual para la elaboración de planes reguladores²⁷, define el OT como el *“...proceso administrativo, político y participativo, basado en un soporte legal, técnico y científico, a través del cual el Estado, los gobiernos municipales y demás entes públicos gestionan, regulan, orientan y promueven diversas acciones en el territorio para el cumplimiento de sus fines. Posibilita armonizar el bienestar de la población, con el aprovechamiento y conservación de los recursos ambientales, así como ubicar de forma óptima las actividades económicas, productivas, los asentamientos humanos, las áreas públicas, los servicios públicos, entre otras”*.

Sólo a efectos de complementar este apartado con las definiciones de OT, la Política del Hábitat lo define *“...como una ciencia interdisciplinaria que analiza y gestiona los procesos de planificación y desarrollo de los territorios, considerando sus características físico-ambientales, infraestructurales, económicas, sociales y culturales, que se materializa en políticas, instrumentos planificación y gestión del suelo y proyectos.”*

²⁶ Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (2012). Consejo del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda, Costa Rica.

²⁷ INVU. (2017). Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

7.2.2. Planificación urbana

En este apartado, el abordaje conceptual a nivel internacional se hará sobre diversas publicaciones de diferentes autores que han aportado a la discusión sin hacer referencia a casos concretos por países. Se hará énfasis en tres de esas publicaciones esto por cuanto plantean elementos sustantivos desarrollados en la parte metodológica de la presente investigación. La primera de estas referencias conceptuales proviene de las Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial de ONU Hábitat. En dicho documento, la planificación urbana se define como “...un proceso de adopción de decisiones encaminadas a hacer realidad unos objetivos económicos, sociales, culturales y ambientales mediante el desarrollo de visiones, estrategias y planes de carácter espacial y la aplicación de un conjunto de principios normativos, instrumentos, mecanismos institucionales y de participación y procedimientos reglamentarios.”²⁸

La segunda de las referencias conceptuales es de la “Guía metodológica para la elaboración de planes de desarrollo urbano”²⁹ de la SEDESOL mexicana, de inicio plantea una serie de limitantes para la planificación urbana en México, si bien, no brinda expresamente una definición, se podría reconstruir con los elementos presentes en dicha Guía. Las limitantes señaladas refieren a la parálisis conceptual y metodológica; la escasa reflexión sobre sus bases, alcances y limitaciones; el marco jurídico bastante antiguo y sin modificaciones sustanciales; la debilidad institucional que la hace permeable a intereses de algunos grupos específicos; el sector, aunque estratégico, ha permanecido en un profundo letargo.

La práctica de la planificación urbana se plantea bajo características de ser mecánica y poco analítica, se menciona que los planes se elaboran a partir de guiones generales y se convierten en simples formatos donde incluso, se reproducen los mismos textos para diferentes ciudades. Esto justamente, podría no estar tan lejano de la realidad de nuestro país. Los retos de innovar y proponer teniendo como limitantes estos elementos, es que tal como dice la Guía en cuestión “...surge un problema de tensión entre la planeación de vanguardia y la planeación

²⁸ ONU-Habitat. (2015). Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial. Nairobi, Kenya: ONU Habitat.

²⁹ Guía metodológica para la elaboración de planes de desarrollo urbano (2000). Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo.

viable en el contexto intelectual - jurídico - e institucional.” A pesar de este contexto, los especialistas en planificación urbana están más interesados en el análisis de experiencias exitosas que en la revisión de los planteamientos conceptuales.

En este mismo orden de ideas se trae a colación la tercera referencia conceptual; se trata del artículo de Naison d. Mutizwa-Mangiza³⁰, quien señala la necesidad de “evolucionar” en la aplicación de nuevos enfoques del concepto de planificación urbana, pues, aunque se ha hecho a nivel práctico y operativo, a nivel normativo aún no se refleja ese cambio y por lo tanto no se está aplicando de manera generalizada. Como se notará, hay una alta correlación con este señalamiento y las conclusiones de la Guía de SEDESOL.

Señala este mismo autor que la planificación urbana debe renovarse para recuperar su papel de instrumento de conducción del desarrollo urbano, siendo entonces necesario incorporar el abordaje de al menos cinco elementos observados en las ciudades actualmente: i) Cambio climático y sustentabilidad. ii) Cambio demográfico y la rápida urbanización. iii) Cambios en la dinámica económica. iv) Cambios socio espaciales (asociados con la desigualdad). v) Cambios institucionales (relacionados con la gobernanza y el cambio de roles de los gobiernos locales).

El cuestionamiento es si se requiere volver a prácticas y conceptos de años anteriores, o evolucionar como lo citan otros autores. Una segunda valoración sustantiva refiere al planteamiento de la SEDESOL cuando cita las limitantes detectadas en México para la planificación urbana, pues por el fondo dichos elementos no son exclusivos de lo que ocurre con la planificación urbana solamente en ese país, o si por el contrario son extensivos a otros países. En Costa Rica, la Ley de Planificación Urbana, define planificación urbana como “...*el proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad.*”³¹

³⁰ Mutizwa-Mangiza, N. D. (2010). A new role for urban planning in developing sustainable cities. *Journal of Resources, Energy and Development*, 7(2), 83-94.

³¹ Asamblea Legislativa, C. R. (1995). Ley de Planificación Urbana.

Al respecto, la PGR indica que la planificación urbana *“...es un proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad. Las autoridades competentes deben establecer planes reguladores y dictar reglamentos que determinen los usos apropiados del suelo, conforme a las características de cada zona; además, deberán velar por el control de la densidad de las poblaciones, la protección de los suelos y el medio ambiente, atendiendo paralelamente las necesidades de la colectividad (calles, parques, zonas verdes y servicios públicos tales como salud, educación, electricidad, agua, alcantarillado, transporte, etc.). En ese sentido, no cabe duda de que la planificación urbana constituye una función pública de primer nivel, que el ordenamiento jurídico costarricense encomienda a las municipalidades, el Estado y al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.”*³²

Y precisamente el INVU en su Manual de planes reguladores como instrumento de OT, señala que es mediante la planificación urbana donde *“...se acuerdan las acciones que se llevarán a cabo en un área urbana como parte de un territorio, para orientar su transformación sostenible, hacia el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos juntamente con el municipio.”* Dicho Manual, define desarrollo urbano como el *“Proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad”*.

En la Política y Plan Nacional de Desarrollo Urbano vigente en Costa Rica, aunque no posee una definición expresa del concepto de desarrollo urbano, sí se refiere a características de éste al señalar *“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.”*

³² Procuraduría General de la República, Costa Rica. Pronunciamiento C-001-2004, del 5 de enero del 2004.

De manera análoga a como lo hizo SEDESOL en su Guía metodológica para planes de desarrollo urbano, en la Política y Plan de Desarrollo Urbano de Costa Rica, se ha identificado una serie de problemáticas en factores, sistemas y subsistemas del desarrollo urbano, se traen a colación las siguientes: La planificación urbana no es un tema central en la gestión pública y no tiene ninguna prioridad efectiva; carencia de planificación urbana en las diferentes escalas (nacional, regional y local); restringidas fuentes de recursos para financiar el desarrollo urbano; limitado el éxito de los municipios en la resolución de los problemas urbanos; no todas las municipalidades ejercen activamente su rol como responsables del desarrollo urbano; ausencia de planes reguladores vigentes; y falta de instrumentos para verificar la homologación entre planes reguladores contiguos.

Al igual que en el subapartado anterior, se extrae de la Política del Hábitat, la conceptualización de este segundo elemento, entendiendo planificación urbana como la *“Disciplina o especialidad que estudia y gestiona 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”*.

7.2.3. Plan regulador como instrumento de ordenamiento territorial

Tal como previamente se ha señalado, se plantea realizar un acercamiento en tres contextos, el primero de ellos refiere a la conceptualización en general a nivel internacional, puntualmente a nivel latinoamericano, el segundo será en función de la definición normativa existente en el país, y el tercero por su parte será un acercamiento a la definición que a nivel de la política pública vigente en el país orienta el tema haciendo una referencia a su aceptación por parte del INVU, sin embargo en el Capítulo III de la presente investigación se amplían elementos conceptuales relacionados con el plan regulador como instrumento de OT.

Cita el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, de las Naciones Unidas, que a nivel de América Latina y el Caribe, hay 63 instrumentos de planificación urbana correspondientes a 30 países de América Latina y el

Caribe, además 75% de estos instrumentos, tienen carácter normativo; 25 países cuentan con una ley que sustenta y regula sus instrumentos de planificación urbana³³. Teniendo como parámetro el concepto de instrumento de plan regulador vigente en Costa Rica, se incluye en el Anexo 2, para algunos países latinoamericanos, el nombre del instrumento y su definición o conceptualización.

Un asunto puntual se desea rescatar de las lecturas efectuadas para la elaboración de este subapartado. Indistintamente de la agencia de gobierno o actor local encargado de la elaboración e implementación del plan regulador o su análogo, sin distingo del nombre del instrumento, de su escala de trabajo, de su alcance conceptual o territorial, todos resultan ser en la práctica, ejercicios analíticos con clara orientación propositiva (e incluso normativa en muchos casos), que pretenden mejorar la realidad existente.

No todos los acuerdos son posibles en el marco de estos actores territoriales (públicos o privados), como en el caso de la ciudad de Turrialba, pues hay particularidades de fondo, se trae a colación una de las más visibles y es que en Costa Rica esta normativa relacionada a planes reguladores puntualmente, se ha tomado en un contexto de "centro", y no responde necesariamente a la realidad de territorios periféricos ubicados al margen del espacio urbano más consolidado del país; Turrialba como ciudad, requiere el desarrollo del plan regulador del cantón donde se localiza, pero podría estar limitada por esta particularidad, y es altamente probable que las restantes siete ciudades intermedias de primer nivel del país, afrontan situaciones similares.

7.2.4. El sistema de ciudades según la Política Nacional de Desarrollo Urbano de Costa Rica

De la revisión de casos y literatura en general realizada en la presente investigación, puede afirmarse que, a nivel internacional, no hay consenso sobre la dimensión espacial para definir una ciudad intermedia. Señala Sánchez (2017) *“En naciones pequeñas, donde hay una o*

³³ Basado en datos del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Consultado en <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/urban-development>

como máximo dos metrópolis dominantes (como sucede en parte de América Latina), las demás ciudades están poco pobladas y, en ocasiones, su pobreza les resta peso económico.” En este sentido lo particular entonces de las ciudades intermedias es su funcionalidad como canales para el desarrollo de las actividades económicas y sociales de sus regiones. Ese rol es el que las diferencia, más allá del tamaño de su territorio o de su población (Llop y Bellet, 2000).

La actual Política Nacional de Desarrollo Urbano del país, señala *“El sistema de ciudades del país se integra por la Gran Área Metropolitana (GAM), particularmente el área dentro del Anillo de Contención y algunos asentamientos humanos consolidados fuera de este límite, y las ciudades del resto del país, que consisten en las capitales cantonales y algunos centros de distritos más densamente poblados; esta área representa menos de un 2% del territorio nacional y concentra un aproximado del 77% de la población nacional³⁴ físicas y la infraestructura de transportes (aceras, carreteras, vías férreas, puentes, puertos y aeropuertos) sean sociedad.”*

Dicha clasificación de asentamientos humanos refiere necesariamente a una jerarquización de ciudades, misma que según la política de referencia *“...se hace considerando que toda ciudad tiene una función intermediaria entre territorios rurales y urbanos, o entre dos o más territorios urbanos de distinta escala ubicados en su área de influencia; este papel se configura por la mediación en los flujos de bienes, servicios, información, innovación, administración, entre otros. Así, en función de los servicios de intermediación que pueda ofrecer y de su propia autonomía, se define el nivel en la jerarquía de ciudades dentro del sistema nacional.”*

Es así como la actual Política Nacional de Desarrollo Urbano, ha definido que el sistema de ciudades de Costa Rica, se compone de la siguiente clasificación de ciudades, jerarquizadas en ocho niveles³⁵: Ciudad Capital; Ciudades de la GAM; Ciudades intermedias de primer nivel que son objeto de estudio en la presente investigación (y que refieren a las ciudades

³⁴ Según datos del Censo del 2011 y estimaciones del límite urbano considerando las Unidades Geoestadísticas Mínimas (UGM) y la densidad poblacional - así señalado en la PNOT 2012 a 2040.

³⁵ Transcritos todos ellos de la PNDU 2018-2030.

cabeza de cantón que tienen una función regional intermediaria entre la GAM y otras ciudades vecinas); Ciudades intermedias cabeza de cantones mayores; Ciudades cabeza de cantones menores; Ciudades cabeza de distritos mayores; y Ciudades pequeñas. Esto se retoma y detalla en el Capítulo IV de la presente investigación.

7.3 Los actores sociales como agentes de la coordinación y planificación del territorio

Diversos autores, y desde diferentes aproximaciones, plantean sus definiciones del actor social, interesa en el contexto de la presente investigación, identificar las definiciones que vinculan dicho concepto con elementos territoriales y de ordenamiento del territorio. En este sentido, Tavares & Fitch (2019) traen a colación y analizan una definición bastante práctica a efectos del análisis de realizado en esta investigación, pues ellos citan a EC-FAO (2006) cuando señala que “...un actor social es alguien que tiene algo que ganar o algo que perder a partir de los resultados de una determinada intervención o la acción de otros actores. Usualmente, son considerados actores aquellos individuos, grupos o instituciones que son afectados o afectan el desarrollo de determinadas actividades, aquellos que poseen información, recursos, experiencia y alguna forma de poder para influenciar la acción de otros.”; como en el caso de la aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial.

Al respecto, estos mismos autores, citando a Touraine (1981) mencionan que “...los actores intervienen en cualquier tipo de sociedad en función de sus valores y del poder que tienen. Esto permite reconocer que los actores sociales siempre han existido, pero cada uno de ellos influye de diversas maneras según sus valores personales y su capacidad del uso de poder propio”.

Esto contextualiza entonces, la tipificación realizada por Roitman (2008) de al menos tres actores centrales que intervienen en los procesos de ordenamiento territorial: el Estado, la sociedad civil y el sector privado, lo cual complementa con la definición de sociedad civil, señalando que “...existe un gran espectro de organizaciones que pueden ser incluidas dentro de la sociedad civil. En lo que respecta a los procesos de planificación urbana,

principalmente dos tipos de organizaciones de sociedad civil deben ser enfatizadas: organizaciones de base y asociaciones de profesionales y/o empresarios.”

A la luz de los diversos roles asumidos y competencias designadas al espectro de actores que participan de procesos de ordenamiento territorial, concretamente de su implementación por medio de instrumentos como los planes reguladores, debe hacerse referencia a un concepto adicional, la acción colectiva, siendo ésta el producto de orientaciones internacionales y nacionales, desarrolladas dentro de un campo de oportunidades y restricciones a diferentes escalas, que delimitan el ordenamiento territorial como proceso.

Amparán (2007) en su análisis sobre la Teoría de la Acción Colectiva de Melucci señala que “...*la acción colectiva se ubica en el ámbito cultural y en un mundo regido por el dominio de la información.*”, revistiendo de una importancia medular, la información para toma de decisiones respecto a los usos del territorio.

Fabregat (2015) se refiere al concepto de los actores sociales, pero además brinda perspectivas sobre su rol en la planificación del territorio. Puntualiza el autor que los actores sociales no pueden desvincularse del espacio, y en ese sentido, el espacio en definitiva es un producto social y señala “... *se trata de un proceso social porque no es un producto terminado, sino que se encuentra en permanente cambio...*”; el autor continúa argumentando que las acciones por el control del espacio “...*pueden asumir formas más colectivas, por ejemplo las políticas de ordenamiento territorial...*” y de cómo el territorio tiene su concepción más cercana a la realidad cuando “...*es considerado como una construcción social*”. En este sentido para el autor:

“El territorio permite establecer, a su vez, un proyecto de desarrollo interno consensuado.

(...)

De este modo, puede decirse que el territorio se forma a partir del espacio, y que los diferentes actores son quienes lo “territorializan”.”

7.4 Las relaciones centro-periferia y sus implicaciones en el ordenamiento del territorio

En términos conceptuales y teóricos se utiliza en este apartado una parte del campo de conocimiento sobre el fenómeno de la polarización en los territorios, a partir de las relaciones centro-periferia. Las anteriores, son conceptualizadas para esta investigación como un conjunto de relaciones de dependencia que, en el ámbito de la geografía, evidencian la subordinación de territorios o de unidades administrativas con respecto a otros, específicamente mediadas por la acción del poder político y económico, el cual está total o parcialmente centralizado en la figura de un actor.

Este campo de estudio puede considerarse como fundamental para reflexionar no sólo la situación particular del cantón de Turrialba y la implementación de su plan regulador, ya que el resto de los cantones del país también se encuentran sujetos a los dictámenes de la LPU. A través del INVU se rigen aspectos para hacer cumplir dicha ley, pero también recae el compromiso de asesorar y prestar asistencia a las municipalidades.

A partir del análisis de Veltz (1996) se puede entender a la polarización de los espacios como el impacto de la disimetría en la localización y distribución de recursos, de clases sociales y sus acciones, y de la inversión económica, lo cual tiende a fraccionar el espacio, ya sea a una escala local o regional e internacional. En términos amplios, la polarización responde al efecto de la existencia de jerarquías en el territorio, lo que configura entidades geográficas y sociales asimétricas, pero con un acoplamiento fuerte, lo que se expresa en la relación centro-periferia; esta última, dependiente de un centro rector de acciones y acumulador de poder político y económico.

Por otro lado, en la lógica de centro-periferia, los centros aparecen como los lugares centrales, tales como las capitales administrativas, financieras y económicas de países o bien, regiones y territorios industrializados, a una escala global, con la función de suministrar servicios a la periferia. El enfoque más reconocido de esta lógica de estudio son las vinculaciones entre Norte y Sur, pero también las relaciones entre ciudades y el campo (Veltz, 1996).

A nivel teórico, los anteriores postulados deben ser vistos como modelos que explican una posibilidad de estructuración del espacio y no como un condicionante absoluto, tal como señala Hervieu (1993) ya que existen lugares emplazados en un contexto de periferia (lógica de Sur) que han alcanzado importantes índices de desarrollo, inclusive similares al resto del territorio, y muy bien integradas en la sociedad global. Por otra parte, existen espacios en el Norte industrializado con indicadores de precariedad, plasmados en el espacio social y económico.

En el caso de esta investigación, las vinculaciones jerárquicas de la forma Centro (Norte) – Periferia (Sur), tienden a ser asimiladas de mejor manera en el marco de la relación ciudad – campo.

Otro término utilizado para explicar la situación de perifericidad es el de margen. Sierra (2009) utiliza dicho término para resaltar una situación de exclusión que caracteriza a un territorio, vinculado con las dificultades de desarrollo que experimenta las comunidades o ciudades frente a la vulnerabilidad. La presente investigación considera que el término también es apropiado para ilustrar una situación existente entre el ordenamiento territorial y las dinámicas centro-periferia, pues refleja la dicotomía entre territorios privilegiados y no privilegiados, precisamente por desequilibrios en el poder económico y político que limitan las formas y posibilidades de regulación desde lo local.

8. Metodología

Este apartado se desarrolla en dos diferentes niveles; primero se acotarán elementos generales de la investigación y posteriormente, se detallarán asuntos metodológicos más puntuales para cada uno de los tres grandes temas que orientan la investigación, los cuales se relacionan con: en primer lugar, la evolución histórico-espacial de la ciudad de Turrialba y las formas de abordaje de la planificación local; en segundo lugar, las dinámicas de actores sociales en el proceso del ordenamiento territorial y, finalmente, las relaciones centro-periferia, como una variable de estudio de la planificación del territorio.

8.1. Posturas metodológicas desde las ciencias sociales:

En el ámbito espacial y social, la presente es una investigación constructivista (Lindón, 2007), pues plantea a los actores sociales, presentes en esta temática, como los responsables del proceso de la planificación y regulación del territorio, mediante acciones de coordinación y negociaciones donde se establecen normas que rigen las formas de actuar de los mismos y que en su conjunto, configuran el medio social, espacial y territorial. Al igual que en otras investigaciones similares, se estudia el espacio desde la vida cotidiana en la ciudad, siendo entonces que *“...la espacialidad es el núcleo central de la investigación, a través del concepto de lugar tal como es entendido en la perspectiva de la geografía humanista. Esto implica que la investigación se asume como una perspectiva comprensiva de la vida cotidiana, aunque con un sesgo constructivista: se concibe al lugar como una construcción social siempre en curso, necesariamente inacabada.”*³⁶

Esta investigación prioriza el enfoque cualitativo, el cual se concentra en explicar el hecho del ordenamiento del territorio como un fenómeno social, a partir del análisis de las experiencias de los individuos, en este caso designados como los actores del proceso. Según Flick (2015) este tipo de enfoque parte del análisis social de las experiencias de los individuos o de los grupos, además de sus interacciones y comunicaciones, o bien, de forma indirecta a partir del registro documental de sus diferentes dinámicas en torno a una situación.

En el presente trabajo, el análisis del crecimiento urbano de la ciudad de Turrialba y la situación en torno al desarrollo e implementación de un instrumento para el ordenamiento del territorio apela a hechos históricos, destacando situaciones, acciones y procesos referentes a la toma de decisiones para la organización social. Debido a lo anterior, se recurre a instrumentos tipo entrevistas y análisis de discurso que forman parte de una metodología etnográfica, siempre en el marco de los estudios cualitativos. Otro método de investigación empleado fue el análisis documental, que consiste en la consulta de fuentes de información bibliográfica (informes técnicos, informes de consultorías, noticias, informes de labores,

³⁶ Lindón, A. (2007). El constructivismo geográfico y las aproximaciones cualitativas. *Revista de Geografía Norte Grande*, (37), 5-21.

propuestas y planes de gobierno), y se complementó con una dimensión estadística en algunos casos.

La principal fuente de acceso de información en el presente trabajo corresponde a entrevistas, estas han sido diseñadas por la investigadora para obtener, de fuente primaria, la información que permite acercarse a las diferentes preguntas planteadas en cada apartado. De esta forma, mediante el análisis de contenido de los discursos de los entrevistados, se trata de analizar sus opiniones ante las diferentes respuestas, ya sea de forma explícita o implícitamente. Como parte del trabajo previo para la realización de entrevistas, se identificó y registró a diferentes actores considerados referentes, según su vinculación con las preguntas planteadas en esta investigación y organizadas para cada capítulo. Las personas seleccionadas constituyen voces expertas por su conocimiento de la situación y, en otros casos, por estar vinculados directamente en las diversas temáticas o problemáticas que se estudian.

Se recurre en la presente investigación a diversos medios materiales para la realización de las entrevistas y del trabajo de campo en general. Para realizar las entrevistas y acceder a la información, se planifica y diseña el trabajo de campo específico en el área de estudio, que incluyen tanto la ciudad de Turrialba como las otras siete ciudades intermedias de primer nivel, pero no puede perderse de vista que parte de este proceso requiere acceso a otros actores localizados en la Gran Área Metropolitana (GAM).

La planificación del trabajo de campo ha de considerar desde lo más genérico que implica la movilización a los diferentes sitios donde se ubican los actores seleccionados, teniendo en consideración elementos tales como accesibilidad y protocolos específicos de salud por el Covid-19 visto que se trata de trabajo presencial. En un segundo momento, se detalla cómo se sistematizan los datos recopilados en campo, de tal manera que puedan convertirse en información útil para la toma de decisiones de la investigadora e insumo valioso en el contexto del presente trabajo.

El trabajo de recopilación de datos en campo se planificó en función de los actores a entrevistar. Un primer bloque de entrevistas se realizó a los ocupantes de la ciudad de

Turrialba, los días martes 05, miércoles 06, jueves 07, domingo 24 y el lunes 25 de julio de 2022, este se ejecutó conforme lo previsto.

El segundo bloque de entrevistas se planificó para ejecutarse entre el 5 y el 18 de julio de 2022, se trató de las entrevistas a actores institucionales sin embargo acá se combinó la entrevista propiamente dicha con el llenado de formularios digitales para recopilar la información complementado con llamadas telefónicas e intercambio de correos electrónicos para ampliar la información, esto tomó más tiempo de lo inicialmente previsto y fue necesario hacer recordatorios y re llamadas para la obtención de lo requerido entre los meses de julio, agosto y setiembre de 2022.

La figura N° 1.3, resume lo señalado respecto a las posturas metodológicas desde las ciencias sociales, las cuales son guías de la presente investigación. Se incluye el cuadro N° 1.1, donde se muestra a manera de matriz, el listado de actores, el criterio de selección de los mismos, el tema específico de la investigación donde se vincula su aporte y el objetivo específico planteado en este trabajo, al que responde su intervención.

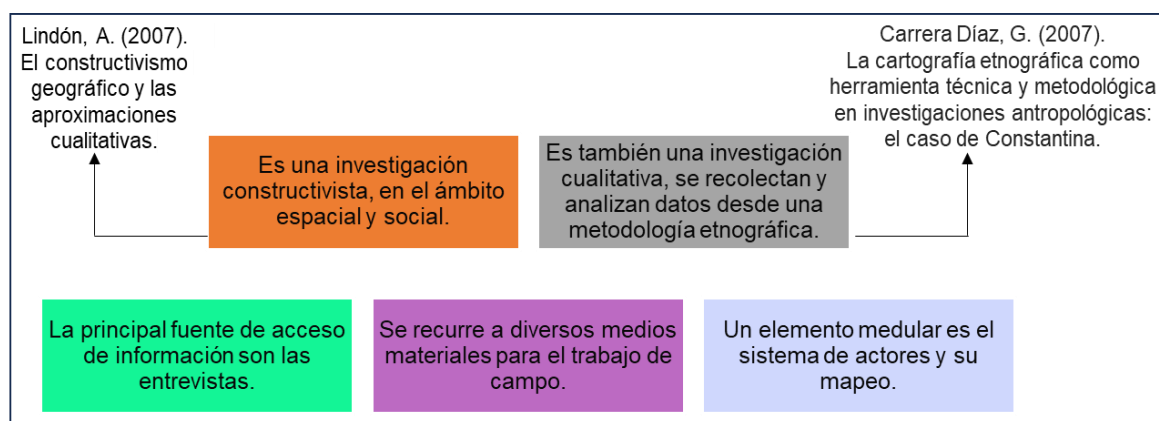


Figura N° 1.3: Generalidades de esta investigación desde las ciencias sociales. Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 1.1: Listado de actores, criterio de selección y tema relacionado

Actor	Criterio de selección	Tema específico de su aporte	Objetivo específico de investigación
Municipalidad de Turrialba	Persona funcionaria del Departamento de Planificación Urbana de la Municipalidad caso de estudio.	-Antecedentes y situación actual del plan regulador que territorialmente incluye la ciudad de Turrialba. -Evolución urbana de la ciudad de Turrialba y sus determinantes socio ambientales.	1-2-3
	Persona funcionaria del Departamento de Gestión de Residuos de la Municipalidad caso de estudio y forma parte del Comité Local de Emergencias.		
Municipalidad de Limón	Persona funcionaria del departamento de Planificación Territorial y Control Urbano en la municipalidad de una de las ciudades intermedias de primer nivel.	Antecedentes y situación actual del plan regulador que territorialmente incluye la ciudad de Limón.	3
Municipalidad de Pococí	Persona funcionaria del Área de Planificación y Desarrollo Urbano en la municipalidad de una de las ciudades intermedias de primer nivel.	Antecedentes y situación actual del plan regulador que territorialmente incluye la ciudad de Guápiles.	3
Municipalidad de Liberia	Persona funcionaria del departamento de Desarrollo y Control Urbano en la municipalidad de una de las ciudades intermedias de primer nivel.	Antecedentes y situación actual del plan regulador que territorialmente incluye la ciudad de Liberia.	3
Municipalidad de Puntarenas	Persona funcionaria del departamento de Desarrollo y Control Urbano en la municipalidad de una de las ciudades intermedias de primer nivel.	Antecedentes y situación actual del plan regulador que territorialmente incluye la ciudad de Puntarenas.	3
Municipalidad de Pérez Zeledón	Persona funcionaria del departamento de Planificación Territorial y Control Urbano en la municipalidad de una de las ciudades intermedias de primer nivel.	Antecedentes y situación actual del plan regulador que territorialmente incluye la ciudad de San Isidro de El General.	3
Municipalidad de San Carlos	Persona funcionaria del departamento de Desarrollo y Control Urbano en la municipalidad de una de las ciudades intermedias de primer nivel.	Antecedentes y situación actual del plan regulador que territorialmente incluye la ciudad de Ciudad Quesada.	3

Actor	Criterio de selección	Tema específico de su aporte	Objetivo específico de investigación
Municipalidad de San Ramón	Persona funcionaria del departamento de Planificación Urbana en la municipalidad de una de las ciudades intermedias de primer nivel.	Antecedentes y situación actual del plan regulador que territorialmente incluye la ciudad de San Ramón.	3
INVU	Persona funcionaria del INVU donde se revisan y dictaminan propuestas PR.	-Evolución urbana de la ciudad de Turrialba y sus determinantes socio ambientales. -Prácticas normativas relacionadas con gestión del territorio.	1-2
SETENA	Persona funcionaria de SETENA donde se revisan y dictaminan los estudios técnicos de la introducción de la variable ambiental en las propuestas de PR.	Prácticas normativas relacionadas con gestión del territorio.	1-2
MIVAH	Persona funcionaria de una instancia vinculada con ordenamiento territorial y plan regulador, desde donde se coordinan acciones del poder ejecutivo como rectoría del sector ordenamiento territorial.	Prácticas normativas relacionadas con gestión del territorio.	1-2-3
Oficinas regionales gubernamentales y sedes de universidades públicas ubicadas en Turrialba	Personas funcionarias de una instancia vinculada con ordenamiento territorial y plan regulador directa o indirectamente, desde donde el poder ejecutivo y la institucionalidad pública en general, atienden la región.	Evolución urbana de la ciudad de Turrialba y sus determinantes socio ambientales.	1-2

Fuente: Elaboración propia.

8.2. La evolución histórico-espacial de la ciudad de Turrialba y las formas de abordaje de la planificación local

Para identificar los determinantes socio ambientales presentes en la evolución urbana de la ciudad de Turrialba, se recurrirá a una lectura geohistórica del crecimiento urbano y la aplicación de la normativa vigente en cada momento histórico. Para esto se utilizará textos históricos (como el de Bedoya, 2004 y Rodríguez 2003), e investigaciones que detallan dos elementos medulares; por un lado, la narrativa de la evolución del espacio urbano turrialbeño y, por otra parte, la evolución conceptual del ordenamiento territorial y la planificación urbana, así como su instrumentalización mediante los planes reguladores; el abordaje se realiza de la siguiente manera:

Primero, a partir del recurso bibliográfico y algunas entrevistas preliminares con actores claves, se pretende recopilar la información requerida para construir un cuadro de análisis de la evolución del espacio urbanizado en la ciudad de Turrialba, que contemple aspectos de la incursión de actividades de gestión territorial y problemáticas socio ambientales. Se elabora un cuadro como el ejemplo titulado “Cuadro N° 1.2”, a partir de la información recopilada en el punto anterior, el contenido de este será:

Cuadro N° 1.2: Formato de tabla de sistematización de datos.

Períodos de la evolución de la ciudad de Turrialba, su caracterización, problemática y normativa asociada

Temporalidad (Momentos del estudio por períodos)	Caracterización de la evolución de la ciudad en dichos períodos (usos, actividades económicas, funcionalidad)	Problemáticas ambientales y sociales de cara desarrollo económico y expansión urbano	Prácticas normativas relacionadas con gestión del territorio

A partir del trabajo de campo (entrevistas y observación en sitio) se pretende realizar otras entrevistas dirigidas semi estructuradas a los actores clave identificados, el contenido de dichas entrevistas se definirá a partir de preguntas que surgen del análisis y resultados del denominado como ejemplo “Cuadro N° 1.2”. Así mismo, en campo, se realiza una

observación no participante, para fundamentar la descripción y sistematización del estado actual de la ciudad que contemple los usos del suelo, su delimitación espacial, la caracterización de los problemas socioambientales y la actual aplicación de normativa vigente. Estos métodos proceden de la investigación cualitativa y del método etnográfico.

8.3. Las dinámicas de actores sociales en el marco del ordenamiento territorial

Para comprender las limitaciones de la puesta en marcha de un plan regulador en la ciudad de Turrialba, resulta necesario referenciar a los actores principales de este proceso junto con el análisis de sus roles, alcances y limitantes. Como se mencionó, un elemento medular en esta investigación es el estudio del sistema de actores relacionados con el proceso de diseño y puesta en marcha de plan regulador del cantón de Turrialba. La forma de abordaje seleccionada incluye la caracterización de estos y el análisis de las formas de interacción, ya sean actores públicos, privados o en su conjunto.

Como recurso metodológico se prioriza la realización de un mapeo de actores, donde “...la palabra “mapeo” denota el “estado de la situación” de los actores implicados ante una determinada situación...”³⁷. El mapeo de actores parte de la caracterización de las personas participantes, en este caso, de la puesta en marcha de un plan regulador, y pretende hacer evidente las formas de vinculación entre estos, destacando roles, cooperaciones, alianzas, estrategias, conflictos. La información recopilada en las entrevistas en conjunto con el entendimiento del sistema de actores permite realizar gráficos relacionales que sinteticen e ilustren dicho sistema de actores y sus procesos.

Este diseño metodológico es el resultado de una adaptación a lo propuesto por UNHABITAT (2001) y Del Castillo (2014), en los que destacan al mapeo de actores como una herramienta vinculada a la teoría de las redes sociales, que busca comprender la forma y el contenido de las relaciones sociales, que permiten mantener a diversos actores en un contexto social específico.

³⁷ Picado, H. V. (2020). *Configurations socio-spatiales des nouvelles formes de production agricole et ses stratégies de commercialisation. Le cas de Nicaragua, Costa Rica et Panama* (Doctoral dissertation, Université de Paris).

La primera etapa corresponde con la identificación y descripción de los “actores involucrados”, una operación definida como “identificación de Stakeholders” (en diversas investigaciones sociales anglosajonas), y de la cual hace alusión el cuadro precedente 1.1. Esta etapa según Tapia (2004) permite centrar la atención en tres niveles para recabar exhaustivamente información: Los “actores”, el “problema” y el “proceso”, lo cual permite identificar quiénes deben participar como partes primarias y secundarias. Específicamente para esta investigación, se utilizó el criterio de los que tienen competencia sobre la cuestión y aquellos que tienen intereses.

Aunque metodologías como la de Del Castillo (2014) tiene una preponderancia sobre el análisis del poder y de los intereses de los actores, la presente investigación se orienta en la identificación y caracterización del actor, refiriéndose a aspectos como: el tipo de actor, su rol y el análisis de las relaciones. Esta herramienta simplificada se ajusta, además, a propuestas como las de Tapella (2007) quien brinda mayor importancia a criterios como las funciones de los actores respecto a una situación, las posibles acciones que podrían desarrollar y, el reconocimiento de las relaciones sociales (coordinación y trabajo conjunto; relación débil (con poca o casi ninguna coordinación).

Debe destacarse que el análisis de los actores propuestos va de la mano con la identificación previa de la normativa existente sobre el ordenamiento territorial. Para ello se realiza una lectura y análisis de los tratados internacionales que el país haya suscrito, la Constitución Política de Costa Rica, leyes, decretos emitidos, reglamentos, estatutos, directrices y jurisprudencia referente a temas de ordenamiento territorial, planificación local y planes reguladores, que se encuentren vigentes.

A partir de cada actor, se realiza una sistematización de requerimientos técnico-administrativos del procedimiento de plan regulador, una vez analizado lo correspondiente, se sistematiza aquello directamente relacionado con requerimientos técnicos y administrativos y con el procedimiento en sí mismo del plan regulador, de tal manera que pueda identificarse secuencialmente cada parte del proceso de elaboración y puesta en vigencia de éste, vincularse con los actores públicos y privados involucrados y señalarse a

cuál norma responde cada requerimiento y etapa. Una vez que se analiza las vinculaciones entre los actores mediante el mapa de actores, este producto permite tener una mayor claridad sobre los diferentes procesos y los implicados, sus roles y competencias.

A partir de consultas a los diferentes actores institucionales identificados se busca validar el resultado obtenido de los listados de requerimientos técnicos y administrativos que derivan de la lectura de la normativa vigente. Por otra parte, la participación de informantes claves permitirá constatar inconsistencias en la normativa y requerimientos del proceso de elaboración y puesta en vigencia de planes reguladores.

8.4. Las relaciones centro-periferia, centralidad de ciudades y planificación

La herramienta metodológica para este apartado de la investigación está orientada al análisis de los discursos de los actores vinculados con el plan regulador en las ciudades intermedias de primer nivel del país particularizando el caso de Turrialba. El análisis versa sobre el contexto de centralidad y dependencia creado a escala nacional en materia de la legislación sobre el ordenamiento del territorio, y su influencia en las dinámicas sociales y políticas a escala local.

El enfoque de trabajo es cualitativo y el material de análisis procede de las entrevistas realizadas a cada actor identificado. La información generada permitirá contar con la perspectiva de los diferentes actores (locales y exógenos del cantón de Turrialba) sobre las capacidades municipales para adherirse y ejecutar la normativa, además sobre la atinencia de la herramienta ante las particularidades locales del municipio.

Existen diferentes metodologías de trabajo relacionadas con el análisis de las relaciones centro-periferia; la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha desarrollado herramientas para el estudio de temas clásicos de este enfoque como el atraso económico en diferentes lugares. Como señala Alberti et al. (2008), la mayoría de las metodologías se diseñaron en referencia a la teoría de la dependencia, que asignaba un rol central a la dinámica entre centro y periferia en el estudio sobre las relaciones económicas.

En síntesis, para este punto, el trabajo se basa en la aplicación de preguntas clave a los entrevistados, además de la realización de investigación bibliográfica. En este caso, la matriz de entrevista utilizada fue diseñada para esta sección y se enfocó en sacar a la luz las posibles situaciones de desventaja existentes o dificultades para la aplicación de la normativa nacional de ordenamiento territorial; tanto en la ciudad de Turrialba (tema de análisis central), como en otras ciudades intermedias de Costa Rica, cabeceras de cantones situados en la periferia rural del país.

Con el propósito de generar una base de estudio para analizar la perifricidad de Turrialba ante la situación de la puesta en marcha del plan regulador, se trabajó en una herramienta metodológica enfocada en develar la situación actual de los planes reguladores de otras ciudades intermedias de primer nivel en Costa Rica. Nuevamente se recurrió a una investigación bibliográfica de cada una de las ocho ciudades intermedias de primer nivel del país, respecto al histórico y estado actual del plan regulador. Además, el proceso se acompañó de entrevistas semi estructuradas para actores institucionales (de instituciones ya citadas) y los gobiernos locales de cada cantón involucrado.

La triangulación de fuentes es un elemento que asegura la validez del análisis, lo cual es consecuente con la metodología inductiva en tanto permite descubrir los significados claves para el proceso de elaboración de planes reguladores, según los conceptos y procedimientos plasmados en las normas y los discursos de los informantes, utilizando principios de la teoría fundamentada entendiéndose como esa técnica flexible que permite simultáneamente la recolección y el procesamiento de los datos. Por último, se pretende identificar si existen e implementan herramientas locales (desde las municipalidades) que impliquen criterios de OT, que demuestre que los cantones tienen sus herramientas adscritas a las otras posibilidades más allá del plan regulador y que pueden ser ejercidos desde sus capacidades, lo cual, a priori se señala, que no es así.

CAPÍTULO II: EVOLUCIÓN URBANA Y PLANIFICACIÓN EN LA CIUDAD DE TURRIALBA

En este apartado se indaga sobre ¿Cuáles han sido los principales determinantes socio espaciales presentes en la evolución de la ciudad de Turrialba?, entendiendo como determinantes los aspectos de orden social y ambiental que inciden en la afectación física de la ciudad, debido a la recurrencia de amenazas naturales en el territorio.

Sobre los determinantes sociales, emergen preguntas como ¿Con qué tipo de normativa se contaba para hacer frente a los retos de la gestión territorial en varios periodos de la evolución de la ciudad?; ¿Cómo ha incidido esta normativa con respecto a la expansión de la ciudad y el tema de la ocurrencia de desastres? Y finalmente ¿Cuáles son las apreciaciones contemporáneas de los habitantes de la ciudad sobre el tema del ordenamiento territorial?

Sobre los determinantes físicos, en el capítulo se tratan preguntas como ¿Cuáles han sido las principales amenazas que han impactado la ciudad?, ¿De qué tipo de amenazas se tratan? Y, ¿Cuáles han sido las repercusiones para la ciudad en los periodos de estudio? Por otra parte, se hace énfasis en la afectación de ambientes naturales y frágiles por la expansión de la ciudad y que potencia la ocurrencia de fenómenos catastróficos, concretamente a alteraciones físicas y antrópicas en zonas de pendiente y los cauces de ríos.

Es así como en este capítulo, se desarrollan dos contenidos sustantivos. El primero de ellos refiere a las determinantes socio espaciales en la ciudad de Turrialba, procurando hacer una reseña del crecimiento del espacio urbano, de amenazas naturales y de la normativa sobre planificación territorial en diferentes momentos o etapas del crecimiento de la ciudad; es decir, se parte de un análisis de la evolución histórica de la ciudad de Turrialba teniendo en consideración los diversos periodos de expansión urbana y su caracterización, para seguidamente, reseñar elementos relativos a las amenazas naturales e impactos físicos en la ciudad y cómo eventos naturales inciden en la expansión urbana sin control; por último se abordan elementos sobre la normativa existente sobre la gestión territorial procurando puntualizar los alcances sobre la planificación urbana y el tema de desastres.

El segundo de los contenidos sustantivos es cómo los ocupantes de la ciudad de Turrialba la perciben, esto a partir de la lectura de elementos de ordenamiento territorial desde la óptica del turrialbeño, la base es el análisis proveniente de una parte del trabajo de campo. Se realizaron entrevistas con ocupantes de la ciudad en cada uno de los barrios de esta, en procura de comprender la lectura y percepción que los turrialbeños tienen de su ciudad actual, trayendo a colación elementos históricos y conceptos sobre ordenamiento territorial.

1. Determinantes socio espaciales en la ciudad de Turrialba: Una lectura del crecimiento del espacio urbano, de amenazas naturales y de la normativa sobre planificación territorial

El cantón de Turrialba no siempre ha tenido la delimitación actual, en el Plan cantonal de desarrollo humano local (PCDHL) y en el Plan Estratégico Municipal (PEM) de Turrialba, se hace un recuento de normativa asociada al establecimiento de los límites y definición del territorio turrialbeño, en la Figura N° 2.1 se resume esta cita.

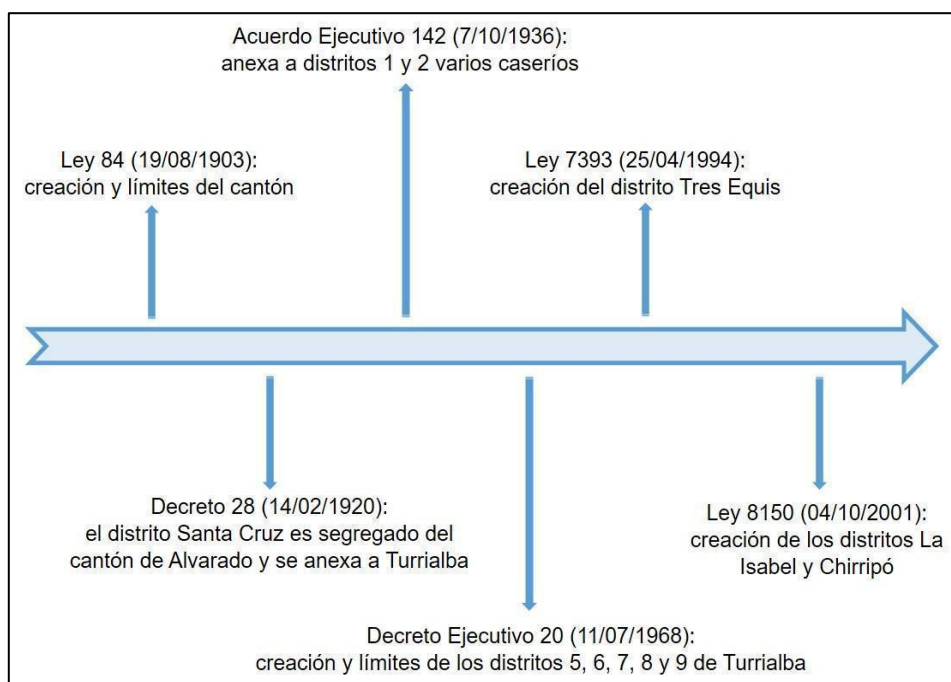


Figura N° 2.1: Síntesis de normativa asociada al establecimiento de los límites y definición del territorio turrialbeño. Fuente: Elaboración propia.

Tal como antes se señaló, para identificar los determinantes socio ambientales presentes en la evolución urbana de la ciudad de Turrialba, se recurre a una lectura geohistórica del crecimiento urbano y el señalamiento de la aplicación de la normativa vigente en cada momento histórico. El abordaje de la evolución de la ciudad de Turrialba, en primera instancia fue mediante el análisis de publicaciones específicas sobre el tema, así como conversaciones preliminares con personas de la comunidad. Esto ha permitido elaborar el cuadro previsto en el apartado metodológico, donde para diferentes períodos de la evolución de la ciudad de Turrialba, se sintetiza una caracterización de dicho espacio urbano, su problemática ambiental y social y la normativa vigente relacionada con la gestión del territorio en cada período; se presenta al Cuadro N° 2.1, el cual resume lo comentado.

Cada uno de los siete períodos anteriormente enlistados, poseen características muy particulares que seguidamente se detallan.

1.1. La evolución histórica de la ciudad de Turrialba: Periodos de expansión urbana y su caracterización

Previo al primero de los períodos caracterizados como parte de este apartado del estudio, cobra relevancia una reseña de épocas anteriores que, con diversos elementos de orden geográfico y demográfico, contextualizan de mejor manera los hitos y eventos de los períodos enlistados como parte de la investigación. Dicha reseña temporalmente se iniciará en 1562, cuando Juan Vázquez de Coronado fue nombrado Alcalde Mayor de Costa Rica, siendo que dos años más tarde, en su expedición al Atlántico penetró el denominado Valle de Turrialba y “...era parte del cacicazgo de El Guarco, el cual, según Gagini (1917: 54), comprendía del río Virilla hasta Chirripó y abarcaba pueblos como Curriravá (Curridabat), Quercó (Quircot), Cot, Uxarraci (Ujarrás), Turichiqui (Tucurrique), Turrialba La Grande y La Chica, Tobosi, Orosi, Teotique y Atirro entre otros”³⁸.

³⁸ Vargas (sin fecha). Monografía Angostura Capítulo V. Reseña de la historia poshispánica del Valle de Turrialba. Investigación parte de los estudios del Proyecto Hidroeléctrico Angostura del Instituto Costarricense de Electricidad.

Cuadro N° 2.1: Períodos de la evolución de la ciudad de Turrialba, caracterización, problemática y normativa

Período	Caracterización de la evolución de la ciudad por período	Problemáticas ambientales y sociales para la expansión urbana	Prácticas normativas de gestión territorial
1821 a 1945: Establecimiento de la ciudad e inicios del ferrocarril	Traslado del centro poblado más importante al sitio adyacente a la estación del ferrocarril, lo cual consolida la ubicación actual de la ciudad.	Los cuadrantes son limitados por factores y elementos naturales (como el río Turrialba) y la pendiente.	Orden de 1878 sobre la vagancia (Ley N° 23 del 12/07/1878); Ley de Expropiación Forzosa por Causa de Utilidad Pública (Ley N° 36 del 26/06/1896); Ley de concesión de baldíos en las riberas norte, noreste, norte y sur (Ley N° 13 del 10/01/1939).
1946 a 1956: Crecimiento residencial	Se ocupan espacios restringidos por elementos naturales. Se densifica lo inmediato de la línea férrea hacia el sur y el norte y hacia el este. Se establece la escuela, el parque, residencia y comercio.	La ciudad sigue limitada por el río Turrialba y fuertes pendientes para continuar con su crecimiento.	Ley de Construcciones (Ley N° 833 del 02/11/1949) y la Constitución Política (del 07/11/1949).
1957 a 1965: Consolidación de servicios básicos	Se densifican las áreas previamente ocupadas lo que permitió su consolidación. Se amplían las urbanizaciones existentes en el cuadrante principal y a ambos lados del río Turrialba.	Esa densificación ocupó terrenos inundables cercanos a ríos y quebradas.	Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios (Ley N° 2760 del 16/06/1961).
1966 a 1979: Centralidad semi especializada	La ciudad crece más y se proyecta hacia el noroeste y el suroeste; sus fronteras llegan hasta límites naturales como ríos. En sectores existen características de conurbación.	Las zonas residenciales colindan con los principales ríos que atraviesan la ciudad. Indicios de demanda de terrenos con fuerte pendiente.	Ley de Planificación Urbana (Ley N° 4240 del 15/11/1968), la Ley de Planificación Nacional (Ley N° 5525 del 02/05/1974) y la Ley de Zona Marítimo Terrestre (Ley N° 6043 del 02/03/1977).
1980 a 1988: Conurbación Fase I	Destacan varias manchas urbanas a ambos lados del río Turrialba que incluyen asentamientos informales. Se consolidan zonas muy pobladas, pero poco densas.	Se ocupan terrenos sobre todo en zonas de fuerte pendiente.	Sin adiciones normativas respecto a los periodos anteriores.
1989 a 2003: Conurbación Fase II	Sobresale el crecimiento al noroeste de la ciudad, en los márgenes de los ríos Colorado y Turrialba aparecen urbanizaciones pequeñas pero continuas. Al sur de la ciudad se habilitan terrenos residenciales.	Densificación de usos habitacionales en terrenos de fuerte pendiente y en sectores cercanos a los márgenes de los principales ríos.	Ley Orgánica del Ambiente (Ley N° 7554 del 4/10/1995), el Código Municipal (Ley N° 7794 del 30/04/1998). Amplia jurisprudencia de la Sala Constitucional y de la PGR.
2004 a 2023: Consolidación del espacio urbano actual	La consolidación del espacio urbano es inminente. Dentro de la ciudad cada vez hay menos terrenos por urbanizar. Hacia las periferias es evidente un crecimiento lineal a partir de las principales rutas de acceso a la ciudad. Es más evidente la conurbación.	A mayor expansión urbana se denota una mayor superficie de exposición a amenaza de inundación. Los incipientes espacios conurbados constituyen nuevas zonas de amenaza de inundación.	Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley N° 8801 del 28/04/2010). Reglamento de Fraccionamiento y Urbanización (Ley N° 6411 del 24/10/2019).

Fuente: Elaboración propia.

En 1569 Perafán de Rivera, quien sustituye a Juan Vázquez de Coronado luego de su muerte, actúa al margen de sus superiores repartiendo los indígenas entre los españoles que así se lo solicitaron, pues a su llegada “...encontró que los indígenas del Valle de El Guarco, Turrialba y Ujarrás estaban conspirando para matar a Pedro Venegas de los Ríos, Alcalde Mayor de Cartago” (Valerio, 1953, citado por Vargas (sf); en esa ocasión se repartieron al menos 3500 indígenas lo cual evidencia que en ese año, el Valle de Turrialba tenía una población lo suficientemente grande para ser determinante para los planes españoles a futuro. Vargas (sf) señala:

“En los documentos sobre la repartición de encomiendas se describe Turrialba como “la grande” y “la chica”, y se indica: “Turrialba la grande, ques lo postrero de lo que avemos visto en esta tierra, es provincia grande y de mucha gente, son caciques Tabaco y Huerra. Turrialba la chica se entiende pasado el río del pedregal, questá en unas hoyas y adelante del río abaxo sucessive a mano izquierda como vamos hasta mas abaxo de adonde passó el señor don Diego quando vino de la tierra adentro, avrá ciento cinquenta indios” (en Fernández, 1886: 5)”.

Entre 1614 y 1694 una serie de enfermedades disminuyeron significativamente la población indígena y a esto refieren Morrison y León (1951) citados por Vargas (sf), al acotar: “...durante la Colonia el Valle de Turrialba tuvo una escasa población debido a las pestes y el traslado de los indígenas (...) Esto favoreció las incursiones de los piratas ingleses primero, y los zambos mosquitos, posteriormente. El 8 de abril de 1666 invadieron el Atlántico costarricense los piratas ingleses Edward Mansfield y Henry Morgan...”; se estima que llegaron al Valle de Turrialba el 15 de abril de ese mismo año, pero continuaron su paso hacia el interior del país.

Vargas (sf), cita a Morrison, (1951) quien describía la experiencia del gobernador Garrandi y Menán que en 1737 en un viaje realizado por el Caribe y en cuyo trayecto atravesó el Valle de Turrialba, indica: “...halló al norte del lugar —ocupado por la actual ciudad— un caserío donde pernoctaban los viajeros”. Parte de la narración del viaje realizado por el gobernador citaba un “...aguacero que duró tres horas” el cual provocó la crecida del río Turrialba; a su

vez, la narración coincidía con lo acotado por otros viajeros de la época, en donde expresaban los graves inconvenientes afrontados en sus viajes que incluían llegar o atravesar Turrialba.

En 1745 “...*el gobernador Juan Gemmir y Lleonart inhabilita el llamado Camino Real de Matina, que pasaba por el pueblo de Turrialba, y ordena que se utilice solamente el llamado Camino de Tierra Adentro, que pasaba por Tucurrique y Atirro, desde Ujarráz, con lo cual dejaba aislada a Turrialba*”. Nótese la última frase transcrita, pues en Turrialba esta situación será posteriormente experimentada de nuevo con el cierre del ferrocarril al Atlántico y la apertura de la ruta N° 32 Braulio Carrillo.

1.1.a. Período 1821 a 1945: Establecimiento de la ciudad e inicios del ferrocarril

Este período inicia el año de la independencia de Costa Rica, como hito en la administración política territorial. Se trae a colación el cierre del camino a la zona del Caribe costarricense, dejando aislada a Turrialba, esto porque cronológicamente, en 1838 el inglés Henry Cooper en su labor encomendada por el presidente Braulio Carrillo para la apertura de un mejor camino hacia Matina, llegó a Turrialba y en sus reseñas indicó:

“...esa localidad contaba con 26 casas, de las cuales 10 tenían techo de teja y el resto de paja. Reporta, además, 24 haciendas de cacao, 17 en la margen oriental del río Turrialba y ocho al occidente de dicho río, tres haciendas de café al lado occidental y dos del lado oriental”.

Valerio (1953) citado por Vargas (sf) acotaba:

“Para 1887, según un plano elaborado por Francisco Gallardo, en lo que hoy es el distrito central se cultivaba cacao, por ejemplo, en la finca La Dominica. Al sureste de dicha finca, entre ésta y el río Turrialba, se encontraba la finca de cacao de Cayetano Alvarado y Carazo, y otra propiedad de José Ulloa. Al noreste de La Dominica estaba la hacienda de cacao y potreros del presbítero José Antonio Oreamuno. Al sur del río Aquiares estaba la también de cacao y potreros de Isidro Oreamuno, padre del suegro del expresidente don Jesús Jiménez, abuelo materno del prócer don Ricardo Jiménez Oreamuno. En 1887,

la hacienda El Coyol estaba constituida por potreros y pertenecía a los nietos de don Ramón Jiménez, fundador de la misma y padre de don Jesús. Al sur del río Turrialba se encontraba El Guayabal, que fue asiento de la estación del ferrocarril y de la ciudad moderna de Turrialba. (...) El Guayabal se conocía desde tiempos anteriores por ser prácticamente un pantano, por lo que la existencia de aguas contaminadas en ese lugar no debió ser extraña”.

Este último elemento será retomado al analizar la incidencia de inundaciones recurrentes en este sector de la actual ciudad de Turrialba. Ya en la década de 1890 el ferrocarril inicia su funcionamiento y en su camino al Caribe del país, pasa por Turrialba; trece años después (en 1903), Turrialba es declarado Cantón de la Provincia de Cartago. Vargas (sf) acota: “*En los primeros años del siglo XX en el nuevo cantón se reporta un aumento en la producción de café, estimulado en gran medida, por la llegada del ferrocarril, mientras la deforestación de los bosques aumentaba con fines agrícolas*”, esto se revisará más adelante con el fin de encontrar elementos que dieron pie a las inundaciones registradas en la actual ciudad de Turrialba justamente el año cuando se declaraba cantón.

En este período es cuando en Turrialba se da el traslado del centro poblado más importante al sitio adyacente a la estación del ferrocarril (ver Figura N° 2.2), lo cual consolida la ubicación actual de la ciudad (en la Figura N° 2.3, se muestra para el año 1923 la plaza de la comunidad y edificios cercanos). Se desarrollan cuadrantes urbanos a partir de dicha estación, se diversifican los usos comerciales, residenciales e institucionales y de servicios. El título de ciudad se otorga a Turrialba el 1 de agosto de 1925, mediante Ley No 96.

Señala Bedoya (2004) que “*...en la segunda mitad del S. XX, la población urbana se quintuplicó en el cantón Turrialba. La construcción habitacional y de edificios en general tiene una manifestación de ocupación del espacio de manera horizontal. En Turrialba no existe ningún sistema habitacional en edificios públicos y de comercio de tipo vertical, como máximo de doble planta.*”³⁹

³⁹ Bedoya, E. (2004). La ciudad de Turrialba: Un siglo de evolución histórico-geográfica. *Revista Reflexiones*, 83(2).

Para el año 1945 la mancha urbana era del 12 % de la ciudad y que durante la primera mitad del Siglo XX, su crecimiento se vio limitado “...por factores y elementos naturales, el río Turrialba al noreste y la irregularidad del relieve, cuya pendiente pasa del fondo plano de artesa del valle disectado por ríos y quebradas, al abrupto ascenso al suroeste de la ciudad. Confirmación de esto, es el contraste que se establece entre la red vial rectilínea del valle con la vía de múltiples curvas del ascenso del relieve irregular de la carretera regional que comunica Turrialba con Juan Viñas y resto del valle Central. La única obra de infraestructura que retaba a la fuerte pendiente fue el Hospital William Allen...”⁴⁰

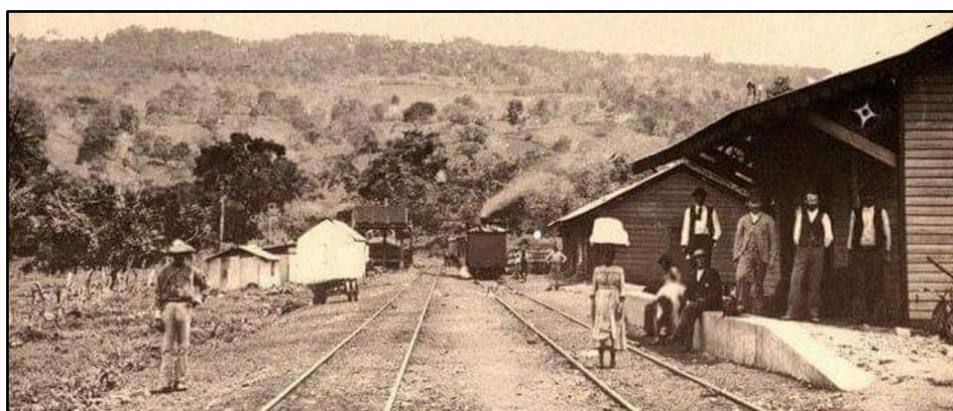


Figura N° 2.2: Año 1890. Estación del ferrocarril en Turrialba. Fotografía de autor desconocido, publicada por Salazar (2023).⁴¹



Figura N° 2.3: Año 1923. Plaza de Turrialba y edificios adyacentes. Fotografía de Manuel Gómez Miralles, tomada de Quirós (2019).

⁴⁰ Bedoya, E. (2004). La ciudad de Turrialba: Un siglo de evolución histórico-geográfica. *Revista Reflexiones*, 83(2).

⁴¹ Tomada de la publicación de Jorge Salazar el 10 de junio de 2023, en el grupo Turrialba Antigua (<https://www.facebook.com/photo/?fbid=6229678330457981&set=gm.1356477645284496&id&orvanity=286573528941585>)

Los edificios públicos (escuela cuya construcción se ilustra en la Figura N° 2.4, la iglesia, el mercado y la jefatura política) y la plaza se construyen en terrenos fangosos donados al municipio, aunque ya para los años 1935-1937 dicha plaza se transforma en el parque Quesada Casal. Vargas (sf) citando a Morrison y León (1951) anota: “En 1936 se pavimentó la carretera que comunica a Turrialba con el interior del país”. Ya para ese año la mancha urbana está organizada en cuadrantes limitados por factores y elementos naturales tales como el río Turrialba y lo abrupto de la pendiente.



Figura N° 2.4: Año 1935. Construcción de la actual Escuela Genaro Bonilla. Fotografía de Cecilio González Brenes, tomada de <https://micostaricadeantano.com/2021/04/04/escuela-jenaro-bonilla-aguilar-cartago-turrialba-1901-1950>.

Bedoya (2023), acota:

“Existe un nexo eminente entre el asentamiento definitivo de Turrialba con la culminación de la línea del ferrocarril en 1890 entre Limón y San José. La propia disposición de la estructura de cuadrantes de damero de la ciudad va a depender estrictamente del trazo y colocación de la línea férrea. El sitio se fijó cuando Minor C. Keith (concesionario ferrocarrilero) otorgó una franja de tierra a Manuel Vicente Jiménez para el uso en la logística ferroviaria, donde solo existía una casa en los límites que hoy encierran la ciudad. Esa adquisición serviría para la instalación de la oficina del telégrafo del ferrocarril y un pequeño hotel. A principios de 1905, escasos dos años después del cantonato, la villa Turrialba estaba ya compuesta de unas 40 habitaciones, comercios, iglesias (una católica y la otra protestante), telégrafo y correo.”

Solano (1995) es citado por Vargas (sf) señalar que en “...1942 dio inicio la gestión del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), organismo de la Organización de Estados Americanos. El IICA, para su funcionamiento en Costa Rica, se estableció en Turrialba en terrenos donados por el Estado costarricense, que anteriormente habían sido fincas como Cabiria (200 hectáreas), parte de la finca Florencia (110 hectáreas) y, curiosamente, parte de la finca Aragón (150 hectáreas)”;

estos terrenos posteriormente pasaron a ser parte del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).

La figura N° 2.5 ilustra al cierre de este período, cómo lucía la ciudad de Turrialba en una fotografía aérea de la que Bedoya (2004) anota:

“...La mancha original son esos cuadrantes bien confeccionados que llegan a ser retratados por una cámara fotogramétrica y un avión en 1945.”



Figura N° 2.5: Ciudad de Turrialba en el año 1945. Fotografía aérea de 1945, número 150 de la Misión 732, Línea IV, escala original 1:30 000. Instituto Geográfico Nacional. Tomado de Bedoya 2004.

1.1.b. Período 1946 a 1956: Crecimiento residencial

Vargas (sf) señala que hacia el año “...1948, las fincas en Turrialba —sobre todo en el distrito central— se dedicaban al cultivo de café, principalmente al norte del río Turrialba.” Este período se caracteriza por presentar una ocupación de algunos espacios restringidos por elementos naturales, se densifica lo inmediato al sur de la línea férrea, por el norte se establecen usos residenciales y comerciales. Es significativa la urbanización de aquel momento al sur en el Barrio Las Américas (ver Figura N° 2.6) y en las afueras de la ciudad cerca del ingenio de Aragón.



Figura N° 2.6: Año 1951. Construcción de nuevas viviendas en el Barrio Las Américas. Fotografía de autor desconocido, publicada por Martínez (2023)⁴²

Al otro lado del río Turrialba, aparece la escuela “Nuestra Señora de Sion” y un incipiente caserío iniciaba la expansión al este, se densifican los núcleos de la hacienda La Isabel y el caserío de Azul. La Figura N° 2.7 ilustra cómo lucía la ciudad de Turrialba en el año 1956 en una fotografía aérea, siendo evidente el crecimiento del espacio construido respecto a la Figura N° 2.5 anterior, siendo éste usos residenciales.

⁴² Tomada de la publicación de Luis Adolfo De Jesús Martínez Sojo el 23 de mayo de 2023, en el grupo Turrialba Antigua (<https://www.facebook.com/photo/?fbid=9338882502850631&set=a.8122144344524459>)



Figura N° 2.7: Ciudad de Turrialba en el año 1956. Fotografía aérea del 25 de febrero de 1956, número 510 de la Misión 73732, Línea 7, Rollo 4, escala original 1:16 000. Instituto Geográfico Nacional. Tomado de Bedoya 2004.

1.1.c. Período 1957 a 1965: Consolidación de servicios básicos

Tal como se aprecia en la Figura N° 2.8, se densifican las áreas previamente ocupadas permitiendo su continuidad; entre lo más destacado está la ampliación de urbanizaciones existentes, también se asocia con esta nueva mancha urbana el Balneario Las Américas y el Estadio Municipal (hoy nombrado Rafael Ángel Camacho).

Al otro lado del río Turrialba hay un crecimiento continuo con en el barrio La Margot y un crecimiento lineal en la carretera regional hacia Juan Viñas se densifica el poblado El Recreo. En la Figura N° 2.9, se aprecia parte del hospital William Allen que tuvo un importante crecimiento de su planta física en 1965.



Figura N° 2.8: Ciudad de Turrialba en 1965. Fotografía aérea 126 del 1 de febrero 1965, Línea VI, escala original 1:20 000. Instituto Geográfico Nacional. Tomado de Bedoya 2004



Figura N° 2.9: Año 1965. Entrada principal de y de emergencias, hospital William Allen (los dos vehículos estacionados vistos en el primer plano son ambulancias). Fotografía de autor desconocido, publicada por RM (2023)⁴³

⁴³ Tomada de la publicación de Louis Enrique RM el 01 de junio de 2023, en el grupo Turrialba Antigua (<https://www.facebook.com/photo/?fbid=9338882502850631&set=a.8122144344524459>)

1.1.d. Período 1966 a 1979: Centralidad semi especializada

Se presenta un crecimiento mayor de la ciudad respecto al periodo anterior, en la Figura N° 2.10, se evidencia al noroeste la ciudad la expansión a lo largo de la calle que va a Santa Rosa; se densifican también los sectores del este de La Dominica, La Margot y El Repasto.



Figura N° 2.10: Ciudad de Turrialba en el año 1969. Imagen de satélite de Google Earth 2023.

Al sureste, San Rafael prácticamente agota sus fronteras hasta el río Colorado. Al sur, surgen los barrios: San Cayetano, la ciudadela de INVU Clorito Picado y Campabadal (ver Figura N° 2.11). La expansión es tal que casi logra conurbar Nochebuena pues los núcleos intermedios crecen significativamente, esto se ilustra en la Figura N° 2.12.

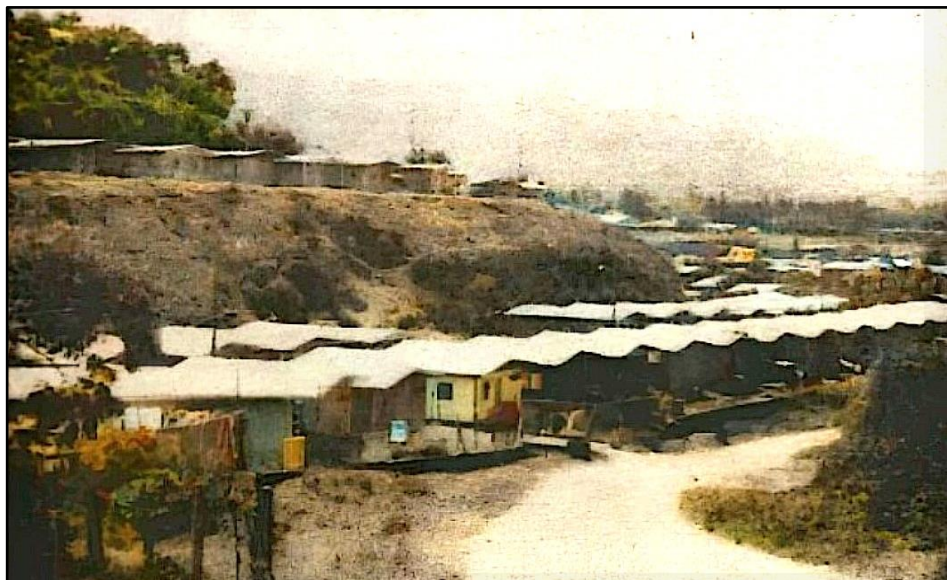


Figura N° 2.11: Año 1977. Barrio Campabadal. Fotografía de autor desconocido, publicada por Martínez (2023)⁴⁴



Figura N° 2.12: Ciudad de Turrialba en el año 1979. Fotografía aérea 15450 del 28 de febrero de 1979, Línea 1, Rollo 140 escala original 1:35 000, Proyecto Orosi - Pejibaye. Instituto Geográfico Nacional. Tomado de Bedoya 2004.

⁴⁴ Tomada de la publicación de Luis Adolfo De Jesús Martínez Sojo el 13 de mayo de 2023, en el grupo Turrialba Antigua (<https://www.facebook.com/photo/?fbid=928138388600493&set=gm.2488406227977389&idorvanity=1581161968701824>)

Caamaño (1975) citado por Vargas (sf) anota que en el año 1974 “... *el Estado de Costa Rica adquirió la finca de La Hulera, para que la Universidad de Costa Rica estableciera la Sede Universitaria del Atlántico*”. En el año 1975, la ciudad de Turrialba lucía como lo ilustra la Figura N° 2.13, se configuraba ya con cierto grado de especialización en comercio y servicios, pero éstos alternaban con amplios espacios residenciales y terrenos sin construcción pues aún “...*no está del todo continuada en la mancha urbana de la ciudad*” (Bedoya, 2004).

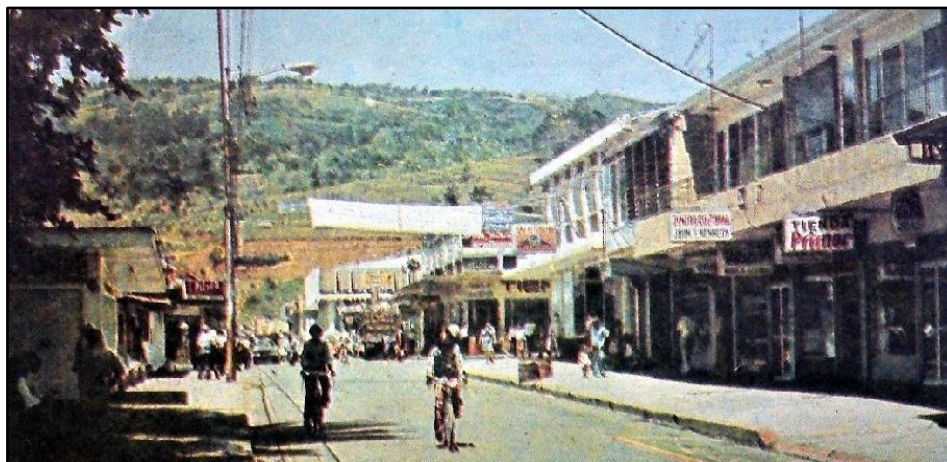


Figura N° 2.13: Año 1975. Ciudad de Turrialba en las cercanías de la estación del ferrocarril. Fotografía de autor desconocido, publicada por Solano (2023)⁴⁵

1.1.e. Período 1980 a 1988: Conurbación Fase I

Este fue el período de mayor crecimiento urbano. La figura N° 2.14, muestra cómo continuó el crecimiento hacia el sector Alto Cruz; hay varias manchas que sobresalen visto el crecimiento de usos urbanos entre La Margot y La Dominica; sobresale El Mora como asentamiento espontáneo que por su origen muestra carencias urbanas, se consolida también el poblado de Sictaya.

⁴⁵ Tomada de la publicación de David Solano el 15 de junio de 2023, en el grupo Turrialba Antigua (<https://www.facebook.com/photo/?fbid=9338882502850631&set=a.8122144344524459>)



Figura N° 2.14: Ciudad de Turrialba en el año 1988. Fotografía aérea 43674 de 19 de enero de 1988, Línea 209.3, Rollo 241, escala original 1:20 000. Instituto Geográfico Nacional. Tomado de Bedoya 2004.

Bedoya (2004) señala que en este período al sureste de la ciudad:

“... se colman algunas zonas, como lo es Cabiria, que a la vuelta de cuarenta años vuelve a urbanizarse. Se incorporan zonas muy importantes desde el punto de vista numérico, aunque poco densos, como lo es la aparición de urbanizaciones más allá del Estadio Municipal y Jorge Debravo; un espacio considerable es el aporte espacial de la sede regional de la Universidad de Costa Rica, en La Hulera, frontera sur este de la Ciudad de Turrialba”.

1.1.f. Período 1989 a 2003: Conurbación Fase II

Sobresale el crecimiento al noroeste de la Plaza Pública, hacia el sector de Alto Cruz. Bedoya (2004) describe que, para este período:

“Al otro lado del río Turrialba, al este de la ciudad, se dan los casos más connotados del periodo, y son la aparición de urbanizaciones pequeñas pero

continuas, encerradas por los barrios Sictaya, La Margot y el Repasto y hasta el río Aquiares, nos referimos a Nuevos Horizontes, Tomás Guardia, El Silencio, Abel Sáenz, Carmen Lyra, entre otras.”

Al sur de la línea férrea y siempre en la margen izquierda del río, aparece El Coyol. En el sur de la ciudad se continúa dando la apertura de más terrenos para fines habitacionales colindando con las instalaciones del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Surge un pequeño grupo de habitaciones después del hospital y conurba con El Recreo. La figura N° 2.15 muestra la ciudad de Turrialba para el año 2001.



Figura N° 2.15: Ciudad de Turrialba en el año 2001. Imagen de satélite de Google Earth 2023.

1.1.g. Período 2003 a 2023: Consolidación del espacio urbano actual

La consolidación del espacio urbano es inminente, los espacios remanentes dentro de la ciudad que aún no poseen construcciones son cada vez más escasos y en su gran mayoría poseen rótulos de estar en venta. El crecimiento lineal a partir de las principales rutas de acceso a la ciudad ha sido acelerado respecto a períodos anteriores, esto ha permitido a poblados cercanos al núcleo urbano cobrar mayor relevancia y estén creciendo, lo cual ha

propiciado la conurbación de entre éstos y la ciudad. Las figuras N° 2.16 y N° 2.17, muestran el crecimiento de la ciudad de Turrialba entre los años 2010 y 2023.



Figura N° 2.16: Ciudad de Turrialba en el año 2010. Imagen de satélite de Google Earth 2023.

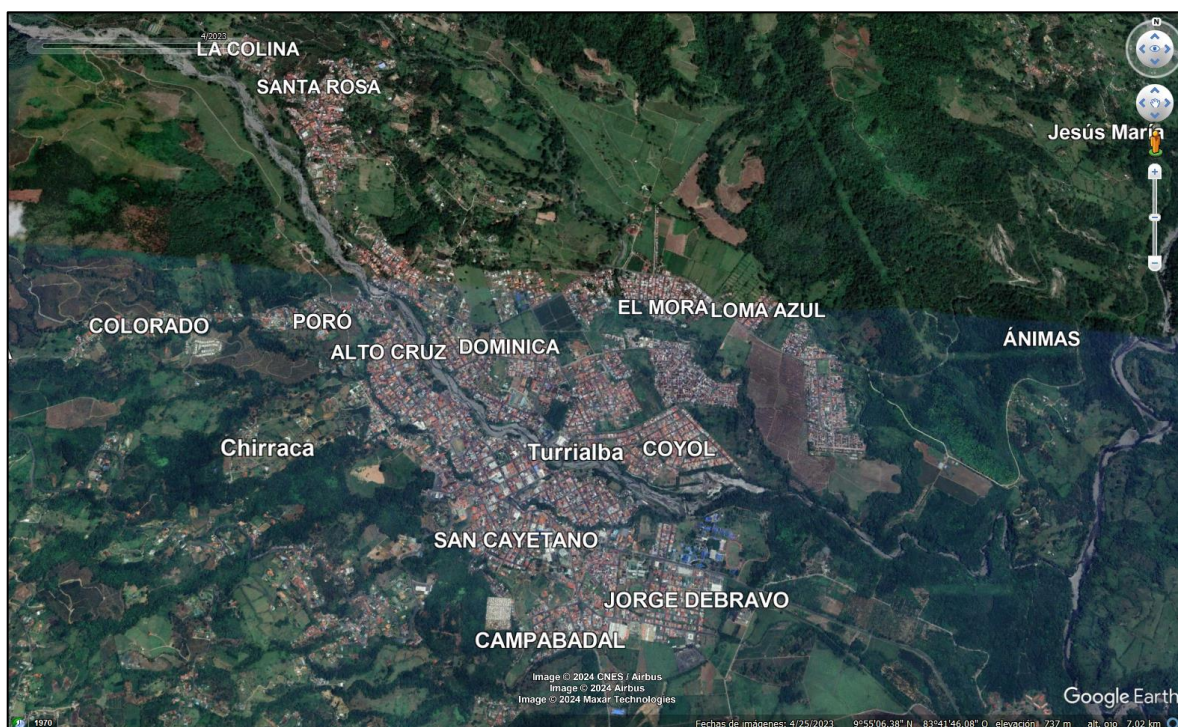


Figura N° 2.17: Ciudad de Turrialba en el año 2023. Imagen de satélite de Google Earth 2023.

1.2. Amenazas naturales e impactos físicos en la ciudad de Turrialba: entre procesos naturales y la expansión urbana sin regulación local

Las amenazas, entendidas bajo el concepto definido en la Ley Nacional de emergencias y prevención del riesgo (Ley N° 8488 y sus reformas), son todos aquellos peligros latentes representados por la posible ocurrencia de un fenómeno peligroso, sea éste de origen natural, tecnológico o provocado por el ser humano, capaz de producir efectos adversos en las personas, los bienes, los servicios públicos y el ambiente. Bedoya (2023), acota que la ciudad de Turrialba ha tenido un constante crecimiento el cual describe como “... *vertiginoso en lo urbano y en lo rural, potenciándose, quizá, en la octava provincia de la República. Tal desarrollo se ha visto truncado justamente. por las inundaciones. Un fenómeno recurrente e inevitable, aparentemente*⁴⁶.”

Durante el primero de los períodos antes descritos (*Período 1828 a 1946: Establecimiento de la ciudad e inicios del ferrocarril*), se registran dos tipos de eventos de emergencias, a saber, el período eruptivo del Volcán Turrialba (de agosto de 1864 a mayo de 1866), y las inundaciones ocurridas en 1981, 1903, 1908, 1928 y 1936 lo cual se detalla seguidamente. El período eruptivo del volcán Turrialba se extendió por 21 meses, entre agosto de 1864 y mayo de 1866 y es descrito por González et al. (2015) como un evento sin afectación directa a la ciudad de Turrialba, donde:

*“A partir del 17 de agosto de 1864, inicia la primera erupción magmática histórica conocida de este volcán (Pittier, 1888). De esta erupción, hay varios relatos que permiten tener una idea e interpretar cual fue su magnitud. Los primeros reportes de caída de ceniza se dan en San José, Atenas y Grecia del 16 al 20 de setiembre de 1864.”*⁴⁷

Se mencionan también reportes de caída de ceniza entre el 24 y el 31 de enero de 1865 al noroeste de San José. Paniagua y Soto (1988) citados en el reporte titulado “Estudio integral

⁴⁶ Bedoya, E. (2023). Inundaciones en la cuenca del río Turrialba. Procrastinación y visión futura. *Artículo de Opinión, Semanario Universidad*, 20 de junio 2023.

⁴⁷ González, G., Mora-Amador, R., Ramírez, C., Rouwet, D., Alpizar, Y., Picado, C., & Mora, R. (2015). Actividad histórica y análisis de la amenaza del volcán Turrialba, Costa Rica. *Revista Geológica de América Central*, (52), 129-149.

preliminar de amenazas naturales en la cuenca del río Turrialba, cantón Turrialba, República de Costa Rica, Centro América” de julio de 2000, elaborado en el marco del Programa de Acción Regional para Centro América (PARCA), refieren a este período de actividad volcánica señalando que “...pudo caracterizarse por caída de ceniza, fuertes emisiones de gases y vapor de agua, tefra de tamaño mediano y actividad sísmica local moderada”.

Por su parte, los eventos de inundaciones son referidos por Aparicio (1999) quien menciona un evento de inundación en la ciudad de Turrialba, en octubre de 1891, sin embargo, no hay detalles relacionados a sitios de afectación o similar. Bedoya (2023) señala: “...las crónicas comparan los eventos acaecidos en 1903 y en 1908, en el sentido destructivo de las fuertes lluvias, tanto que en este último año el río Turrialba destruyó el puente del ferrocarril, y el río Colorado arrastró dos puentes más.” Nuevamente Aparicio (1999), cita las inundaciones en la ciudad de Turrialba de noviembre de 1928 y noviembre de 1936 como registros históricos, pero no detalla afectación o sitios involucrados. La figura N° 2.18 muestra para ese primer período la síntesis de eventos registrados previamente comentados.

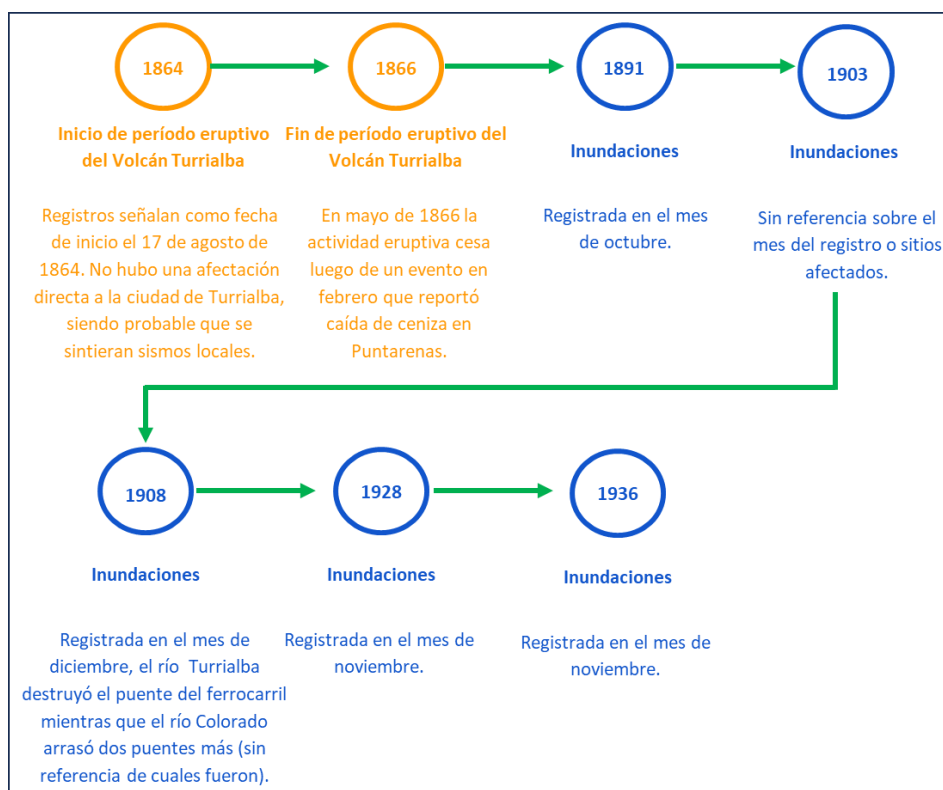


Figura N° 2.18: Eventos registrados para el Período 1828 a 1946: Establecimiento de la ciudad e inicios del ferrocarril. Elaboración propia.

Para el segundo período (de 1946 a 1956, denominado de Crecimiento residencial), la ciudad sigue limitada por las condiciones naturales para continuar con su crecimiento, sin embargo, a lo interno de la ciudad se ocupan espacios restringidos por elementos naturales, tales como zonas de inundación. En este segundo período se registra el “...sismo conocido como el terremoto de Turrialba, ocurrió el 19 de noviembre de 1948. Este temblor tuvo una magnitud de 7,0, sin embargo, por ser un sismo que ocurrió a una gran profundidad (80 Km) generó pocos daños en la ciudad de Turrialba y en las comunidades aledañas (Boschini, 1989, citado por Linkimer Abarca, L., & Alvarado Induni, G. E. 2007)”. No se ha logrado ubicar información relacionada con la afectación de este sismo en la ciudad de Turrialba.

Los eventos de inundación registrados son uno en 1949 y otro en 1955 (ver figura N° 2.19), pero el de 1949 remite a una de las mayores incidencias presentadas en Turrialba incluso Bedoya (2023) indica: “...se clasifica como la más grande inundación sufrida en Turrialba” siendo por ejemplo, noticia de portada del Diario de Costa Rica en su edición del 6 de diciembre de 1949 (ver figura N° 2.20), este evento ha sido ampliamente estudiado y documentado por diversos autores, seguidamente se detallan las dos inundaciones de este período.

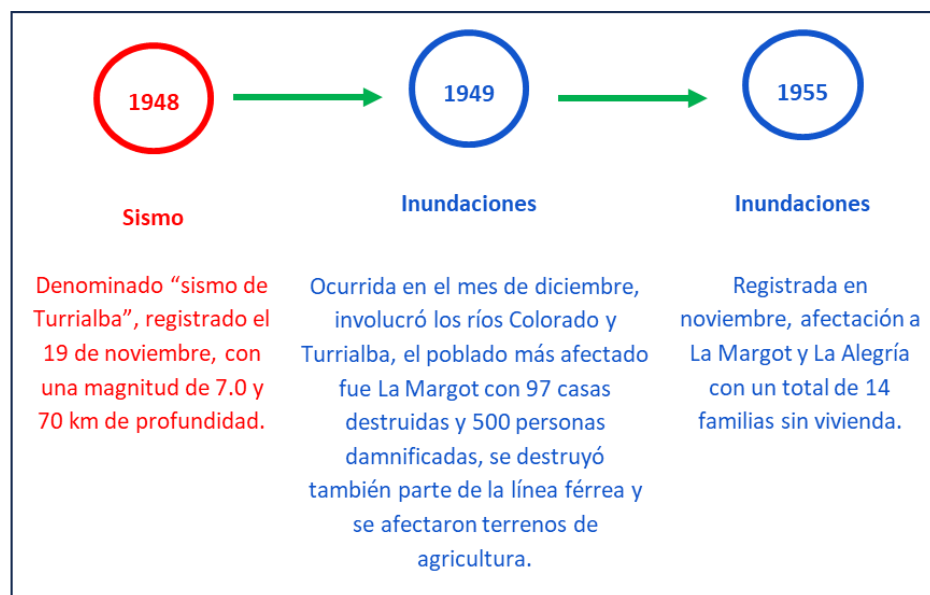


Figura N° 2.19: Eventos registrados para el Período 1946 a 1956: Crecimiento residencial. Elaboración propia.



Figura N° 2.20: Año 1949. Parte de la afectación de la inundación en la Ciudad de Turrialba, portada del Diario de Costa Rica del 6 de diciembre de 1949. Fotografías de autor desconocido, publicadas en la página web del Catálogo de Inundaciones de la Ciudad de Turrialba (CITU), consultada en agosto de 2023.⁴⁸

El 4 de diciembre de 1949, antes de la medianoche, se presenta la mayor inundación en la ciudad de Turrialba, estuvo asociada a un volumen de lluvias registrado en la estación Juan Viñas, de 838mm en 30 horas. Madrigal (2021) acota:

“...de acuerdo con las descripciones del libro Costa Rica Northern Railways, se indica que el río Turrialba se convirtió en un torrente que su lecho original resultó totalmente inadecuado para el volumen de agua. En consecuencia, el lecho se ensanchó violentamente a lo largo de todo el curso y, en el sitio pasa por la ciudad de Turrialba, las riberas se rebalsaron y las aguas inundaron el centro de la ciudad. A lo largo de los bordes muchas casas fueron arrastradas

⁴⁸ Tomada de la página web del CITU (<https://storymaps.arcgis.com/stories/d72a765a894842fe94418b2619539081>)

por la corriente, la pérdida principal fue de construcciones situadas en las áreas a la derecha del río.”

En el denominado Catálogo de Inundaciones de la Ciudad de Turrialba (CITU), Azofeifa et al (2021) señala una afectación de 97 casas destruidas y 500 personas damnificadas en el poblado de La Margot, Madrigal (2021) menciona también afectación a la agricultura y vía férrea, esto último también es acotado por Vargas (sf) al mencionar: “...consecuencia de la crecida de los ríos Colorado y Turrialba”. A la luz de la presente investigación, cobra relevancia la afirmación de Bedoya (2023) al afirmar que producto de esta inundación se “...originó, posteriormente, el proyecto de vivienda, el barrio de Las Américas.” La figura N° 2.21 muestra parte de la afectación de este evento.

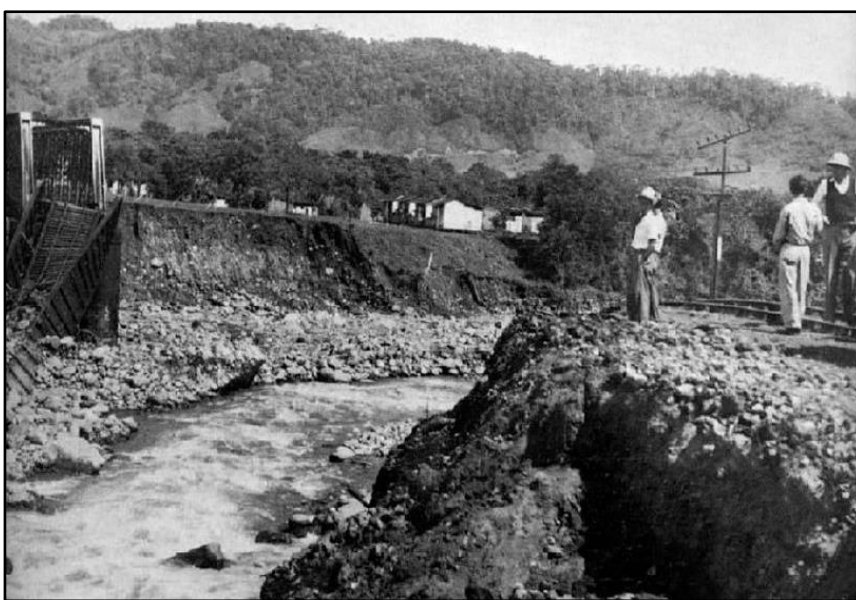


Figura N° 2.21: Año 1949. Parte de la afectación de la inundación de diciembre de 1949 en la Ciudad de Turrialba. Fotografía de autor desconocido, publicada por Solano (2023)⁴⁹

Otra inundación en la ciudad de Turrialba, pero en noviembre 1955, es reseñado por Bedoya (2023) indicando: “...fueron 14 familias las que quedaron sin vivienda”, el dato sobre afectación lo complementa Madrigal (2021), y menciona involucrados a los poblados de La Margot y La Alegría.

⁴⁹ Tomada de la publicación de David Solano el 14 de junio de 2023, en el grupo Turrialba Antigua (<https://www.facebook.com/photo/?fbid=9338882502850631&set=a.8122144344524459>)

Para el tercer período, denominado Consolidación de servicios básicos (de 1957 a 1965), la ciudad de Turrialba continuó su proceso de densificación y ocupó terrenos inundables cercanos a ríos y quebradas, sin embargo, no hay registros históricos de eventos de emergencia en esos años.

El cuarto período (1966 a 1979) denominado Centralidad semi especializada, se caracterizó porque las zonas residenciales prácticamente ya colindan con los principales ríos que atraviesan la ciudad e inicia la presión de la ciudad por extenderse ocupando terrenos de fuerte pendiente. Para estos años, nuevamente los eventos de emergencias registrados refieren solo a inundaciones citando tres de ellos: 1966, 1970 y 1975, tal como muestra la figura N° 2.22; elementos relacionados con cada uno de los eventos se comenta seguidamente.

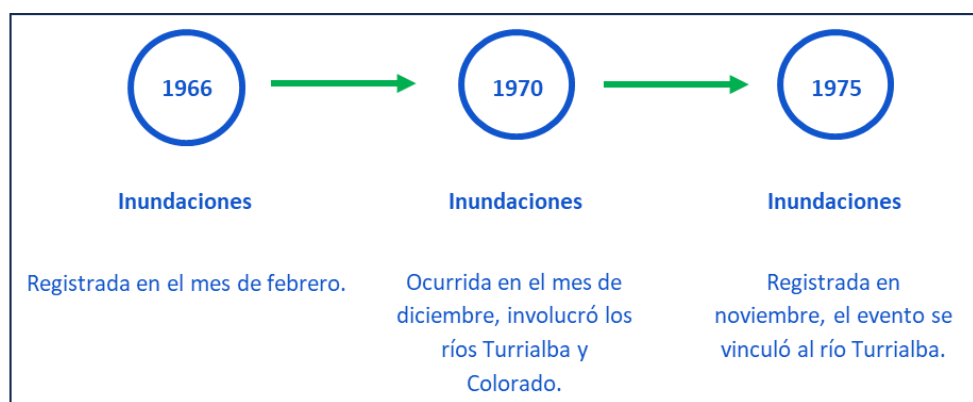


Figura N° 2.22: Eventos registrados para el Período 1966 a 1979: Centralidad semi especializada. Elaboración propia.

Aparicio (1999) menciona el evento registrado en febrero de 1966, sin embargo, no se detallan elementos adicionales sobre la afectación o lugares involucrados. En el Catálogo de Inundaciones de la Ciudad de Turrialba (CITU), Azofeifa et al (2021) documentan el evento de inundación de diciembre de 1970 señalando que las inundaciones fueron “...ocasionadas por el desbordamiento de los ríos Turrialba y Colorado”, enlistan también el evento de noviembre de 1975 involucrando solamente al río Turrialba y la afectación fue directamente en la ciudad como tal.

Para el período siguiente, de 1980 a 1988: Conurbación Fase I, la ciudad continuó creciendo y, sobre todo, ocupando terrenos en zonas de fuerte pendiente. Se registran en este período, un total de 6 eventos de emergencia todos ellos fueron inundaciones (ver Figura 2.23), el primero de ellos fue en setiembre de 1981 del cual Madrigal (2021) identifica como involucrado al río Turrialba y la afectación la delimita a la ciudad propiamente, luego en el mes de setiembre pero dos años después, en 1983, se presenta otra inundación que Madrigal (2021) también asocia al río Turrialba y Azofeifa et al (2021) documentan con afectación en los barrios de La Margot y la Guaria con un total de 30 viviendas afectadas.

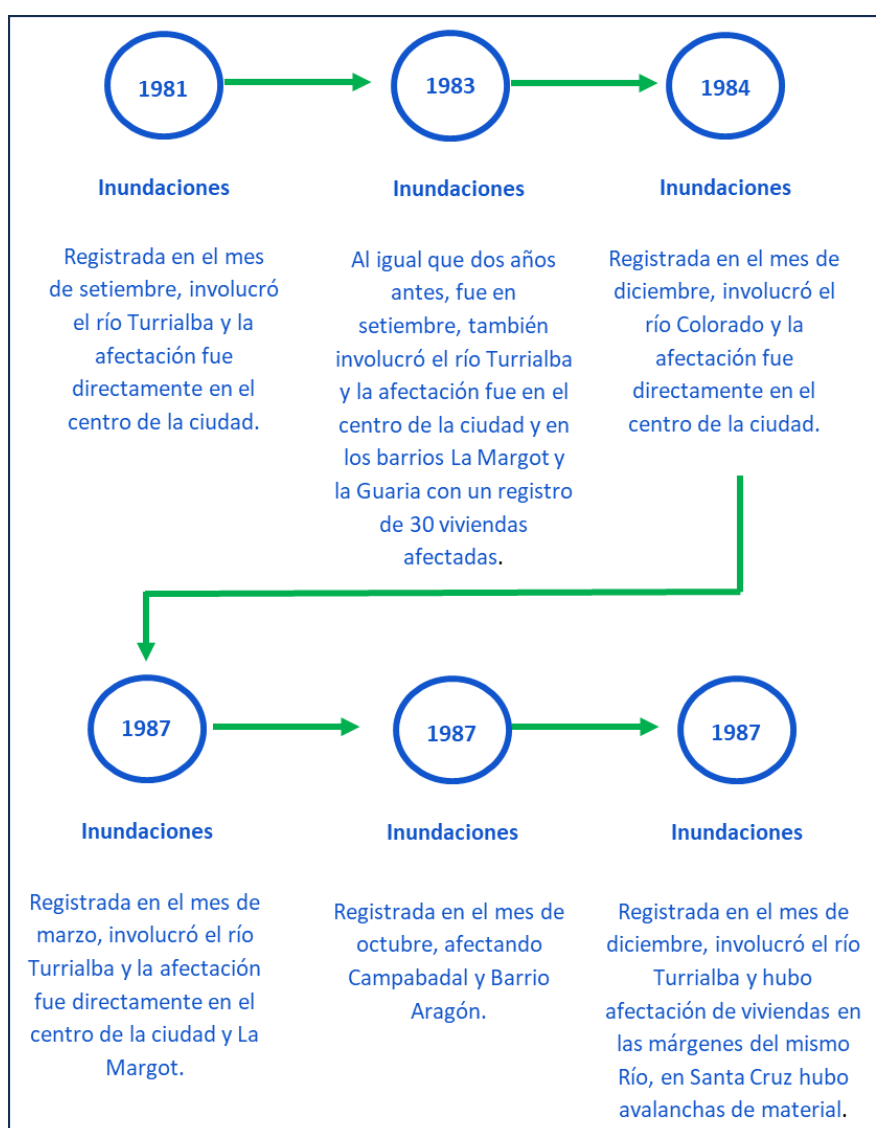


Figura N° 2.23: Eventos registrados para el Período 1980 a 1988: Conurbación Fase I. Elaboración propia.

En diciembre de 1984 Madrigal (2021) enlista otro evento de inundación asociado al río Turrialba y con afectación a la ciudad del mismo nombre, y otra más en marzo de 1987 asociada al mismo río y con “...afectación a Turrialba centro y La Margot”. También en 1987 pero en el mes de octubre, Azofeifa et al (2021) documentan una segunda inundación ese año con afectación a los barrios de Aragón y Campabadal, por último, también en 1987 en el mes de diciembre se registra otra inundación, esta vez documentada por Madrigal (2021) quien señala estuvo asociada al río Turrialba y tuvo “...afectación a viviendas cercanas al río Turrialba, avalanchas de material en Santa Cruz”.

El siguiente período es de 1989 a 2003: Conurbación Fase II, en él se encuentran la mayor cantidad de eventos registrados, tal como lo muestra la figura N° 2.24 y los cuales se comentan con mayor detalle a continuación, pero debe recordarse que es durante este período donde se densifican los usos habitacionales en terrenos de fuerte pendiente y pequeñas urbanizaciones ocupan sectores muy cercanos a los márgenes de los principales ríos en la ciudad, y esto aumentó las áreas vulnerables a inundaciones.

Aparicio (1999) menciona el evento registrado en mayo de 1990, sin embargo, no se detallan elementos adicionales sobre la afectación o lugares involucrados. Cronológicamente, entre esta inundación y la siguiente que tuvo lugar en agosto de 1991, se registraron tres eventos sísmicos con afectación en la ciudad de Turrialba.

Barquero y Rojas (1992) citados en el reporte del Programa de Acción Regional para Centro América (PARCA, 2000), acotaron:

“...se logró determinar que luego de los terremotos de Cóbano en marzo de 1990 (M 7,0) y de Limón de 1991 (M 7,6) la actividad sísmica de carácter superficial en la región de Turrialba se incrementó ya que tres eventos sísmicos importantes (magnitudes entre 4,1 y 4,4) se registraron entre octubre y noviembre de 1990 y se localizaron 15 km al sur de la población de Pejibaye y a 23 km al sur de Turrialba”.

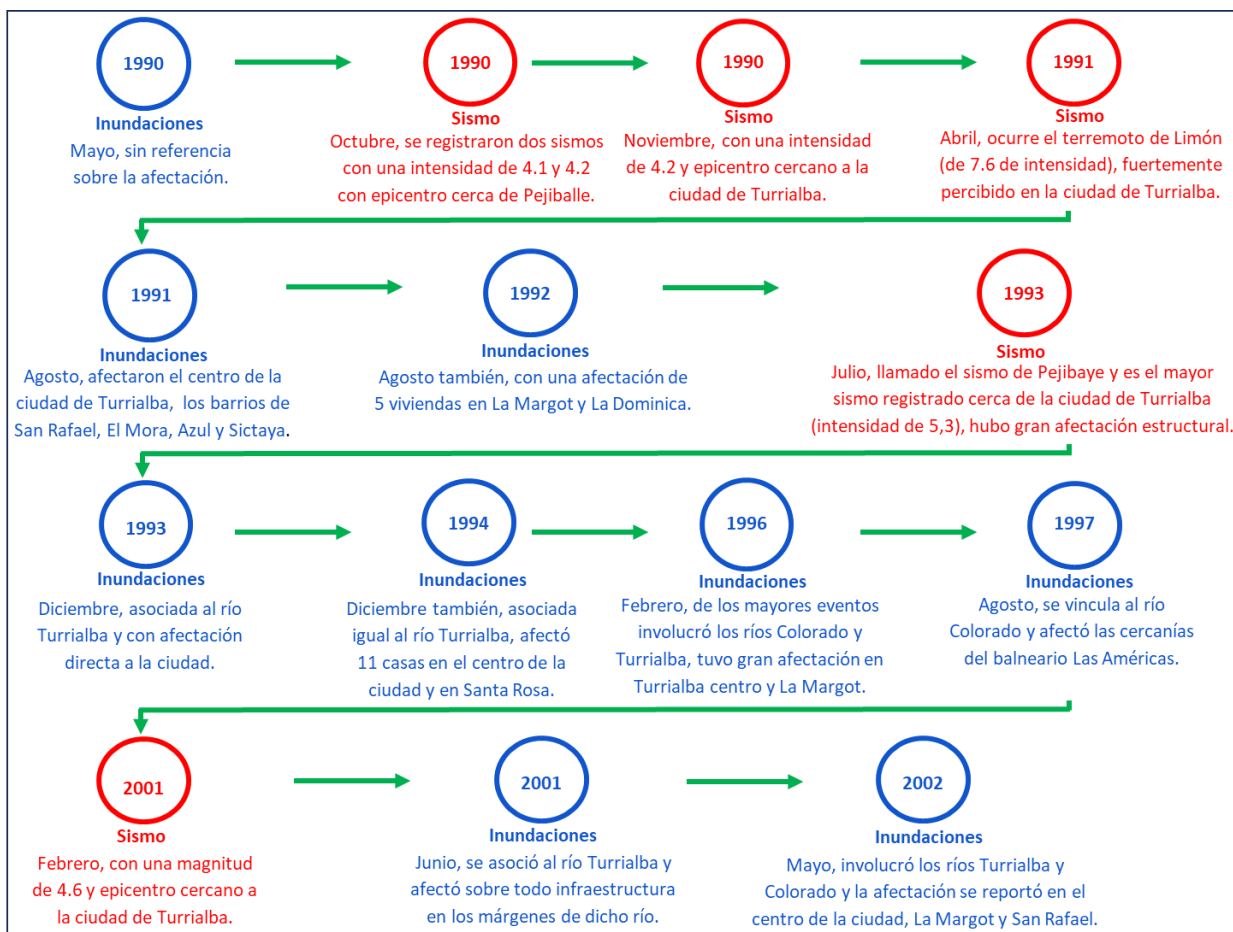


Figura N° 2.24: Eventos registrados para el Período 1989 a 2003: Conurbación Fase II. Elaboración propia.

Por su parte, el sismo de Limón del 22 de abril 1991 tuvo una magnitud de 7,6 y según acotaciones de Barquero y Rojas (1994), citados en el estudio del Programa de Acción Regional para Centro América (PARCA, 2000) antes mencionado “...dentro de un radio de 25 km no hay registro de grandes terremotos ($M > 5,5$) teniendo como único caso el sismo de Pejibaye de 1993 ($M=5,3$ y profundidad de 13 km)”.

Retomando la cronología de la figura N° 2.24, las inundaciones de agosto de 1991 son mencionadas por Bedoya (2023) como eventos que “...se recordarán por lo abarcadoras (...) involucró espacios en el centro de la ciudad, así mismo en los barrios San Rafael, El Mora, Azul y Sictaya”. Un año después (1992) nuevamente se registran inundaciones y la afectación fue de 5 viviendas en La Margot y La Dominica.

Otro registro de actividad sísmica se documenta a partir del evento del 10 de julio de 1993 cuyo epicentro se localizó en las cercanías de las fallas Atirro y Pejibaye, aproximadamente 10 km al sur de Turrialba, su magnitud fue de 5,3. Este evento causó variedad de daños en la infraestructura de la ciudad de Turrialba incluyendo daños estructurales en vigas, columnas y paredes especialmente en viviendas.

Respecto a los estudios de Climent, 1989; Barquero y Peraldo, 1993; Barquero y Rojas, 1997; Alvarado et. al, 1998 citados en el reporte del Programa de Acción Regional para Centro América (PARCA, 2000), se ha determinado que:

“...históricamente los sismos de subducción no han causado intensidades importantes en la ciudad de Turrialba y más bien son las fuentes más cercanas, como la que produjo el sismo de Limón y las fallas locales localizadas al sur y este de la ciudad de Turrialba, las que han producidos las intensidades mayores (VII y VI). Estos grados de intensidad producen daños en la infraestructura que se pueden considerar como moderadas dentro de la escala Mercalli Modificada que tiene como máximo el grado XII.”

Del mismo informe se acota: *“Se considera que en buena medida los daños reportados durante el evento sísmico de 1993 están relacionados a malas prácticas de diseño y construcción, así como a incumplimiento en las normas de calidad de los materiales utilizados. Se puede también anotar que en algunos casos adicionales hay viviendas ubicadas en sitios con problemas de estabilidad de laderas, como por ejemplo Pueblo Nuevo y Noche Buena, etc”*. Respecto a este evento, resta acotar que *Quintero-Quintero, R., & Porras-Espinoza, H. (2018) señalan también “...daños en la zona epicentral y Turrialba”*; indican que este sismo de Pejibaye, fue *“...intraplaca de corrimiento lateral”*.

Para este período, el siguiente evento de emergencias registrado, son las inundaciones de diciembre de 1993, Madrigal (2021) las reporta asociadas al río Turrialba y con afectación al centro de la ciudad. Un año después, también en el mes de diciembre, Bedoya (2023) refiere a un evento de inundación en el centro de Turrialba y Santa Rosa, con un saldo de 11 viviendas afectadas.

Para febrero de 1996 nuevamente hay registro de inundaciones, Madrigal (2021) identifica como involucrado al río Turrialba y tuvo afectación en el centro de la ciudad y en La Margot, por su parte, en el reporte del Programa de Acción Regional para Centro América (PARCA, 2000), el evento estuvo asociado a los ríos Colorado, Aquiares y Azul y además señala:

“Debido a la expansión de la ciudad en áreas aluviales, las zonas de inundación se incrementan; como es el caso del río Aquiares en el sector conocido como, El Mora en su área lindando con el río, de igual forma la parte baja, del sector conocido como Repasto. Igual situación se puede presentar en la rivera del río Azul si se llegan a edificar construcciones en sus márgenes.”

Dicho informe incluye fotografías del evento en cuestión, las imágenes de la figura 2.25 son ejemplo de esto, no hay un dato preciso respecto a la cantidad de personas evacuadas o albergadas, pero éste podría haberse visto incrementado por la coyuntura, pues coincidió con la realización de los Juegos Deportivos Nacionales siendo Turrialba sede de los mismos (en la imagen de la derecha incluso se ve un rótulo de bienvenida para los atletas participantes).



Figura N° 2.25: Año 1996. Parte de la afectación de la inundación de febrero de 1996 en la Ciudad de Turrialba. Fotografía de Manuel Mora (Fotoestudio Mora), publicada por PARCA (2000).

El evento siguiente desde el punto de vista cronológico, refiere también a inundaciones, pero en agosto de 1997, Azofeifa et al (2021) documentaron que *“Se desborda el Río Colorado y afecta al poblado del Barrio Balneario, Las Américas”*.

Para el año 2001, de nuevo se registra un evento sísmico sentido en la ciudad de Turrialba, fue registrado en el mes de febrero y Montero (2001) citado por Abarca y Alvarado (2007),

señaló: “...la zona de Turrialba fue nuevamente sacudida por varios eventos sísmicos. El principal de ellos tuvo una magnitud de 4,6 y generó intensidades de IV-V en la ciudad de Turrialba. Estos sismos posiblemente se relacionan con la falla Turrialba que se localiza al suroeste de la ciudad.” Para ese mismo año 2001, pero en el mes de junio, se registra otra inundación, Madrigal (2021) señala que se asocia al río Turrialba generando “... daños en viviendas a lo largo de las márgenes, en el centro de Turrialba”.

Por último para este período, en mayo de 2002 hubo otra inundación en la ciudad de Turrialba, Madrigal (2021) indica: “Para 05 de mayo del 2002, el río Turrialba, generó un fuerte proceso erosivo a lo largo de las márgenes y, en consecuencia, el lecho se ensanchó violentamente a lo largo de todo su cauce y, en el sector donde pasa por el centro del caso de la ciudad de Turrialba, los bordes y diques en su margen derecha fueron destruidos, así como, la destrucción de muchas casas que colapsaron y fueron arrastradas por la corriente, además de un daño de consideración en el puente Blanco.”; complementa para dicho evento Azofeifa et al (2021) que “Producto de las inundaciones Turrialba sufre daños en tramos de acueducto, alcantarillado, tendido eléctrico, daños en polducto y en la carretera”.

El último de los períodos, 2003 a 2023: Consolidación del espacio urbano actual, se caracteriza entonces por la consolidación de usos urbanos dentro de la ciudad, lo cual genera también una mayor superficie de exposición a las zonas de amenaza de inundación ya conocidas, pero además el crecimiento lineal y los nuevos espacios conurbados, han dejado al descubierto nuevas zonas de amenaza de inundación para las partes más planas de la ciudad, y terrenos inestables y susceptibles a deslizamientos en las partes de relieve quebrado; los eventos registrados para este período se esquematizan en la figura N° 2.26 todos se asocian a inundaciones, nótese que hay una particularidad, hay toda una década sin reporte de incidentes de emergencias (entre mayo de 2002 y julio de 2012).

En los últimos 20 años aproximadamente, la tendencia mostrada previamente donde los eventos de inundaciones eran más comunes en el mes de diciembre (entre 1908 y 1994 con 7 eventos registrados), cambia; pues en este último período se evidencia dicho cambio donde las inundaciones ocurren sobre todo en el mes de julio (entre 2012 y 2022 con 6 eventos

registrados), esto se retomará posteriormente, pero se trae a colación en este apartado del estudio porque se hará referencia a cada uno de los eventos registrados de este período.

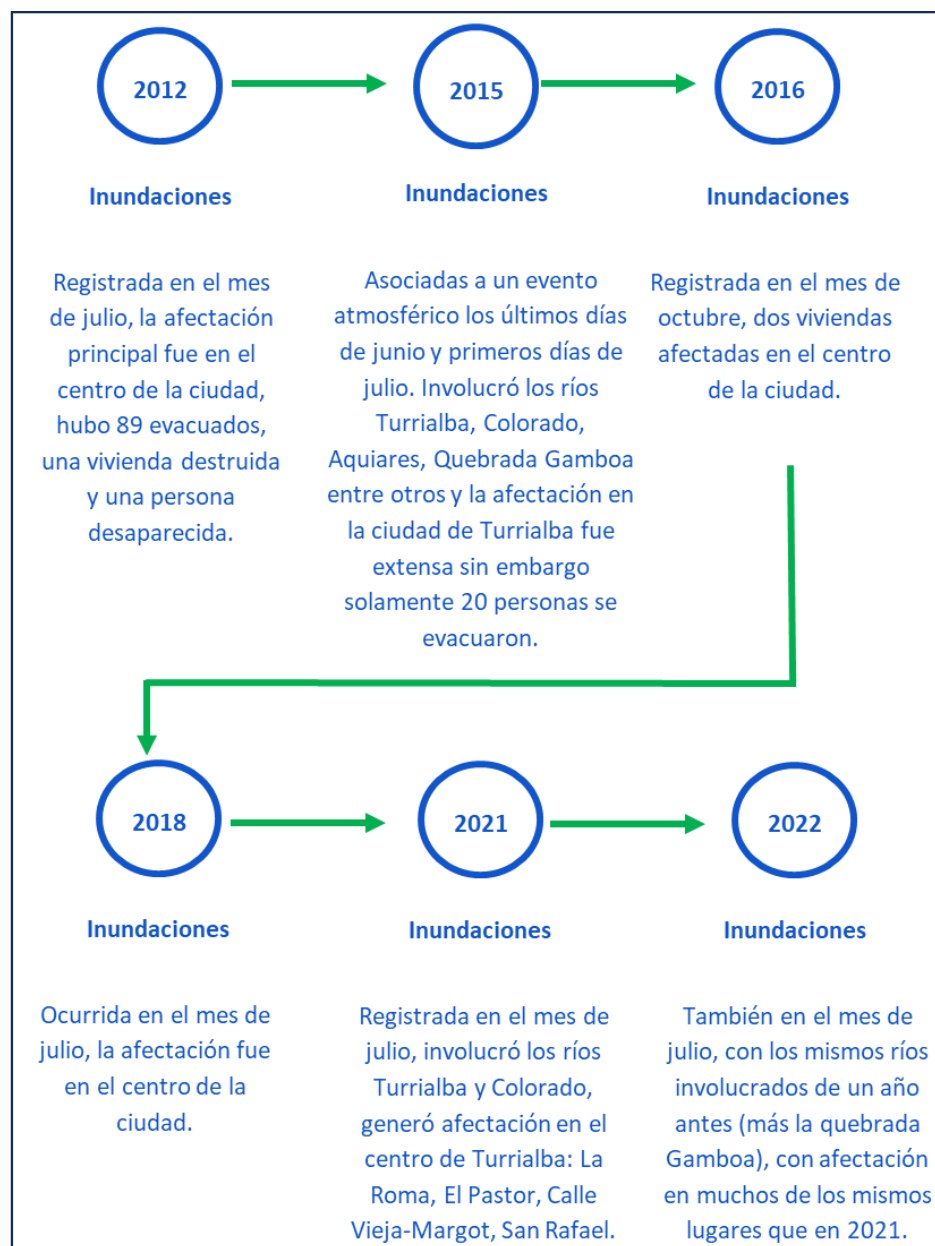


Figura N° 2.26: Eventos registrados para el Período 2003 a 2023: Consolidación del espacio urbano actual. Elaboración propia.

El primero de los eventos de este periodo se presenta entonces, luego de una década de no registrarse eventos de gran envergadura, y marca el inicio de los eventos que se presentan a mitad de año sobre todo en el mes de julio, como es el caso de este de julio de 2012, Azofeifa et al (2021) documentan:

“Se reporta una persona desaparecida y al menos una vivienda destruida por la corriente, la inundación del gimnasio de la Escuela Genaro Bonilla y varios puentes destruidos. Se mencionaron personas atrapadas/aisladas y casas inundadas (...) para 89 evacuados”.

Los últimos días de junio y los primeros de julio de 2015 se registra otra inundación en la ciudad de Turrialba, en el Plan cantonal de desarrollo humano local, se consigna:

“Según la CNE y el reporte de la Comisión de Emergencia Local, los poblados que se encuentran en alto riesgo y que fueron afectadas por las inundaciones en el reciente evento atmosférico ocurrido en junio y julio de este año 2015, son: Río Turrialba: La Alegría, La Margot, San Rafael, Turrialba Centro, Dominica, Calle Vieja y Pastor.

Río Colorado: Alto Cruz, Guaria, Turrialba Centro.

Río Aquiares: Repasto, La Isabel, Aquiares, Carmen Lyra.

Río Tuis: Tuis, La Suiza, Canadá.

Quebrada La Leona: La Leona, La Suiza.

Quebrada Atirro: La Esperanza, Atirro.

Río Guayabo: Guayabo.

Quebrada Poró: El Poró.

Quebrada Gamboa: San Cayetano, Las Américas, Ciudadela Jorge Debravo.

También se vieron afectadas las comunidades de los barrios Aragón y Campabadal, Santa Rosa, Santa Teresita y Peralta, (...). En las comunidades de Cimarrón y Mora se reportaron cerca de 20 personas albergadas.”

En octubre de 2016 ocurre otra inundación, Azofeifa et al (2021) documenta que *“...afectaron a dos familias, además, se abrió un albergue en Turrialba para atender a las personas afectadas por las inundaciones”*. Los mismos autores reportan para el evento siguiente, correspondiente a julio de 2018, que se registró la *“Pérdida del dique de protección por las crecidas de los ríos que atraviesan la cabecera del cantón. Distintos poblados con viviendas afectadas por inundaciones.”*

El penúltimo evento de este período más reciente, refiere a las inundaciones del mes de julio de 2021, Bedoya (2023) señala *“...un registro récord en la estación meteorológica del CATIE⁵⁰, con 545 mm en 36 horas, con implicaciones de desbordamiento en los ríos Turrialba y Colorado, entre otros, que dañaron infraestructura, comercios y habitaciones con muchos damnificados; entre lo más connotado, la inhabilitación del edificio del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y otras edificaciones cercanas”*.

De este evento, Madrigal (2021) documenta una afectación *“...en el centro de Turrialba-La Roma, El Pastor, Calle Vieja-Margot, San Rafael con destrucción en dique, casas y daño a puente Blanco. (...) Bajo estas condiciones se tiene el récord de lluvias para el cantón de Turrialba el cual se enmarca que la estación meteorológica de la ciudad de Turrialba (ubicada en el CATIE) acumuló 545 mm (en 36 horas), lo que equivale al doble de lo que llueve normalmente en todo el mes de julio (285 mm), lo cual representa un récord en cuanto a precipitación acumulada en ese periodo de tiempo. Para el viernes 23 de julio se acumularon 720 mm, y según el registro histórico que data de 1942, el julio más lluvioso había sido el del 2012 con 611 mm, por lo tanto, julio del 2021 se convirtió en el récord. Para el 22 de julio del 2021, a raíz de las fuertes lluvias acaecidas en la subcuenca superior del río Turrialba, se generó una avenida importante con un fuerte proceso erosivo a lo largo de las márgenes y en consecuencia, el lecho se ensanchó violentamente a lo largo de todo su cauce, desde el puente de Alegría, sector central de la ciudad hasta la confluencia con el río Colorado, los bordes donde existían los diques en la margen derecha, fueron totalmente destruidos, así como, la caída al cauce de casas que fueron arrastradas por la corriente, además de un daño de importancia y consideración en el puente Blanco.”*

La figura N° 2.27 muestra dos fotografías ilustrando la afectación de estas inundaciones en la ciudad de Turrialba. Por último, el evento más reciente registrado refiere a inundaciones también en el mes de julio, pero del año 2022, Azofeifa et al (2021) acotan:

“Justo un año después, el segundo evento de esta naturaleza, hizo colapsar estos mismos inmuebles, pues, en la cuenca, se lograron concentrar lluvias de la tormenta tropical Bonnie, aunque irrelevantes (60 mm en 6 horas), suficiente

⁵⁰ Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)

para alarmar a la ciudadanía. Se suscitaron otros problemas que son ya rutinarios, como las crecidas y desbordes de la quebrada Gamboa, por ejemplo”.



Figura N° 2.27: Año 2021. Parte de la afectación de la inundación de julio de 2021 en la Ciudad de Turrialba. Fotografía de la izquierda de autor desconocido publicada en la página web de Nuestra Voz⁵¹, fotografía de la derecha autor Alonso Tenorio publicada en la página de La Nación⁵².

1.3. Normativa existente sobre la gestión territorial: alcances sobre la planificación urbana y el tema de desastres.

Para este apartado, se retoman los eventos de emergencia conforme cada uno de los períodos de análisis, enfatizando elementos de orden normativo que tuvieron lugar en cada uno de ellos.

Durante el primer período de 1828 a 1946: Establecimiento de la ciudad e inicios del ferrocarril, en el país estaba vigente la Ley N° 170 del 29 de octubre de 1828 (Ley de concesión de baldíos en las riberas norte, noreste y sur), que incentivó la colonización de algunos sectores del país, incluido el sur del centro del país, pues permitía a quienes trabajaran y poblaran estos territorios por al menos cinco años, convertirse en dueños de dichas tierras, este tipo de normativa coexistía aún con disposiciones coloniales, como las relacionadas con el “combate de la vagancia” donde sobresale la Orden para que los vagos sean puestos a trabajar en el ferrocarril al Atlántico (1878), ver figura 2.28.

⁵¹ <https://ameliarueda.com/nota/afectados-personas-comercio-dice-alcalde-turrialba-noticias-costa-rica>

⁵² <https://www.nacion.com/sucesos/desastres/alerta-temprana-permitira-a-turrialbenos-salir-30/GVTHWOZXIVG2LHFHC4SW3Q2SNE/story/>

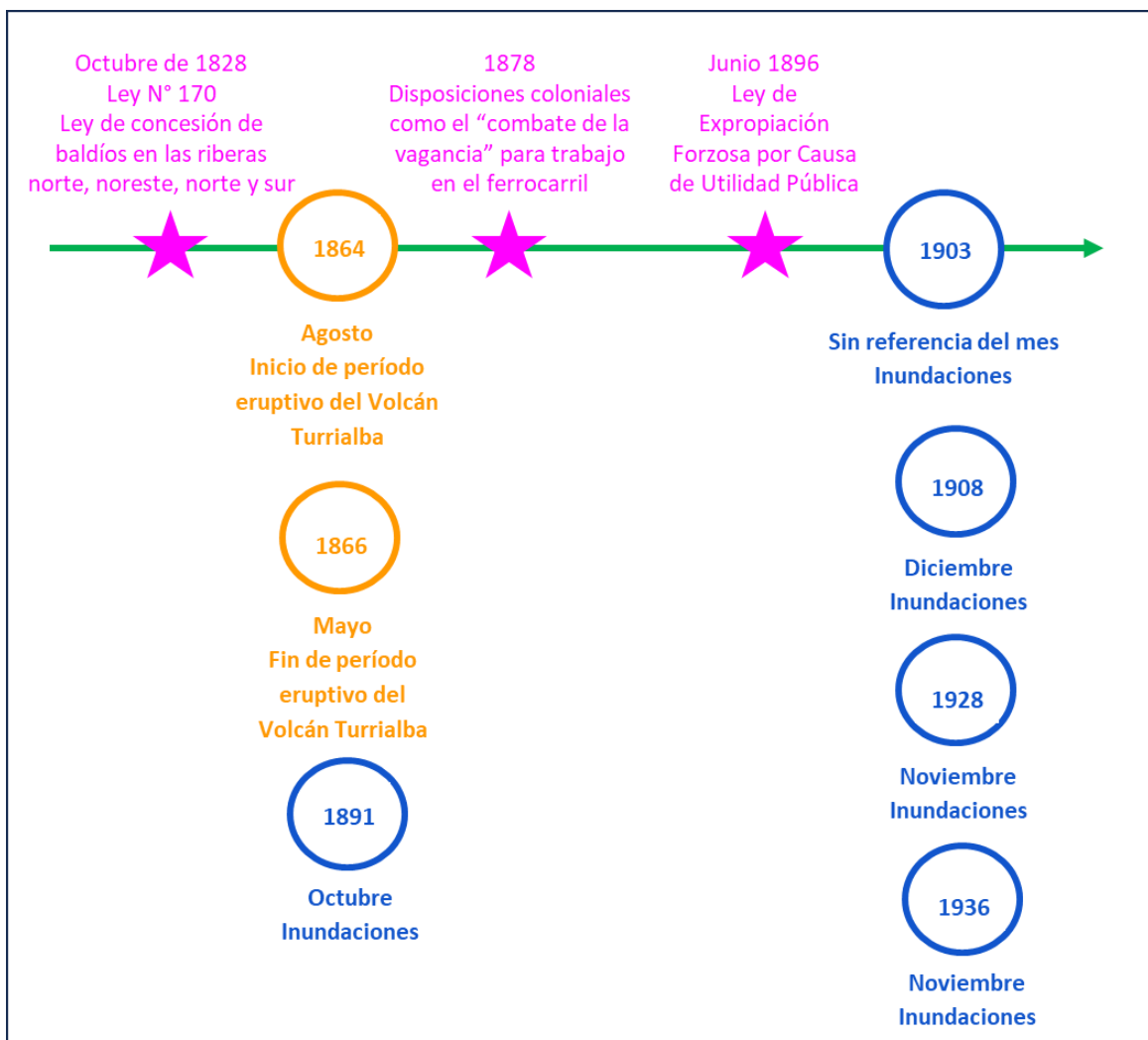


Figura N° 2.28: Normativa vigente y eventos registrados en la ciudad de Turrialba para los periodos entre 1821 y 1946. Elaboración propia.

Señala Sánchez (2016) que “Las últimas décadas del siglo XIX marcaban el inicio de los movimientos huelguistas en torno a la construcción del ferrocarril al Atlántico, y se experimenta la producción de ciudades a la usanza moderna de las ciudades capitalistas, diferenciándose los espacios de las élites y de los grupos subordinados, de manera que se vio limitada la participación conjunta de las élites con los sectores populares en sitios de tradicional encuentro.”⁵³ Por último, sobresale en este período la Ley de Expropiación Forzosa por Causa de Utilidad Pública, Ley N° 36 de 26 de junio de 1896, la cual aplicó durante la construcción del ferrocarril al Atlántico.

⁵³ Sánchez Lovell, A. (2016). Las leyes contra la vagancia en la Costa Rica del Siglo XIX: una interpretación desde abajo. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 17, 3-41.

Durante el Período 1946 a 1956: Crecimiento residencial, se promulga la Constitución Política (08 de noviembre de 1949) y la Ley de Construcciones Ley N° 833 del 02 de noviembre de 1949, que en su Capítulo XIV regulaba la ubicación de sitios de reunión necesariamente dentro de los espacios ya consolidados como urbanos, lo cual también ocurrió en Turrialba con la Plaza Pública y el Parque Quesada Cascajal.

Período 1957 a 1965: Consolidación de servicios básicos, entra en vigencia la Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios Ley N° 2760 del 16 de junio de 1961, en su artículo N° 5 consignaba una serie de criterios llamados anomalías, que de presentarse alguno en una propiedad, serían “...*declarados inhabitables los locales destinados a vivienda ya construidos o que en adelante se construyan*”, el primero de los criterios, ell incluido en el inciso “a” de ese artículo N° 5 establecía “*a) Inseguridad, ocasionada por debilidad o deterioro de su estructura o debida a la inestabilidad del terreno en que se asienta...*”

El artículo N°6 de la misma norma, señalaba:

“Artículo 6º.-Igual pronunciamiento recaerá sobre las viviendas comprendidas en un área de renovación integral, caos en el cual se tendrá por ampliada la enumeración del artículo anterior, con las diferencias que a continuación se enumeran:

(...)

d) Peligro inminente de que sean destruidas por derrumbes o inundaciones...”

Para el período de 1966 a 1979: Centralidad semi especializada, entra en vigor la Ley de Planificación Urbana Ley N° 4240 del 15 de noviembre de 1968, la Ley de Planificación Nacional Ley N° 5525 del 2 de mayo de 1974 y la Ley de Zona Marítimo Terrestre Ley N° 6043 del 16 de marzo de 1977. La primera versión de la Ley de Planificación Urbana, hizo estas derogaciones en su artículo N° 77:

“Artículo 77.- Esta ley es de orden público y adiciona, reforma o deroga en lo conducente, y sólo en lo que se le opongan, las siguientes leyes: N° 1788 de 24 de agosto de 1954; Decreto-Ley N° 833 de 4 de noviembre de 1949; N° 2760 del

16 de junio de 1961; N° 36 de 26 de junio de 1896; N° 1882 de 7 de julio de 1955; y las demás anteriores que extienden sus efectos al campo del urbanismo.”

La figura 2.29 resume lo anotado para estos tres períodos previamente señalados, que en su conjunto van de 1946 a 1979.

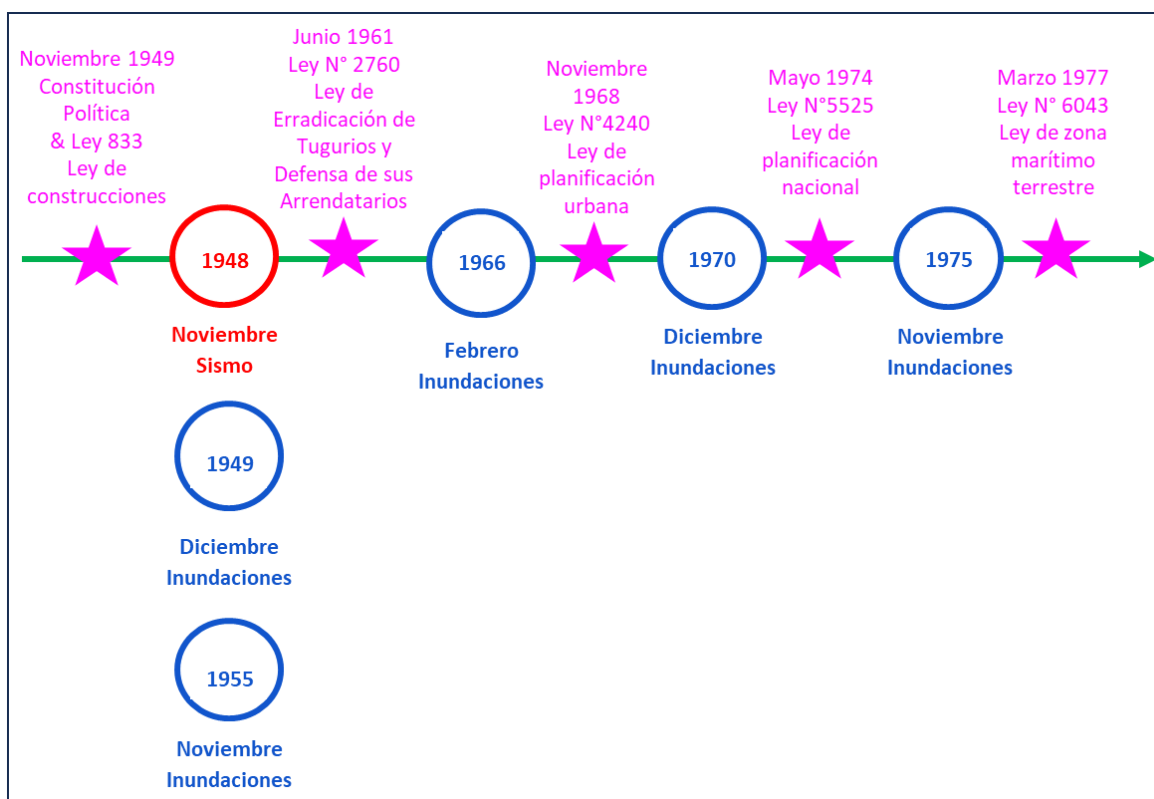


Figura N° 2.29: Normativa vigente y eventos registrados en la ciudad de Turrialba para los periodos entre 1946 y 1979. Elaboración propia.

El período de 1980 a 1988: Conurbación Fase I, no registró adiciones normativas respecto a períodos precedentes, esto en los temas de ordenamiento territorial y planificación de uso de la tierra en general.

En el período siguiente, de 1989 a 2003: Conurbación Fase II, entra en vigor la Ley Orgánica del Ambiente Ley N° 7554 del 4 de octubre de 1995, el Código Municipal Ley N° 7794 del 18 de mayo de 1998 (la figura 2.35 muestra lo anotado), se inicia, además, la etapa de resolución de numerosos Votos de la Sala Constitucional y Dictámenes de la Procuraduría

General de la República, en materia de ordenamiento territorial y gestión del territorio en general.

La relación entre la puesta en vigencia de las normas y directrices antes señaladas y el recuento de eventos de emergencia para los dos períodos involucrados se muestra en la figura N° 2.30.

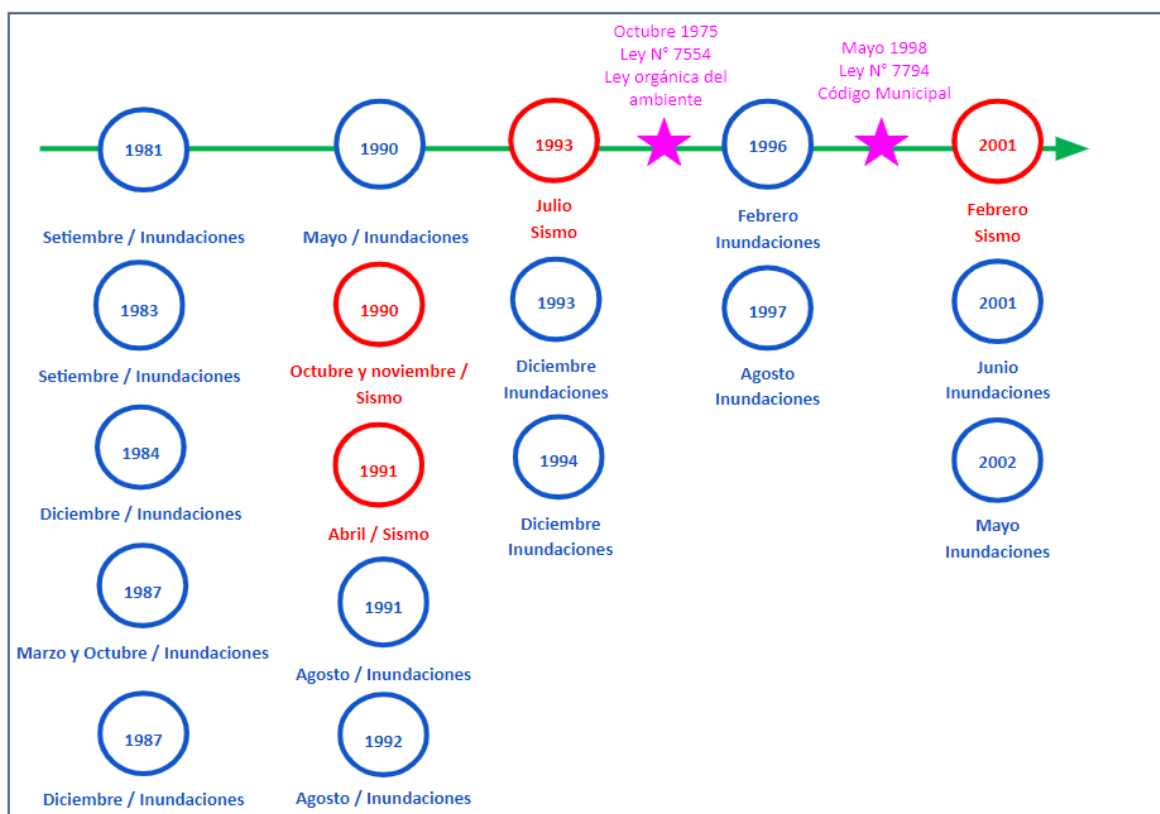


Figura N° 2.30: Normativa vigente y eventos registrados en la ciudad de Turrialba para los periodos entre 1980 y 2002. Elaboración propia.

Para el último de los períodos, 2003 a 2023: Consolidación del espacio urbano actual, entra en vigor la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades Ley N° 8801 del 28 de abril de 2010, así como la actualización al Reglamento de Fraccionamiento y Urbanización (Reglamento N° 6411 del 24 de octubre de 2019), y se socializa el concepto de "Derecho humano a la ciudad" promovido por la ONU. Respecto a esto último, resulta conveniente ahondar la lectura que del mismo hace Pacheco (2022):

“... dado que este derecho constituye un derecho colectivo, implica para su legitimación, el ejercicio del colectivo de voluntades ...

(...)

En Costa Rica resulta difícil y compleja la aplicación del derecho a la ciudad, en tanto no existe un sistema de gobierno urbano que reconozca y distinga de manera expresa e intersubjetiva, un orden que incluya las políticas públicas, en congruencia con el ordenamiento jurídico y la organización institucional.”

La relación entre la puesta en vigencia de las normas antes señaladas y el recuento de eventos de emergencia para este período se muestra en la figura N° 2.31.

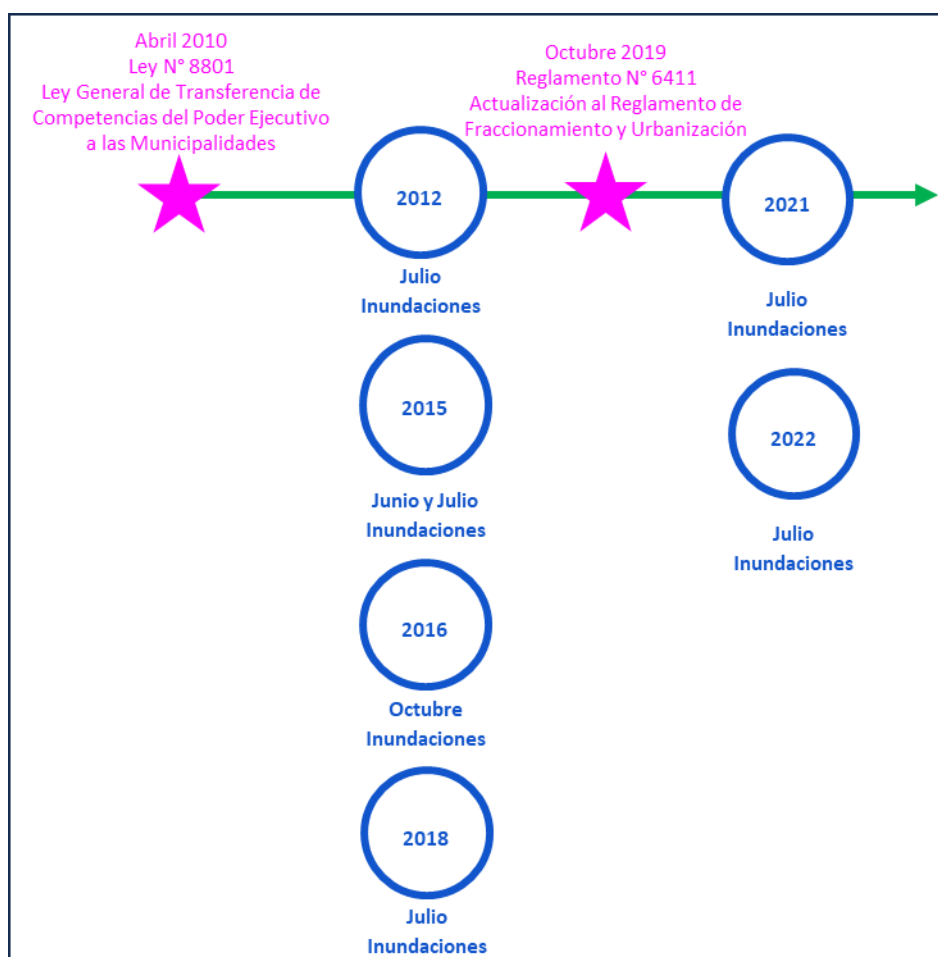


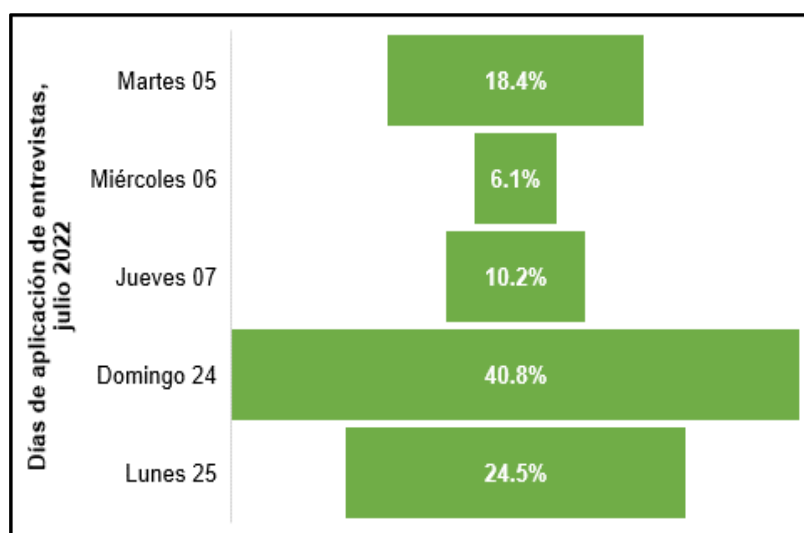
Figura N° 2.31: Normativa vigente y eventos registrados en la ciudad de Turrialba para los periodos entre 2003 y 2023. Elaboración propia.

2. La ciudad de Turrialba percibida por sus ocupantes: una lectura de elementos de ordenamiento territorial desde la óptica del turrialbeño

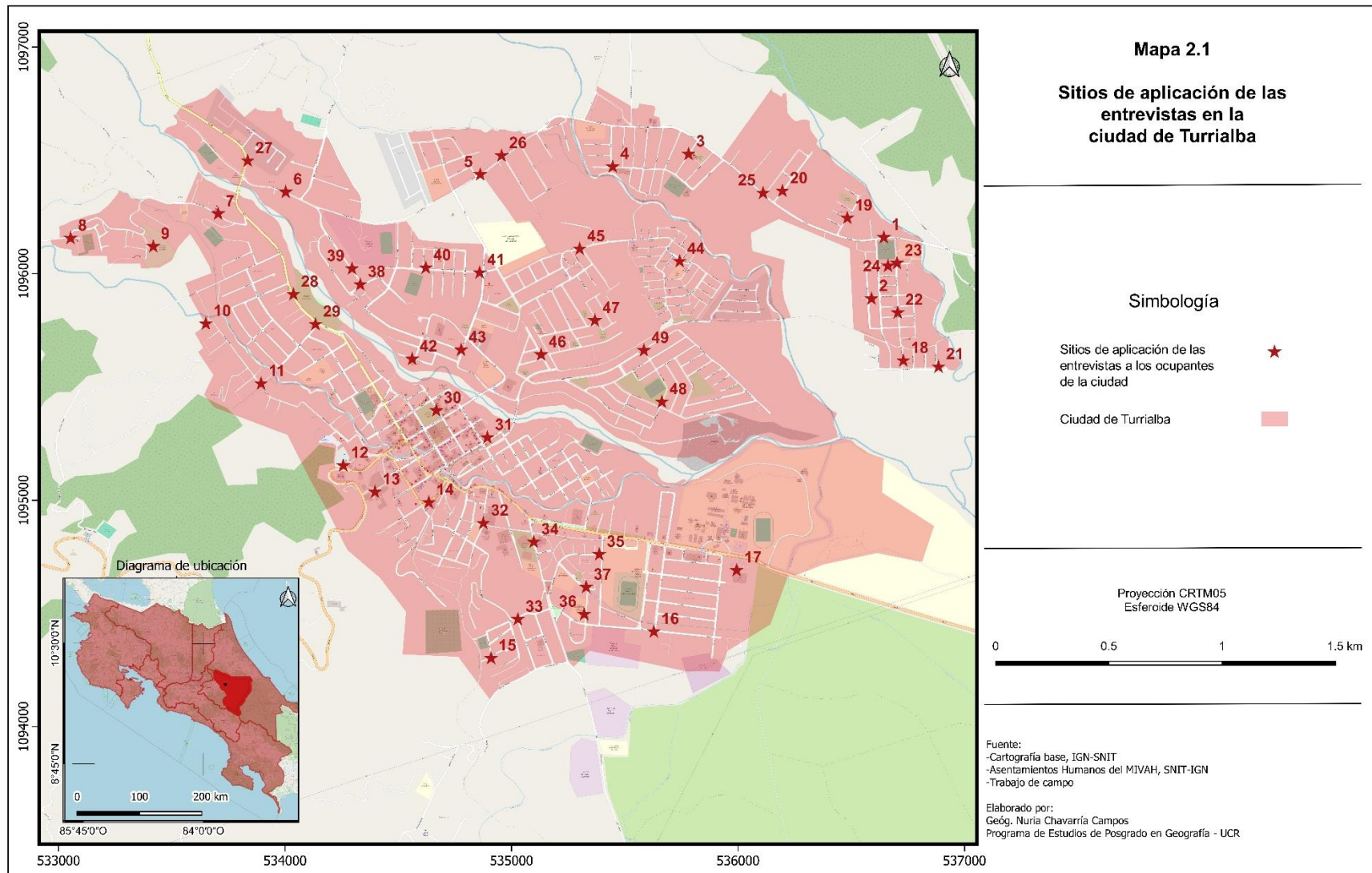
Tal como anteriormente se señaló, este apartado involucra también, el análisis proveniente de una parte del trabajo de campo, en concreto, las entrevistas realizadas a los ocupantes de la ciudad en los diferentes barrios de esta, esto en procura de comprender la lectura y percepción que los turrialbeños tienen de su ciudad actual, trayendo a colación elementos históricos y conceptos sobre ordenamiento territorial.

Se realizaron en total 49 entrevistas entre el martes 05, miércoles 06, jueves 07, domingo 24 y el lunes 25 de julio de 2022 (ver gráfico N° 2.1), se procuró entrevistar al menos a dos personas por cada uno de los diferentes barrios de la ciudad de Turrialba, en ninguno de los casos se aplicaron en viviendas, comercios o similar, sino a personas que se encontraban en vía pública al momento de la recolección de datos, el mapa N° 2.1 muestra los sitios de aplicación de estas entrevistas en la ciudad de Turrialba, para efectos de orden, estas entrevistas son citadas en el presente apartado, como “ID de entrevista” y un número consecutivo del 01 al 49.

Gráfico N° 2.1: Porcentaje de entrevistas realizadas cada uno de los días de recolección de datos en campo



Elaboración propia.

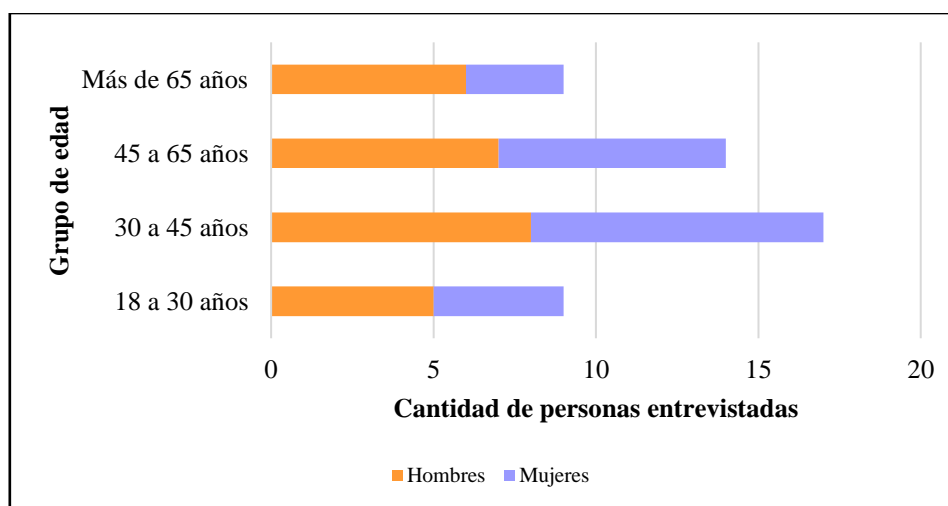


Mapa N° 2.1 muestra los sitios de aplicación de las entrevistas en la ciudad de Turrialba

De las 49 entrevistas realizadas, 23 se aplicaron a mujeres y 26 a hombres, los entrevistados resultaron en su amplia mayoría, personas entre los 30 y 65 años, siendo minoría las personas adultas mayores y quienes estaban en el rango entre 18 y 30 años (ver gráfico N° 2.2).

Del total de personas entrevistadas, solamente dos no habitan en Turrialba, y se encontraban allí por motivos de turismo. De estas 47 personas que sí viven en Turrialba, indicaron en su conjunto, 28 lugares de residencia diferentes (todos dentro de Turrialba como cantón), siendo que 25 personas han residido en este cantón durante toda su vida.

Gráfico N° 2.2: Grupos de edades y género de los entrevistados



Elaboración propia.

Ahora bien, un 92% de las personas entrevistadas consideran a Turrialba como una ciudad, el 8% de los entrevistados que no consideran a Turrialba como una ciudad, tienen menos de 45 años y tienen entre 15 y 20 años de residir en Turrialba, han usado como parámetro de comparación para su respuesta, las ciudades de Cartago y San José y trajeron a colación elementos relacionados con cantidad de población y empleo entre sus argumentos, parte de dichas respuestas fueron:

“No es una ciudad porque si se ve todo lo que sí hay en Cartago en San José hay mucho que en Turrialba no hay, considero que incluso no vive mucha gente en Turrialba como en otros lugares.” (ID de entrevista 04).

“No, no es una ciudad porque en una ciudad debería haber trabajo para todos y cuesta mucho conseguir un trabajo aquí mismo, acá casi no se oye de gente de otros lugares que venga a trabajar.” (ID de entrevista 07).

De las personas que catalogaron Turrialba como una ciudad (el 92% de los entrevistados), resaltan elementos relativos a la cantidad de habitantes y al equipamiento de la misma para categorizarla como ciudad (por ejemplo: *“Sí, acá vive mucha gente y hay mucho comercio”* ID de entrevista 34), y además refieren a elementos de contexto con otras ciudades como por ejemplo, al hacer afirmaciones relacionadas con el tamaño o dimensiones pero que podrían resultar contradictorias si se observan las respuestas del 8% de entrevistados que no consideraba Turrialba como ciudad; esto es de esperar. pues “el tamaño” de una ciudad no es un concepto con el mismo significado para todos, respuestas en este sentido se ejemplifican con las dos siguientes:

“Sí, es grande y con buenos servicios de todo menos de transporte a San José”.
(ID de entrevista 20).

“Sí pero es muy diferente a otras ciudades del país, es más pequeña y acogedora”. (ID de entrevista 30).

Tan solo un 10% de las personas entrevistadas señalaron la existencia de trámites de instituciones públicas que no pudieron realizar en la misma ciudad de Turrialba, este porcentaje podría reducirse al 6% pues algunas personas comentaron que esto pasó al menos 5 años atrás y estiman que ya es posible realizar esas gestiones en Turrialba. Ejemplos de respuestas de entrevistados que acotaron no poder realizar trámites de instituciones públicas en Turrialba son:

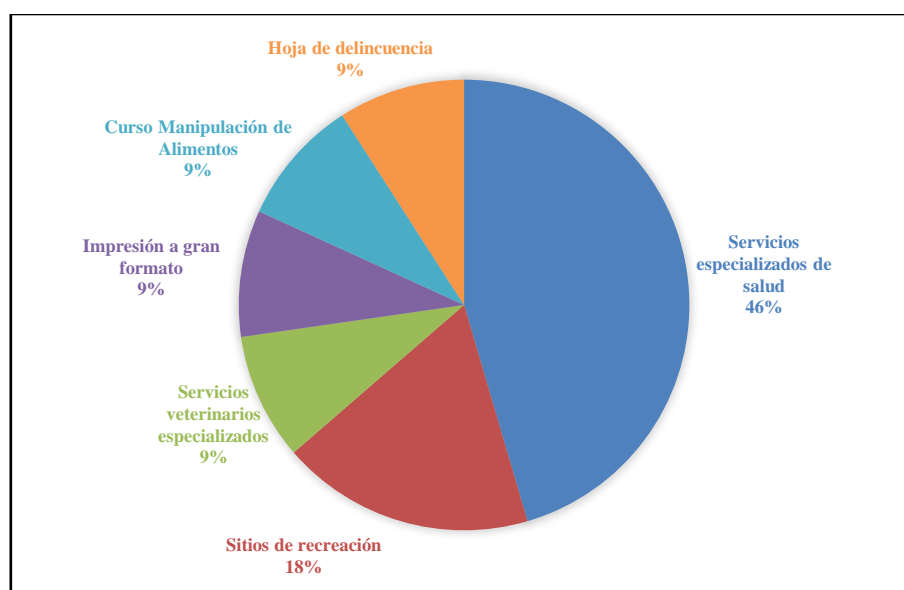
“El trámite de la pensión lo tuve que hacer en Cartago pero eso fue hace un buen tiempo, ahora según tengo entendido ya se puede hacer en Turrialba”. (ID de entrevista 11).

“Antes de la pandemia tenía que sacar un permiso de portación de armas pero en Turrialba no lo podía realizar completo”. (ID de entrevista 13).

Una de las personas acotó: *“Todo lo puedo hacer en Turrialba pero sí voy a San José porque a veces se devuelve uno ya con el mandado hecho, en cambio si lo hago acá en las sucursales tardo más en tener lo que ocupo”* (ID de entrevista 25), lo cual aporta un elemento adicional a lo pretendido con esta consulta, y es el costo de oportunidad que significa el tiempo de respuesta de las gestiones o de los trámites realizados por las personas en sedes regionales o similar, pues no siempre tienen tiempos de fin de trámite iguales a cuando se realiza en “oficinas centrales”.

En una línea similar a la anterior, un 73,5% de los entrevistados señalan que en la ciudad de Turrialba es posible acceder a todo tipo de servicios, un 4% señalan no saberlo (incluyendo acá las personas en condición de turistas entrevistadas), y un 22,5% enlista hay algunos servicios requeridos que no han logrado conseguir en Turrialba (sobresalen acá temas de recreación sobre todo orientados a la población infantil y de salud humana y animal: especialidades médicas privadas y servicios especializados veterinarios, caso aparte es la hoja de delincuencia señalado como servicio brindado pero “sin sistema” de manera frecuente y los cursos de manipulación de alimentos brindados pero de manera muy esporádica), estos servicios no brindados en la ciudad es lo ilustrado en el gráfico N° 2.3 siguiente.

Gráfico N°2.3: Detalle de servicios que no se pueden adquirir en la ciudad de Turrialba

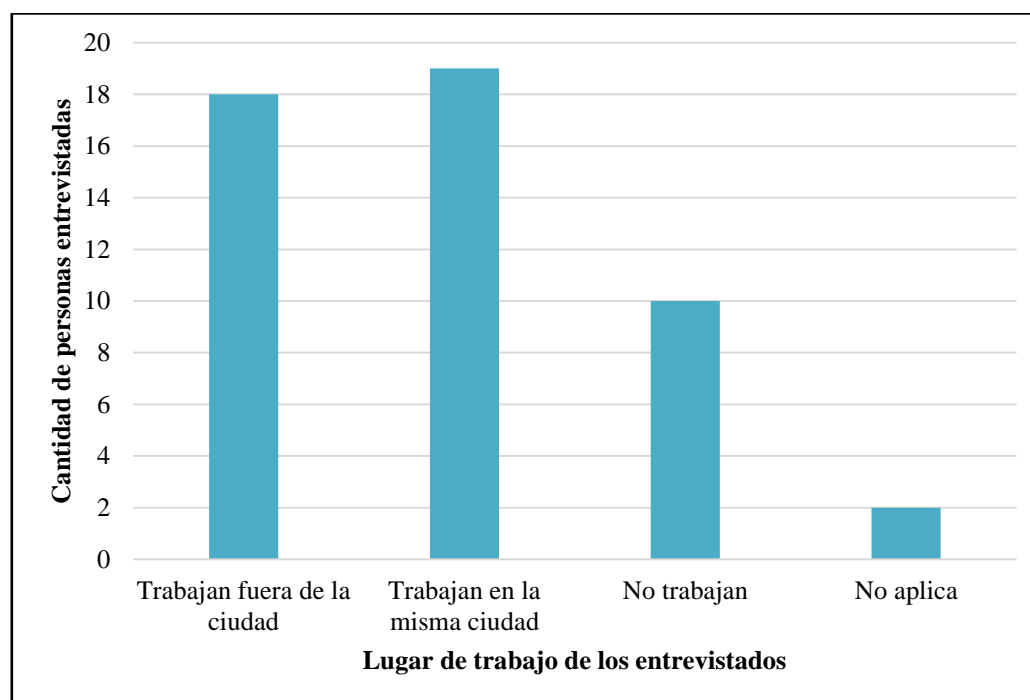


Elaboración propia.

A los entrevistados se les consultó si percibían relación entre actividad turística y el aumento en los servicios ofrecidos en la ciudad, a lo cual un 42,8% respondió de manera negativa y el restante 57,2% respondió que ellos sí lo perciben de esa manera, en particular los servicios de alimentación son los que han visto incrementarse de manera significativa, un ejemplo de respuestas relacionadas es la siguiente: *“Opciones de hospedaje y de comidas, yo por ejemplo me animé a poner una soda porque hay mucho movimiento de turistas”* (ID de entrevista 03).

Procurando entender si Turrialba es una ciudad dormitorio, se consultó a los entrevistados si ellos son personas trabajadoras fuera de la ciudad de Turrialba, siendo que un 20,5% de los entrevistados no trabaja, un 36,7% trabaja fuera de Turrialba y un 42,8% de estas personas trabaja allí mismo en Turrialba, esto es parte de lo ilustrado el gráfico N° 2.4. Esta consulta se complementó preguntando a cada entrevistado si conocen personas que trabajan fuera de Turrialba, un 96% contestó de manera afirmativa.

Gráfico N° 2.4: Localización del lugar de trabajo de los entrevistados respecto a la ciudad de Turrialba



Elaboración propia.

De igual manera, se consultó a los entrevistados si ellos perciben relación entre el aumento en el precio de las propiedades y los cambios de uso de la tierra en la ciudad de Turrialba, previo al planteamiento de esta consulta, se procuró explicar ambos conceptos y contextualizar mediante el uso de ejemplos, sin embargo el resultado no fue del todo conclusivo pues el 71,5% de los entrevistados señaló no saber bien si hay o no relación, el 28,5% de las personas indicaron que sí hay relación pero de éstas un 6% considera que con o sin cambio de uso igual habría incremento en el precio por un asunto de aumento general en el costo de las cosas, además un 4% señalan una variación en el precio pero no saben si a la alza o a la baja, en otras palabras, solamente un 18,5% de los entrevistados relacionaron un cambio de uso de la tierra con un aumento en el precio de las propiedades.

La siguiente transcripción ilustran parte de las respuestas recibidas:

“Yo quería comprar un lote que tenía visto en el sector de Los Ángeles carretera a La Suiza, pero tuve que comprar en Santa Rosa que es más lejos de aquí porque para ese tiempo se inició la construcción del hospital nuevo y el vendedor del lote le subió mucho el precio, pero fue una exageración lo que le metió de más porque yo ya había preguntado antes el precio y era otra cosa”. (ID de entrevista 09).

Procurando entender cómo los turrialbeños perciben la relación entre las amenazas y el crecimiento de la ciudad, se incluyó una pregunta en las entrevistas, sin embargo, las respuestas afirmativas estuvieron 100% orientadas a comentar esta relación con eventos recientes vividos en la ciudad, lo cual se explica en parte porque la aplicación de las entrevistas fue justo después de registrados en la ciudad eventos de emergencia por inundaciones.

Los resultados indican un 4% prefirió no contestar, un 4% no sabía, un 4% considera que las amenazas no influyen en la conformación de la ciudad (argumentando que la gente por necesidad vive en cualquier sitio) y un 88% considera que en efecto, sí hay relación entre las amenazas y el crecimiento de la ciudad de Turrialba; parte de las amenazas señaladas por los entrevistados fueron, por amplia mayoría, los eventos de inundaciones y en menor medida

deslizamientos, erupciones volcánicas, incendios en infraestructuras e incidentes con el poliducto. Algunas de las respuestas de los entrevistados, para este ítem, son las siguientes:

“Sí influye, vea por ejemplo acá en Azul más o menos hace 10 años se empezó a desbordar el río cada vez más seguido y ahora ocurre varias veces al año más bien, vea solo este año ya se ha salido tres veces. Don J.D. estaba vendiendo unos lotes acá en Azul pero le ha costado mucho venderlos porque ya la gente sabe que se inunda. Yo creo que algo así debe estar pasando en otras partes de Turrialba por estas inundaciones.” (ID de entrevista 01).

“Sí influyen, yo me acuerdo que una vez la tubería de Recope se abrió y fue muy muy cerca de la escuela, mi hijo el mayor estaba por comprar una casita cerca y al final decidió comprar en otro lugar porque esa vez estuvo muy feo fue muy peligroso. Yo es que no me voy de aquí porque no puedo comprar o alquilar en otro lugar pero eso a mí siempre me tiene preocupado y ahora mucho más porque ya a cada rato se inunda o el centro de Turrialba o acá mismo, en este sector el río se sale pero de un tiempo para acá ya es muy seguido que pasa.” (ID de entrevista 02).

“Sí pero influyen más esas las naturales, porque lo de las inundaciones es muy frecuente, donde vivo hay mucha afectación por deslizamientos y hay muchas fallas en la carretera, vea yo muchas veces no he podido llegar a trabajar porque no hay paso porque la parte de Las Brisas o en Jesús María las fallas se han llevado la calle.” (ID de entrevista 14).

“Vea las inundaciones hacen que la gente tenga que arreglar las casitas muy seguido y en eso se les va la plata, en lugar de poder pensar en poner un negocio o invertir en otra cosa”. (ID de entrevista 23).

“Sí afecta, creo que las inundaciones es de lo que más afecta pero también lo que no es natural porque recuerdo la vez que el mercado se incendió que fue en una Semana Santa y eso afectó el comercio por mucho tiempo” (ID de entrevista 36).

Por último, ante la consulta de si sabe qué es un plan regulador, un 100% de los entrevistados residentes en Turrialba señalaron no saber, aunque un 6% mencionaron haber escuchado el

término alguna vez e incluso uno de estos entrevistados indicó que Turrialba no tiene plan regulador (aunque desconoce lo que esto significa), todos los demás entrevistados indicaron no saber si Turrialba posee o no dicho plan. La persona entrevistada que hizo mayor referencia al tema acotó:

“Sí he oído decir eso de un plan regulador pero no puedo decir que sí sé qué es porque no lo sé, es que sabe que fue, es que en la campaña política pasada unos candidatos a diputados que son del cantón, este muchacho C.H lo dijo. pero no tengo muy claro qué es, pero sí nos dijo que es que Turrialba no tiene uno.” (ID de entrevista 5).

Una segunda parte del trabajo de campo fueron entrevistas realizadas al sector institucional de Turrialba, en términos generales se acudió a sedes regionales de la educación superior (academia universitaria) y de la administración del Poder Ejecutivo, así como a la misma administración municipal turrialbeña.

Aún y cuando se hizo un acercamiento preliminar a la aplicación de la entrevista con los diferentes actores institucionales identificados, no fue posible obtener respuesta de todos ellos pues indicaron que el tema no solamente no les atañe, sino que desconocen del mismo y vista la naturaleza de las preguntas guía de la entrevista, no tenían elementos para su respuesta, esto provocó que del todo, a estos actores no se les reiterara la petición de conceder la entrevista o contestar las preguntas guía de entrevista vía formulario de Google; por último otros actores aún y luego de diversos recordatorios para completar el un formulario digital preparado con la guía de preguntas orientadoras, no dieron respuesta incluso con reiteradas solicitudes vía telefónica y correo electrónico para ese efecto.

En síntesis, de los 15 actores institucionales y comunales identificados, se tienen insumos recopilados solamente de 4 de ellos (entrevistas realizadas entre el 5 y el 18 de julio de 2022), 7 indicaron que no contestarían pues comentan no tener relación alguna con el tema y además no sabrían qué contestar pues el tema les resulta completamente desconocido, y 4 no dieron respuesta aún después del envío del formulario y diversos recordatorios (entre julio, agosto y setiembre de 2022) procurando dar otra alternativa a la entrevista propiamente dicha.

Teniendo como punto de partida 3 de las 4 respuestas de actores institucionales (se exceptúa acá la respuesta de la municipalidad de Turrialba, pues será analizada en otro apartado de la investigación, en conjunto con las respuestas de las municipalidades de los cantones donde se localizan las ciudades intermedias de primer nivel del país); la institucionalidad turrialbeña, al igual que la población civil entrevistada, no es cercana a conceptos ni prácticas de ordenamiento territorial y visualizan esta tarea como actores lejanos y de apoyo si eventualmente la temática es abordada por el municipio, a quién sí identifican como actor competente y líder en la materia; para efectos de orden, estas entrevistas son citadas en el presente apartado, como “ID de entrevista institucional” y un consecutivo A, B y C.

Dos de las respuestas que se acotaron para esta consulta, son:

“Me parece que se podría apoyar en su elaboración, previa coordinación y compromiso...” (ID de entrevista institucional A).

“Ya hemos trabajado en un plan de adaptación al cambio climático y se realizaron talleres con la institucionalidad para que esto sean aportes al plan regulador”. (ID de entrevista institucional C).

Hay claridad en los actores institucionales de Turrialba sobre la ausencia de un plan regulador, y coinciden los entrevistados en que el plan regulador como instrumento de planificación urbana, tiene ventajas innegables y no identifican ningún otro instrumento que pudiera en su lugar, lograr los resultados pretendidos con éste, parte de las respuestas fueron:

“Es de suma importancia para tener una planificación territorial y por la experiencia vivida en Turrialba podría evitar mucha afectación ante las amenazas naturales”. (ID de entrevista institucional A).

“Identifico más fortalezas que debilidades, ya que algunos trámites por ejemplo un cambio de uso de suelo, se vuelve un poco complicado para su aprobación ya que se deben de realizar una serie de análisis y procedimientos no muy bien establecidos para su aprobación, con un Plan Regulador esto no ocurre. Así, como evitar la construcción en lugares que se hayan podido identificar que posee un riesgo a futuro y que es mejor no alterar ese suelo o bien”. (ID de entrevista institucional B).

Por otra parte, los entrevistados coinciden en que Turrialba es una ciudad ya bastante consolidada, pero adolece de al menos un tema común señalado en las respuestas: el desempleo. Se acotan elementos como los siguientes:

“...creo que adolece del tema comercial en cuanto a oportunidades de crecimiento y empleo”. (ID de entrevista institucional B).

“... son muy escasas las fuentes de empleo e inevitablemente las personas deben emigrar para poder llevar un sustento a sus familias”. (ID de entrevista institucional C).

Coinciden los actores institucionales en que estaría mucho mejor posicionada de lo está ahora si tuviera un plan regulador vigente, al respecto señalaron:

“En el caso particular de Turrialba, un plan regulador habría sido y es de gran importancia para evitar el uso de suelo o espacios físicos que no coincidan con las posibilidades reales, así se habría evitado todo el problema ocasionado por la construcción de casas y edificios en zonas con gran grado de vulnerabilidad”. (ID de entrevista institucional B).

“Si, acá en Turrialba por factores económicos no se ha logrado la implementación del mismo, pero es una de las herramientas más importantes para minimizar las vulnerabilidades del cantón”. (ID de entrevista institucional C).

Una última pregunta a los entrevistados institucionales era procurando una respuesta personal, como ocupante (por temas laborales) de la ciudad de Turrialba, se consultó *“¿Cómo visualiza respecto al riesgo y vulnerabilidad, el crecimiento del espacio urbanizado de la ciudad de Turrialba?”*, las respuestas muestran que se percibe incidencia directa entre ambas temáticas y similar a las entrevistas de la población civil, se tienen muy presentes las recientes emergencias vividas, dos de las respuestas fueron las siguientes:

“Deficiente y los hechos acaecidos hace un año y hace tres días, así lo han demostrado. Sumado a lo anterior, se debe contemplar la corrupción a lo interno de la municipalidad. Esto último lo hemos vivido como ciudadanos en forma personal”. (ID de entrevista institucional A)

“Claramente la socavación que ha sufrido en los últimos 2 años el centro de Turrialba a causa del Río Turrialba es sumamente preocupante, esto también, por todas las construcciones que se encuentran a lo largo de la orilla del río. Pero existen muchas otras zonas en Turrialba con potencial de urbanización y que los terrenos parecieran no contar con riesgo, sin embargo, debe analizarse que a mayor urbanización mayor demanda de servicios por ejemplo en agua potable y mayor cantidad de disposición de desechos sólidos, éste último es muy importante ya que se tiene el agravante del cierre sanitario del basurero municipal.” (ID de entrevista institucional B).

3. La conceptualización de la planificación territorial en el turrialbeño: el gran ausente en el proceso de la evolución de la ciudad de Turrialba

Por la observación en campo, la interacción con los actores institucionales y los habitantes entrevistados es posible afirmar que la ciudad de Turrialba es funcional desde la óptica de sus ocupantes, logrando así solventar sus requerimientos en cuanto a servicios en general.

Por comentarios e historias externadas por los habitantes durante las entrevistas, Turrialba históricamente como ciudad, ha proveído sentido de pertinencia a sus ocupantes y satisface las expectativas de los mismos, sus ocupantes perciben su rol funcional llamada a desempeñar, lamentaron que a lo largo de la evolución de la ciudad, diversas situaciones coyunturales no le permitieron crecer como otras ciudades del país, pero justamente esto fue atribuido a factores externos y circunstanciales, no fue relacionada ninguna de estas situaciones a elementos y conceptos propios del ordenamiento territorial, planificación estratégica, urbana o regional, esto ni desde la óptica del ocupante de la ciudad ni desde la institucionalidad de la misma.

Por otra parte, hay una preocupación incrementada recientemente respecto a la afectación de la ciudad de Turrialba tiene ante amenazas, sobre todo inundaciones, esto no pareciera que lo relacionen con el plan regulador o con la ausencia del mismo; de forma reiterada a lo largo de las entrevistas se externaba que el crecimiento de la ciudad aunque condicionado por

inundaciones históricamente presentes en el área de estudio, se ha ido ajustando a los espacios que de alguna manera se han visto menos afectados, pero de igual forma si no es por un asunto de inundaciones, la afectación podría tener otra fuente a la cual tendrá que hacer frente de manera reactiva, pues pareciera no interiorizada una alternativa preventiva, lo cual afirma la percepción que la planificación territorial en el turrialbeño no un elemento presente en su cotidianidad.

Es notorio que el tema del ordenamiento territorial en general, ha sido manejado desde una esfera muy técnica y a lo interno de los administradores del territorio, sin que este haya llegado a ser un tema de conocimiento ciudadano, la prueba más fehaciente son las respuestas de los ocupantes de la ciudad entrevistados de manera residual solamente una persona manifestó conocer qué es un plan regulador, su objetivo y necesidad, pero esa persona era un turista y tenía este conocimiento pues su cantón justo estaba terminando un proceso de actualización del plan regulador vigente, y como parte de la comunidad, esta persona fue participada e involucrada en el proceso de elaboración y ahora de actualización.

A nivel institucional, se manifestó alguna cercanía tiempo atrás, con el proceso de elaboración, pero del Plan Cantonal de Desarrollo Humano Local, y más recientemente con el Plan de Adaptación al Cambio Climático, sin embargo, ninguno de los entrevistados ni como población civil ni a nivel institucional, recordó algún ejercicio institucional relacionado con el tema de plan regulador específicamente.

Una vez desarrollados cada uno de los ítems de este segundo capítulo, se tienen más elementos que confirman lo acotado por Vargas (sf):

“Turrialba, a partir de la Colonia, constituye un verdadero microcosmo histórico, que muestra una dinámica muy propia, con fluctuaciones que van de lo inocuo a lo crucial. Durante la Colonia, el Valle de Turrialba fue considerado como el “patio de atrás” de Cartago. Temprano, en la Era Republicana, ocurre en Turrialba el desarrollo de la agroindustria y en la producción de caña de azúcar se alcanzan niveles sobresalientes a escala nacional. El inicio de la

concentración urbana, así como de los comercios y servicios en el poblado central, se dio a raíz del paso por la zona del ferrocarril al Atlántico (...) El ferrocarril sucumbió en el último cuarto del siglo XX y Turrialba quedó relegada a una zona de paso en la vital carretera auxiliar hacia Limón.”

Tal como previo se indicó, la mancha urbana de la ciudad ha visto limitado su crecimiento por elementos naturales como el relieve, pendiente e hidrografía, sin embargo la ciudad de Turrialba ha crecido en función de las vías de comunicación, primero el tren y toda su dinámica comercial asociada, posteriormente las calles que conectaban grandes fincas, fincas consolidadas con usos diversos convirtiéndose en diferentes poblados y poblados que crecían de manera lineal a orillas de dichas calles, conurbando sectores y ampliando cada vez más, las áreas vulnerables a inundaciones pues son justamente dichos espacios los que se configuraban como remanentes dentro de la ciudad para ocuparse con más usos urbanos.

Señalan Saborío, J. Saborío, M.D.M y Mora, S. (2014) que:

“Un lugar en donde convergen –simultáneamente o no– varios tipos de amenazas puede ser analizado bajo un “escenario multi-amenaza”. En Costa Rica, aproximadamente el 36.8% del territorio se encuentra catalogado como tal...”

Y concretamente, el Programa de Acción Regional para Centro América (PARCA, 2000) ubica a Turrialba como parte de ese 36,8% del territorio catalogado como multiamenaza:

“Debido a las características de multiamenaza de la ciudad de Turrialba se hace imprescindible en un corto plazo destinar los recursos humanos, físicos y financieros para el desarrollo en corto de un sistema de alerta temprana en inundaciones y deslizamientos”.

Esto se relaciona íntimamente con los elementos de eventos de emergencia desarrollados en este capítulo, importante resulta acotar que desde un inicio Turrialba se ha asentado en sitios vulnerables, incluso Valerio (1953) citado por Vargas (sf) señalaba:

“Al sur del río Turrialba se encontraba El Guayabal, que fue asiento de la estación del ferrocarril y de la ciudad moderna de Turrialba. (...) El Guayabal se conocía desde tiempos anteriores por ser prácticamente un pantano, por lo que la existencia de aguas contaminadas en ese lugar no debió ser extraña”.

Sumado a estos elementos intrínsecos de la ubicación de la ciudad, se presentan condiciones que elevan la vulnerabilidad de los espacios, pues tal como documentaba Vargas (sf) ya *“En los primeros años del siglo XX en el nuevo cantón se reporta un aumento en la producción de café, estimulado en gran medida, por la llegada del ferrocarril, mientras la deforestación de los bosques aumentaba con fines agrícolas”*, la ampliación de la frontera agrícola en las partes altas del cantón de Turrialba ha sido la constante a través del tiempo y tiene su cuota de responsabilidad en el aumento de la escorrentía superficial y de los caudales de los ríos que aguas abajo inundan constantemente la ciudad de Turrialba.

De los eventos de emergencias registrados, sin duda alguna el hito que marca en la ciudad de Turrialba son las inundaciones, Bedoya (2004) al recordar la inundación de 1949 no duda en señalar que producto de la misma se *“...originó, posteriormente, el proyecto de vivienda, el barrio de Las Américas”*; justamente uno de los sectores de la ciudad que más frecuentemente se ha inundado a lo largo del tiempo.

La promulgación de normativa asociada al tema de ordenamiento territorial en los diferentes períodos analizados, no logra objetivos concretos determinantes en temas urbanos en la ciudad de Turrialba, y no es una deficiencia de la normativa, lo que ocurre es consecuente con lo señalado por Pérez (2012) en relación a la función del Estado en materia de ordenamiento territorial: realmente su alcance y objetivo no es sustituir la normativa de aplicación local sino complementarla, es justamente ese componente local el ausente, su rol, su importancia y su impacto a futuro con miras a superar una situación recurrente de reconstrucción de la ciudad luego de cada evento de inundación.

CAPÍTULO III. EL PROCESO DEL PLAN REGULADOR CANTONAL: ENTRE ELEMENTOS TÉCNICOS Y VINCULACIONES DE ACTORES

Como se demostró en el capítulo precedente, a lo largo de los años la ciudad de Turrialba se ha expandido conforme al crecimiento de las actividades económicas y las diferentes funcionalidades que ha tomado este lugar. Sin embargo, las características fisiográficas de este emplazamiento junto con aspectos de poblamiento han conjugado diversas situaciones de vulnerabilidad.

En este sentido, instrumentos de ordenamiento territorial como los planes reguladores pueden permitir un proceso de expansión urbana más controlado y equilibrado a partir de las características físicas y sociales del medio, pero se debe contemplar que estos instrumentos son productos sociales, de la integración de voluntades de diferentes actores con roles específicos.

Este capítulo presenta a los actores vinculados con el caso del plan regulador en el caso de Turrialba y al mismo tiempo procura responder preguntas tales como ¿cuáles son sus vinculaciones en el proceso de plan regulador? ¿cuál es su rol en el mismo? ¿qué le motiva a cada actor en sus intervenciones en este proceso?

1. Los actores del plan regulador de Turrialba. Un estado de la situación de sus características, competencias y roles.

Tal como previamente se ha planteado en la presente investigación, existe un sistema socio político y económico en torno al desarrollo e implementación de un plan regulador, el cual está conformado por diversos actores, con conocimientos e informaciones diferenciadas; con formas de participación diversas según sus roles e intereses en este tema. Además, existen desigualdades de poder que condicionan sus participaciones y la toma de decisiones. Son las acciones, las decisiones tomadas, los productos y avances logrados en el tema de planes reguladores que presenta el accionar de este sistema, siendo uno de los principales retos a nivel local, la implementación del plan regulador, claro está, luego de su aprobación.

El cuadro N° 3.1, resume elementos relativos a los actores identificados como parte de esta investigación, procurando una breve caracterización relacionada con la escala de sus intervenciones desde la perspectiva de su aporte sustantivo que se le ha encomendado como competencias en las prácticas normativas vigentes relacionadas con gestión del territorio.

Cuadro N° 3.1: caracterización general de actores vinculados al proceso de plan regulador

Actor	Competencia institucional o rol directamente vinculada con plan regulador (PR)	Escala espacial de su alcance en materia de PR
Municipalidades	Elaboración, puesta en vigencia y gestión del plan regulador.	Local: jurisdicción de cada cantón
MIVAH y MIDEPLAN	Establecimiento de política pública, el MIDEPLAN adicionalmente también podría financiar la elaboración de PR mediante su Fondo de Preinversión.	Nacional
IFAM	Apoyo técnico y eventualmente financiero a los municipios.	Nacional
IGN / SNIT ⁵⁴	Delimitación de zonas bajo regímenes especiales de protección (ABRE ⁵⁵ , incluyendo ZMT y Territorios Indígenas).	Nacional
SINAC	Delimitación y certificación del Patrimonio Natural del Estado.	Nacional
CNE	Delimitación de amenazas naturales.	Nacional
SENARA	Delimitación de zonas de recarga acuífera y determinación de su vulnerabilidad.	Nacional
MOPT ⁵⁶	Vialidad, transporte, movilidad	Nacional
MAG ⁵⁷	Capacidad de uso, agroproducción, usos de la tierra	Nacional
INEC ⁵⁸	Bases de datos en general	Nacional
SETENA	Revisión de PR y otorgamiento de la viabilidad ambiental.	Nacional
INVU	Dirección de Urbanismo: Revisión y aprobación de PR, eventualmente también podría asumir el proceso de elaboración del PR.	Nacional

Fuente: Elaboración propia.

⁵⁴ Sistema Nacional de Información Territorial

⁵⁵ Área Bajo Régimen Especial

⁵⁶ Ministerio de Obras Públicas y Transportes

⁵⁷ Ministerio de Agricultura y Ganadería

⁵⁸ Instituto Nacional de Estadística y Censos

A continuación, se profundiza en cada uno de los actores descritos, como se mencionó, en términos de su participación y competencias en la gestión territorial de cara a los planes reguladores.

1.1. Actor protagónico: Municipalidades

En Costa Rica, una de las principales competencias que poseen las municipalidades está referida a la planificación y control del desarrollo urbano dentro de los límites jurisdiccionales de su territorio. El plan regulador ha sido el principal instrumento técnico y jurídico disponible por las municipalidades para ejercer aquella competencia. Esto justamente es lo referido en el artículo N° 15 de la Ley de Planificación Urbana, al afirmar:

“Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional”.

Continúa en la misma línea de ideas el artículo N° 19 al señalar:

“Cada Municipalidad emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad.”

El dictamen N° 178-99 del 03 de setiembre de 1999 emitido por la PGR, aborda ampliamente el tema de las competencias municipales en materia de planificación urbana, trayendo a colación elementos íntimamente vinculados con los planes reguladores en específico. Es contundente el ente Procurador en dicho dictamen en señalar que según *“...lo dispuesto en los artículos 169 de la Constitución Política y 15 de la Ley de Planificación Urbana, n° 4240 del 15 de noviembre de 1968, la planificación urbana es un asunto que atañe a los "intereses locales", cuya satisfacción ha sido confiada, en primer término, a los gobiernos locales”.*

De igual manera, justo es en cumplimiento del mismo artículo N°169 Constitucional que se *“...ha delegado en las Municipalidades, de manera prevalente, la potestad de planificar y*

controlar el desarrollo urbano dentro de sus respectivos territorios, a través de la confección y puesta en marcha de planes reguladores. Tal competencia es confirmada por el artículo 13, inciso o) del actual Código Municipal, que atribuye al Concejo Municipal, entre otras cosas, "dictar las medidas de ordenamiento urbano". Nótese la referencia expresa al Concejo Municipal, que, para cualquier efecto en materia del plan regulador, es el legitimado para actuar.

Para el caso de estudio, el actor protagónico de todo el proceso y particularmente en esta etapa, es el gobierno local de Turrialba (Concejo Municipal, alcaldía y administración municipal en general), siendo que incluso su intervención responde a un mandato constitucional, lo cual es reiterado en el artículo 15 de la LPU al señalar que *“Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir...”*. En este mismo orden de ideas, el artículo 13 inciso p) del Código Municipal señala como una de las competencias del Concejo Municipal *“Dictar las medidas de ordenamiento urbano”*.

Adicionalmente en la LPU, se señala en su artículo 59 un actor fundamental *“Para participar en la preparación y aplicación del Plan Regulador, la municipalidad del cantón podrá crear una oficina de la administración local, o una comisión o junta que habrá de formarse con regidores, funcionarios de la planta administrativa y vecinos interesados...”*, se trata entonces de la comúnmente denominada Comisión de plan regulador, que para el caso de Turrialba se conformó desde mayo de 2022.

Específicamente, la Comisión de plan regulador es definida en el Manual del INVU de la siguiente manera:

“Comisión de Plan Regulador: Órgano especializado de planificación local designado o creado por la municipalidad, encargado de participar en las Fases de Elaboración y Gestión del Plan Regulador, así como brindar

acompañamiento al Equipo Planificador en el desempeño de sus labores. Puede estar conformado por una dependencia de la municipalidad, una oficina municipal creada para dicho fin o una comisión o junta.”

En otro orden de ideas, reconociéndose a cada municipio como competente para la elaboración e implementación de su plan regulador, da a dicho instrumento un carácter normativo, la PGR en el mismo dictamen previamente citado, refiere a este tema, señalando que:

“...este punto ya ha sido objeto de análisis y definición por parte de la doctrina nacional y extranjera, así como por la jurisprudencia de la Sala Constitucional y este Despacho, llegándose a la conclusión de que los planes reguladores y los reglamentos respectivos que emitan las Municipalidades tienen naturaleza normativa:

*"El plan debe acatarse y es evidente que es inmediatamente imperativo como norma frente a propiedades y propietarios, públicos o privados, desde el momento en que se promulga, pues su contenido legal, dado por el artículo 16, expresa bien la voluntad de la ley de regular directamente el uso y aprovechamiento del suelo afectado, tanto público como privado (...) No vemos obstáculo para reputar como normativo el valor de las indicaciones y datos contenidos en un plano o mapa. (...) Pareciera posible llegar a la conclusión de que el Plan es un acto normativo y regulador en todas aquellas de sus partes que expresen una voluntad de regir para el futuro el contenido y las limitaciones del suelo a que se refieren, indicando que es lo que el propietario, público o privado, puede hacer o no hacer sobre éste último. (...) (Ortiz Ortiz, Eduardo, *Op.cit.*, pág. 41-42. Lo resaltado en negrita y sublineado no es del original).*

Adicionalmente, respecto a esa naturaleza jurídica del plan regulador la Sentencia N° 13330-2006 de la Sala Constitucional, señaló que “...se trata de verdaderas normas jurídicas o leyes en sentido material toda vez que reconoce derechos y establece obligaciones para los titulares y poseedores de los inmuebles ubicados en la circunscripción territorial del respectivo cantón.” Y antes de esa sentencia, en el año 1993 la misma Sala Constitucional

en la Sentencia N° 6706-93 determinaba que “...la limitación a la propiedad impuesta por un plan regulador es constitucionalmente posible, debido a que el derecho de propiedad no es ilimitado antes bien, existe un marco general dentro del que puede actuar el propietario y que debe ser compatible con el contenido constitucional de ese derecho.”

Pacheco (2022) señala incluso un valor normativo adicional a los planes reguladores, ella analiza el contexto de los actuales decretos y leyes que rigen el ordenamiento territorial al hacer una lectura del derecho a la ciudad, aspecto que posteriormente se retomará, la autora señala “...con las herramientas con que cuenta el país, es quizás posible una transformación, en virtud de que sus fundamentos jurídicos son potencialmente fuertes, es decir su fortaleza está en el contenido del derecho de propiedad y el valor normativo de ley material dado jurisprudencialmente a los planes reguladores”.

En este contexto la municipalidad de Turrialba y sus diferentes instancias internas (ver figura 3.1) ejecuta sus esfuerzos por completar la elaboración de su plan regulador, que tal como previamente se acotó, inició en el mes de julio de 2023.

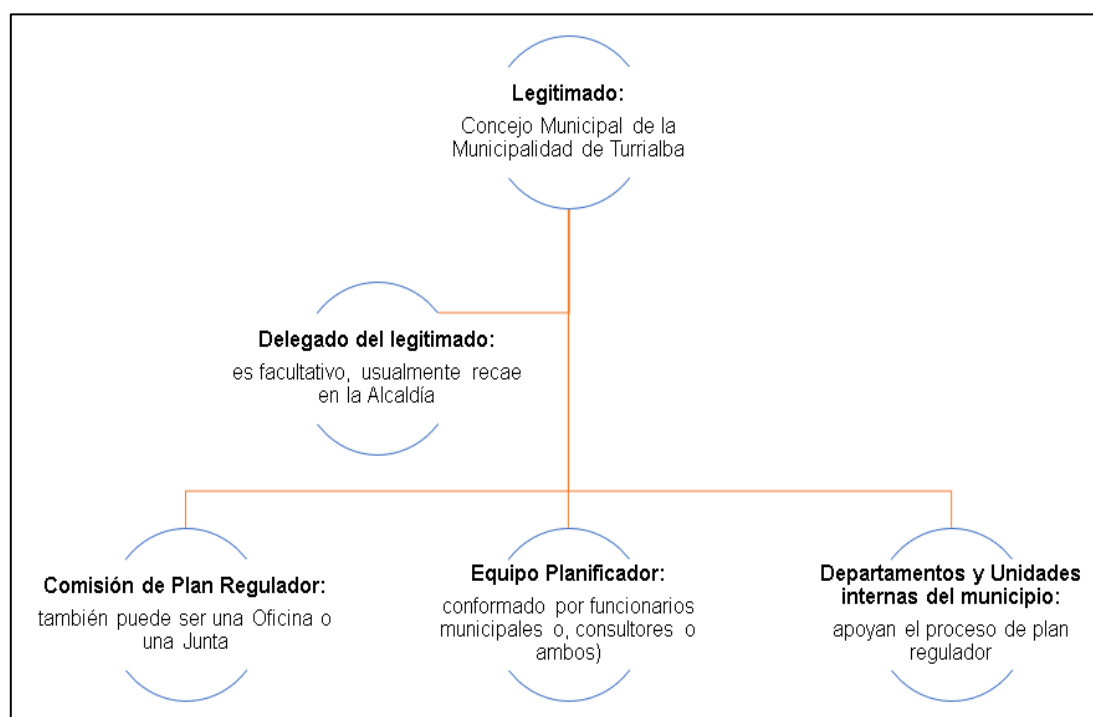


Figura 3.1. Instancias asociadas al Municipio como actor en el proceso de elaboración y puesta en vigencia del plan regulador de Turrialba. Fuente: elaboración propia.

Como corporación municipal entonces, este actor tiene el papel protagónico del proceso de elaboración y puesta en vigencia de su plan regulador, y a lo largo del mismo interactúa con todos los demás actores enlistados en el cuadro N° 3.1 anterior, con mayor o menor relación, lo cual será objeto de análisis en acápites posteriores.

1.2. Actores de rectoría, coordinación y financiamiento: MIVAH, MIDEPLAN e IFAM

El dictamen N° 178-99 del 03 de setiembre de 1999 de la PGR anteriormente citado, refiere a las atribuciones en materia de ordenamiento territorial y sus instrumentos, de otros órganos administrativos, en concreto el MIDEPLAN y el INVU, pero reconociendo la competencia municipal; para esto cita el Voto N° 6706-93 de las 15:21 del 21 de diciembre de 1993 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, donde señala:

"III.- Dentro de lo que puede denominarse la organización administrativa del urbanismo de nuestro país, la Dirección de Urbanismo -adscrita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo- y la Oficina de Planificación (hoy día Ministerio de Planificación y Política Económica) son los órganos encargados de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a través del cual, se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas.- (...)" Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto n° 6706-93 de las 15:21 del 21 de diciembre de 1993).

Parte del rol sustantivo del MIVAH y de MIDEPLAN es el establecimiento de política pública, para el tema de ordenamiento territorial es necesario tener en consideración que Costa Rica tiene diversos compromisos internacionales vinculados en materia de ordenamiento territorial, planificación urbana y regional, sobresalen como marco orientador, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobada por la Conferencia de la ONU, que desde el año 2015 incluyen diversas metas a alcanzar para el año 2030.

En este sentido las más estrechamente vinculadas con los temas de ordenamiento territorial, planificación urbana y regional e instrumentos de planificación local, son: 6) Agua limpia y saneamiento, 8) Trabajo decente y crecimiento económico, 10) Reducción de las

Desigualdades, 11) Ciudades y Comunidades Sostenibles, 12) Producción y consumo responsable 13) Acción por el clima, 15) Vida de Ecosistemas Terrestres.

Puntualmente, para el objetivo N° 11 (Ciudades y Comunidades Sostenibles) ONU Hábitat adoptó en el año 2016, la Nueva Agenda Urbana, que busca promover ciudades más incluyentes, compactas y conectadas mediante la planificación y diseño urbano, gobernanza y legislación urbana, y la economía urbana; operativizada mediante el Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2035. Justamente el mismo año 2016 la Sala Constitucional en su Resolución N° 00811-2016 del 20 de enero de 2016, señalaba:

“Además, tenemos que reconocer que el Derecho Urbanístico difícilmente puede concebirse hoy en día desvinculado de los criterios de defensa del medio ambiente, pues más allá de la finalidad de crear mejores relaciones entre la naturaleza y los habitantes de un lugar, al establecer normas de higiene y de la salubridad pública, o mejoramiento de los cuadrantes de una ciudad, se busca, sobre todo, una sostenibilidad ambiental mientras se desenvuelve una determinada comunidad”.

Otro de los instrumentos de la ONU altamente vinculados con temas de ordenamiento territorial, planificación urbana y regional e instrumentos de planificación local, es el Marco de Sendai del año 2015, orientado a la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por éstos, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud, como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales.

El Acuerdo de París, es otro instrumento vinculado con temas de ordenamiento territorial, planificación urbana y regional e instrumentos de planificación local; procura evitar el incremento de la temperatura media global del planeta reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático; a nivel nacional, el Plan Nacional de Descarbonización 2018 -2050, es una de las principales políticas climáticas del país para cumplir sus compromisos internacionales en marco del Acuerdo de París.

Por último y más recientemente, la Sala Constitucional trae a colación un contenido que históricamente se había dejado al margen del proceso de elaboración de planes reguladores, se trata en general del tema indígena. Es mediante la Resolución N° 2023031756 del 07 de diciembre de 2023, que dicha instancia reitera el compromiso de Costa Rica respecto al artículo N° 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y con ello, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, así como la jurisprudencia internacional de derechos humanos emitida por Corte Interamericana de Derechos Humanos, señalando en dicha resolución:

“... Dichos instrumentos son vinculantes para la definición de las controversias y además marco de acción para garantizar la consulta de los Estados con los pueblos indígenas, como un principio de derecho internacional público...”

(...)

...claramente establecen que cuando se trata de territorios donde habitan poblaciones indígenas y estos se vean de alguna manera afectados por decisiones gubernamentales o legislativas, están en la obligación de contar con su participación, a efecto de tomar las decisiones finales...”

Tanto MIVAH como MIDEPLAN tienen como parte de su rol sustantivo el establecimiento de política pública para el tema de ordenamiento territorial, teniendo consideración entre otros temas, los compromisos asumidos de los acuerdos internacionales previamente citados, pero adicionalmente, el MIVAH como rector del Sector Ordenamiento Territorial tiene el liderazgo en la materia, que incluye la coordinación interinstitucional con todos los actores del Poder Ejecutivo del cuadro N° 3.1 anterior y por supuesto con los municipios también. La figura N° 3.2 ilustra la síntesis de los actores reseñados en este apartado.

El MIDEPLAN adicionalmente como rector del Sistema Nacional de Planificación (establecido en la Ley de Planificación Nacional N° 5525 y Reglamentado mediante Decreto N° 37735-PLAN) aporta elementos medulares de cohesión y elementos de política sectorial mediante diversos instrumentos, como por ejemplo los Planes Nacionales Sectoriales y los Planes Regionales de Desarrollo, que deben ser de observancia por parte de los proponentes de planes reguladores, en virtud del principio de planificación en cascada.

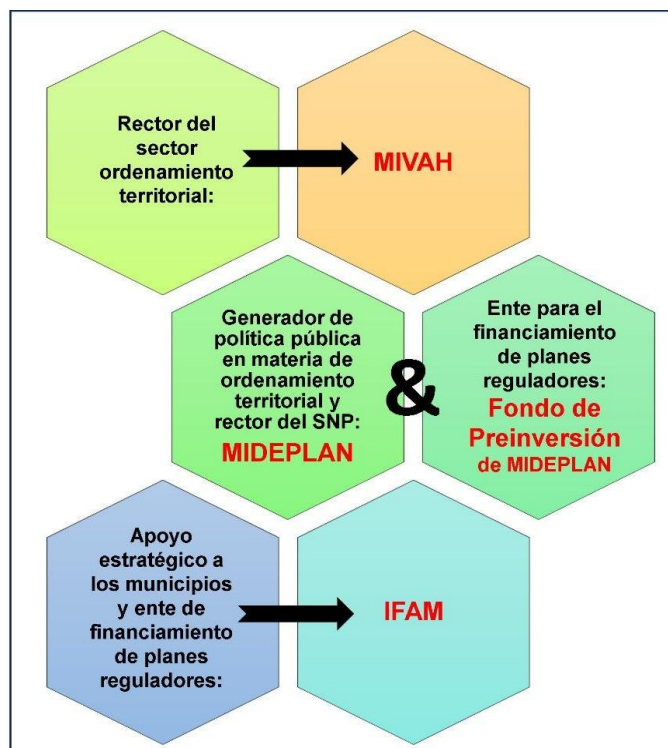


Figura 3.2. Instancias del poder ejecutivo que intervienen en el proceso de elaboración y puesta en vigencia del plan regulador de Turrialba, parte 1. Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente el MIDEPLAN a través de su Fondo de Preinversión facilita recursos a las municipalidades que así lo tramiten para la elaboración de planes reguladores, pues calza en el perfil de proyectos que dicho Fondo financia pues buscan promover el logro de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, siendo los planes reguladores parte de estos. El Fondo de Preinversión se creó en el año 1973 y se rige por la Ley N° 7376 y su Reglamento (decreto N° 24658-PLAN), el 01 de setiembre de 2023, se firmó el Convenio de cooperación para impulsar la elaboración y actualización de los planes reguladores en el país, suscrito por MIVAH, MIDEPLAN, INVU e IFAM, con el cual se retoma el financiamiento de planes reguladores, anteriormente suspendido.

De manera similar el IFAM podría financiar planes reguladores de los municipios que así lo gestionen; este instituto nace en la década de los años 70, como parte de las acciones para reinventar la gestión de los gobiernos locales siendo un apoyo complementario en procura de apoyar técnicamente a los municipios transfiriendo tecnología y conocimientos y orientando el proceso de fortalecimiento municipal, fue creado mediante el artículo 19 del primer Código

Municipal, Ley 4574. Para los otros ámbitos de apoyo del IFAM a los municipios que no necesariamente son financiamiento, este instituto es el aliado por excelencia de los gobiernos locales y es reconocido su liderazgo y convocatoria del sector municipal.

Respecto al financiamiento de planes reguladores el artículo 61 de la LPU señala que *“La municipalidad podrá contratar la confección de determinados estudios o proyectos de planificación, con el Instituto o firmas particulares especializadas.”* Al referirse al “Instituto” la alusión es directamente al INVU. Cualquier fuente de financiamiento y apoyo técnico no es excluyente de otra, por el contrario, es común que en diferentes municipios sea complementada la búsqueda de recursos económicos y técnicos y con ello se concrete el proceso de elaboración, publicación y gestión del plan.

Un elemento medular para tener presente es el externado respecto al financiamiento y elaboración de planes reguladores costeros (pero aplicable a planes cantonales o urbanos como en el caso de Turrialba), la PGR, al manifestar en Opinión jurídica 096- del 14 de julio del 2005, que si esto ocurre, es decir, si un sujeto de derecho privado financia o elabora un plan regulador:

“...la administración estaría renunciando al ejercicio de la potestad que el ordenamiento jurídico le atribuye como medio para la satisfacción de fines e intereses públicos, esto es, la potestad de ordenar el territorio... El hecho es que el acto mismo de elaborar el plan, no en sus aspectos puramente técnicos, sino en tanto este contiene, concreta y define para un ámbito local específico políticas de ordenamiento territorial, supone el ejercicio de una potestad pública, la de planificar el territorio y la de una función pública, la de ordenar el territorio a cuyo servicio está la planificación, que no puede ser asumida por sujetos de derecho privado”.

Hay elementos adicionales sumamente valiosos que deben considerarse al momento de identificar fuentes de financiamiento, por ejemplo el criterio emitido por la Contraloría General de la República respecto al proyecto de Ley denominado “Ley de Financiamiento de Planes Reguladores Costeros y reforma de otras leyes”, correspondiente al expediente

legislativo N°22.656, presentado en agosto del 2021, y aunque refiere a planes reguladores costeros, una vez más, hay elementos aplicables a planes reguladores cantonales o urbanos.

En los casos de financiamiento y apoyo técnico del plan con recursos propios, intervienen como actores la misma administración municipal con participación de sus diferentes instancias internas que usualmente preparan, validan, autorizan, ejecutan y auditan el presupuesto municipal, interviene también la Contraloría General de la República respecto a la aprobación de presupuestos municipales; para el apoyo técnico resultan clave por ejemplo las unidades de Desarrollo Urbano, Catastro Municipal, Asesoría Jurídica entre otras de cada gobierno local.

1.3. Actores generadores de insumos e información oficial: IGN / SNIT, SINAC, CNE, SENARA, INEC, MOPT, MAG

Durante el proceso de elaboración de su plan regulador, el proponente requerirá información proveniente de diversos actores que incluyen al IGN (incluyendo el SNIT quien aporta geoservicios), el SINAC (con la delimitación de Patrimonio Natural del Estado (PNE) dentro y fuera de las áreas silvestres protegidas), la CNE (aportando información sobre amenazas naturales y eventos de emergencia registrados) y el SENARA (con el tema del cartografiado de vulnerabilidad acuífera), MOPT (movilidad, transporte y vialidad), MAG (datos del sector agroproductivo y usos y capacidad de usos de la tierra) e INEC (bases de datos en general provenientes de encuestas nacionales y del censo nacional).

En el “Manual de Planes Reguladores como instrumento de ordenamiento territorial” (2017), en adelante, el Manual del INVU, también se cita como actor al denominado *equipo planificador* y es el que recibirá acompañamiento de la Comisión de plan regulador. Lo relativo a participación ciudadana incluido en el Manual del INVU, podría sumar otros actores en similares condiciones y roles que el IGN, CNE, SINAC y SENARA, INEC, MAG, MOPT. En la figura 3.3 se ilustran los actores enlistados en los apartados del 1.3 al 1.5.

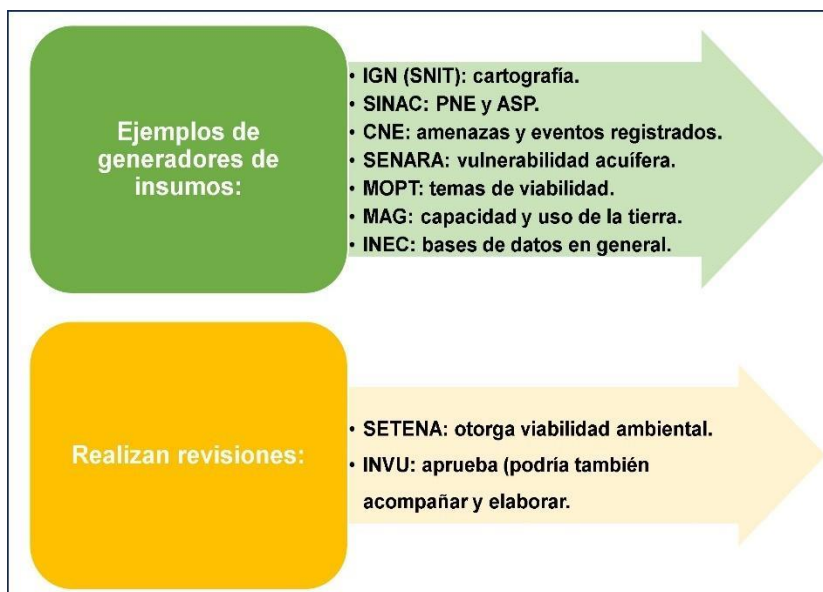


Figura 3.3. Instancias del poder ejecutivo que intervienen en el proceso de elaboración y puesta en vigencia del plan regulador de Turrialba, parte 2. Fuente: elaboración propia.

1.4. Actor revisor: SETENA

Desde el año 1995, los artículos N° 28 y N° 29 de la Ley Orgánica del Ambiente, contextualizan el componente ambiental en aspectos de ordenamiento territorial. Mediante resolución N° 1220-2002, la Sala Constitucional “...estima que debe ser requisito fundamental el que todo Plan Regulador deba contar, de previo a ser aprobado y desarrollado, con un examen de impacto ambiental desde la perspectiva que da el artículo 50 constitucional”.

El Decreto Ejecutivo (DE) N° 31849-MINAE-SALUD-MOPT-MAG-MEIC (derogado en 2023), en su artículo N° 67, refería a la necesidad de incorporar la variable ambiental en planes reguladores. Posteriormente, se puntualiza el procedimiento técnico para realizar dichos estudios ambientales, mediante Decreto Ejecutivo N° 32967-MINAE en mayo del 2006 y sobre el tema cartográfico se señalan especificaciones mediante el Decreto Ejecutivo N° 42696-MINAE, sumado a esto el decreto N° 39150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR y sus reformas (los decretos N° 42562 y N° 44231) que habilitaban una serie de herramientas de agilización del proceso ante SETENA y otras instancias gubernamentales.

Es así que, conforme a sus competencias, la SETENA pueda otorgar la viabilidad ambiental a la propuesta de plan regulador que el municipio gestiona. Tal como previamente se señaló, el legitimado para actuar ante SETENA es el Concejo Municipal y éste podría de manera facultativa, delegar en un tercero el trámite ante SETENA.

Las viabilidades ambientales se otorgan mediante resolución de la Comisión Plenaria de la SETENA como órgano colegiado y máxima autoridad de dicha Secretaría, otorgaría viabilidad ambiental a la propuesta de plan regulador elaborada, requerimiento establecido para que el INVU pueda revisar lo de su competencia.

1.5. Actor revisor, de acompañamiento o de elaboración (según el caso): INVU

El dictamen N° 178-99 del 03 de setiembre de 1999 de la PGR antes comentado, refiere a las competencias del INVU en materia de planificación urbana y planes reguladores en específico, señalando:

“En lo que al INVU respecta, el artículo 5, inciso a) de su Ley Orgánica, n° 1788 de 24 de agosto de 1954 y sus reformas, establece entre sus atribuciones esenciales:

"Preparar planes reguladores para todos los conglomerados urbanos de la nación que a juicio de la Institución lo ameriten, y redactar los reglamentos necesarios para su aplicación, la que se hará efectiva a través de las Corporaciones Municipales, (...)".

En sentido similar, se pronunció la Sala Constitucional:

"... el INVU puede dictar, en la materia que nos ocupa, normas reguladoras sobre el uso del suelo. Ello no implica sin embargo, que la planificación urbana deje de ser competencia de los gobiernos locales. Efectivamente, las disposiciones dictadas por el INVU, en lo que a la planificación urbana se refiere y las que impongan limitaciones a la propiedad deben siempre considerarse transitorias y en defecto del uso de las competencias municipales. Este es el sentido del Artículo Transitorio II; es decir, a proveer un mínimo de

regulación en esa materia, hasta tanto las Municipalidades aprueben sus propias normas de planificación, desarrollo y ejecución de los planes urbanos" (Voto n° 5305-93 de las 10:06 hrs del 22 de octubre de 1993. Lo sublineado no es del original)."

El INVU entonces, por competencias puede elaborar las normas supletorias que rigen en ausencia de planes reguladores, pero además, dentro de su función sustantiva está la revisión y eventual aprobación de los planes reguladores remitidos para tal efecto. Sin embargo, una función sustantiva del INVU en el proceso de aprobación de planes reguladores es precisamente esa revisión y aprobación efectuada por la Dirección de Urbanismo. Al respecto la PGR en Opinión jurídica 096- del 14 de julio del 2005 ha señalado:

"En principio, las municipalidades son competentes para elaborar los planes reguladores y aprobarlos entendiendo por tal aprobación su adopción como norma con efectos jurídicos. En estos casos, la aprobación por parte del ICT y el INVU equivale a un visto bueno en el proceso de elaboración del plan mediante el cual estos institutos controlan y fiscalizan que el plan sea conforme con la planificación más general que llevan a cabo aquellos."

Es así como de conformidad con la LPU en su artículo 17 inciso 2, se debe *"Obtener la aprobación de la Dirección de Urbanismo, si el proyecto no se hubiere originado en dicha oficina o difiera del que aquélla hubiere propuesto, sin perjuicio de los recursos establecidos en el artículo 13"*.

Se han caracterizado ya, los actores generadores de insumos y los revisores; dentro de los primeros pueden tener un papel preponderante unos u otros en virtud de la información previamente disponible para el área de estudio y el requerimiento de la misma durante la elaboración del plan, mientras que en el caso de los actores revisores indistintamente de la localización del área a planificar, los actores intervienen en igualdad de condiciones (sumándose claro está el ICT en el caso de planes de ZMT). Seguidamente ya identificados

los actores y sus roles, se analiza el instrumento del plan regulador desde la óptica de cómo éste se convierte en una herramienta de toma de decisiones en la planificación territorial.

2. Los planes reguladores: Una herramienta técnica para la planificación territorial de base social y política

El plan regulador se convierte en el elemento de convergencia de la dinámica de los actores mencionados en el apartado anterior, además que este instrumento es el que va a cobrar una mayor relevancia sobre otros, lo que explica su importancia y del por qué está presente en el accionar y estrategias de los actores caracterizados previamente. A escala nacional, los temas de ordenamiento territorial, planificación urbana y regional e instrumentos de planificación local como los planes reguladores, cuentan con un marco normativo disperso en múltiples leyes no necesariamente articuladas ni concordadas entre sí.

En materia de ordenamiento territorial, el marco de referencia general es la Ley Orgánica del Ambiente, Ley N° 7554, que establece la obligación del Estado de definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, en procura de regular los usos antrópicos del espacio en armonía con las características físico-espaciales de cada territorio, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

Se señala como objetivo ubicar de forma óptima las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, entre otros, así como promover el desarrollo y ordenamiento de las ciudades, mediante el uso intensivo del espacio urbano con el fin de liberar y conservar recursos. A pesar de estos preceptos de la LOA, no hay un marco normativo que con mayor detalle regule todos los alcances del ordenamiento territorial. Mediante la Ley de Planificación Urbana, Ley N° 4240, se crean las figuras del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los planes reguladores locales y el certificado de uso de suelo, es precisamente en esta Ley donde las competencias municipales y nacionales en materia de desarrollo urbano, fueron compatibilizadas. Se profundiza en este apartado, el tema de los planes reguladores.

El contenido sustantivo de los principales estudios del plan regulador, se plasman en reglamentos, de hecho, el Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial del INVU, los denomina como las “...reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del Plan Regulador y contienen normas para promoverlo...” A estos reglamentos hace referencia el artículo N° 21 de la Ley de marras, señalando:

“Los principales reglamentos de Desarrollo Urbano serán:

- 1) El de Zonificación, para usos de la tierra;*
- 2) El de Fraccionamiento y Urbanización, sobre división y habilitación urbana de los terrenos;*
- 3) El de Mapa Oficial, que ha de tratar de la provisión y conservación de los espacios para vías públicas y áreas comunales;*
- 4) El de Renovación Urbana, relativo al mejoramiento o rehabilitación de áreas en proceso o en estado de deterioro; y*
- 5) El de Construcciones, en lo que concierne a las obras de edificación.”*

Al respecto, la actual Política y Plan de Desarrollo Urbano, señala: *“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...”* En la práctica un elevado porcentaje de planes reguladores vigentes, no incluyen la totalidad de esos cinco reglamentos, siendo por el contrario amplia mayoría los que se acompañan solamente del reglamento de zonificación.

Señala también dicha política como el séptimo lineamiento técnico:

“Todo plan regulador cantonal debe contener al menos los 5 reglamentos de desarrollo urbano estipulados en el artículo 21 de la Ley de Planificación Urbana (Zonificación, Fraccionamiento y Urbanización, Renovación Urbana, Construcciones y Mapa Oficial) y, adicionalmente, la normativa relativa a la vialidad, transporte y movilidad del cantón. Asimismo, deben realizarse los estudios ambientales respectivos que le permitan obtener la viabilidad ambiental.”

Cita en su sexto lineamiento técnico la Política antes mencionada:

“El ordenamiento territorial y la planificación urbana se ejecutan a través de los planes reguladores cantonales, competencia exclusiva de las municipalidades, los cuales son normativa de carácter vinculante, que define las reglas para el uso del suelo y los instrumentos para asistir en la toma de decisiones a las municipalidades.”

Esto tiene alta correspondencia con lo señalado en el Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial del INVU, al señalar al plan regulador como *“...el instrumento de planificación y gestión urbana de nivel local, en el que se define la política que orienta a largo plazo el desarrollo urbano en un determinado territorio. Asimismo, define las acciones estratégicas por ejecutar con relación a la distribución de la población, usos del suelo, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, construcción y renovación urbana.”*

Puntualiza también dicho Manual, que permite a la ciudadanía en conjunto con sus autoridades locales *“...planificar y gestionar la visión de desarrollo urbano consensuada, así como orientar futuros procesos económicos, sociales y ambientales del cantón. Por lo tanto, el Plan Regulador facilita al gobierno municipal la toma de decisiones con un mayor grado de certeza en relación a la ejecución de acciones en el territorio.”*

Es en ese sentido que el plan regulador se convierte en un instrumento de planificación local con finalidad social y ambiental, pues a todas luces lo pretendido es producir mejoras en los territorios, y así fue señalado por Hernández (2010) al indicar que *“... debe concebirse como un instrumento para alcanzar mejores condiciones en la calidad de vida de las poblaciones y, por ende, como un instrumento para construir "un orden deseado"”*.⁵⁹

El PR también se ve condicionado con un gran margen de decisión y formulación ideado o condicionado desde la esfera institucional en las diferentes escalas, la figura N° 3.4 muestra

⁵⁹ Hernández Peña, Y. T. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, (19), 97-109.

en el esquema de la izquierda, estas diversas esferas y en el esquema de la derecha los actores circunscritos en dichas esferas, teniendo como referencia el listado de actores del cuadro N° 3.1 y que en el apartado anterior se caracterizaron y se comentaron sus roles.

Resulta importante que, luego de discutir sobre la caracterización y roles de los actores, pasar al análisis de sus dinámicas sociales e institucionales, esto en procura de dar un contexto más amplio al siguiente apartado de la investigación.

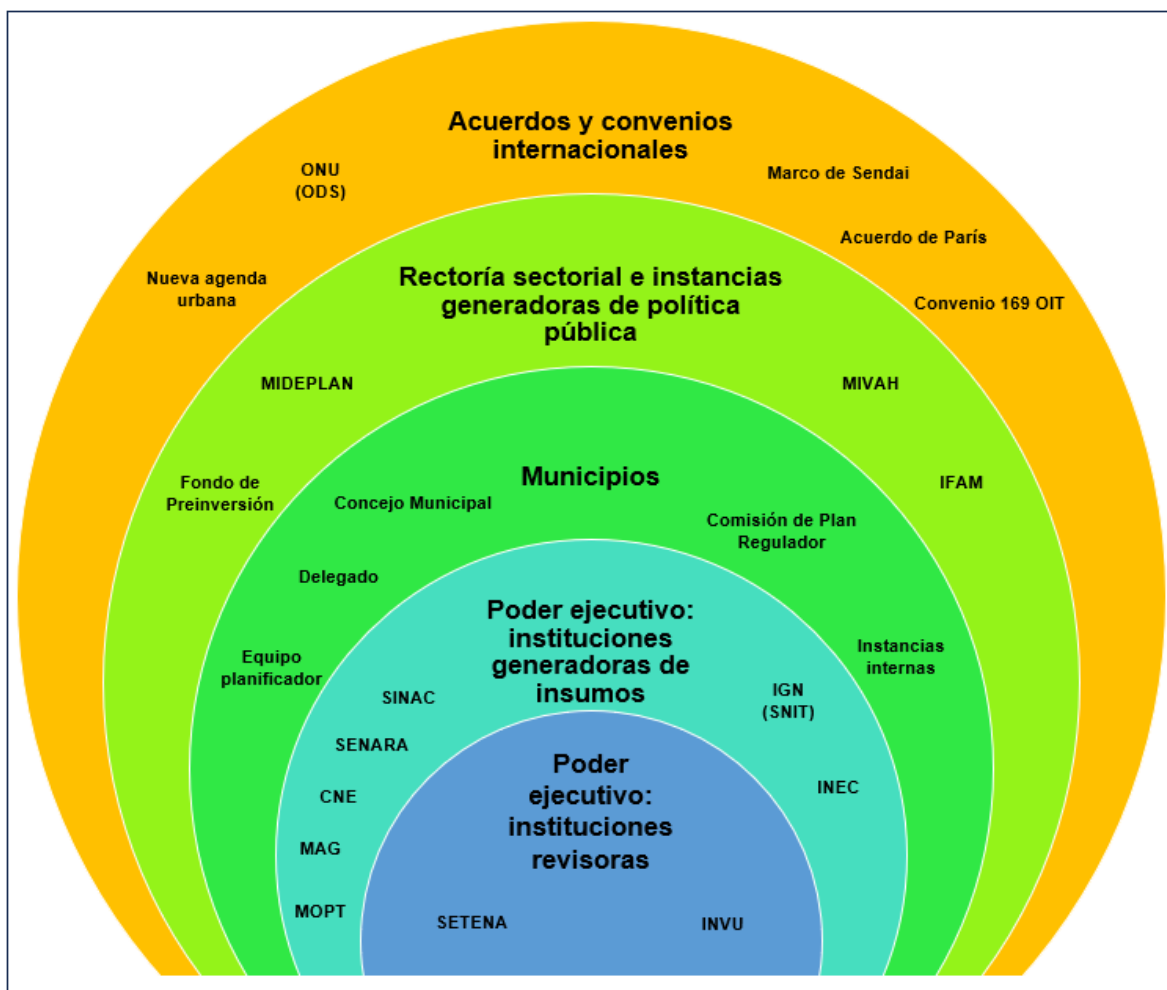


Figura 3.4. Esferas de acción y sus actores en el proceso de elaboración y puesta en vigencia del plan regulador de Turrialba. Fuente: elaboración propia.

3. Dinámicas sociales e institucionales en el plan regulador de Turrialba

Por dinámicas sociales e institucionales se entenderán todas aquellas interacciones producidas entre los actores involucrados en las diferentes etapas del proceso de elaboración y puesta en vigencia del plan regulador; esta interacción puede presentarse a lo largo de ese proceso o bien, de manera puntual en un determinado momento del mismo, lo anterior no está relacionado con la magnitud de esa dinámica o lo que ella condiciona o signifique dentro del proceso, sino más bien, con el rol de cada actor involucrado y las diferentes fases y sus etapas que con el tiempo, se desarrollan.

3.1. Actores que intervienen en la fase de elaboración del plan reguladores y sus cuatro etapas

Definiendo el proceso de plan regulador para Turrialba, como todas las actividades relacionadas con la elaboración, aprobación y puesta en vigencia del mismo, pueden identificarse diversidad de actores en cada una de lo podría agruparse como fases; la referencia normativa respecto a la intervención de otros actores se hará en cada una de las diversas actividades que concretan las fases de los capítulos IV y V del “Manual de Planes Reguladores como instrumento de ordenamiento territorial”, en adelante, el Manual del INVU, donde se incluye la figura N° 3.5 como síntesis de las cuatro etapas de la fase de elaboración del plan regulador:

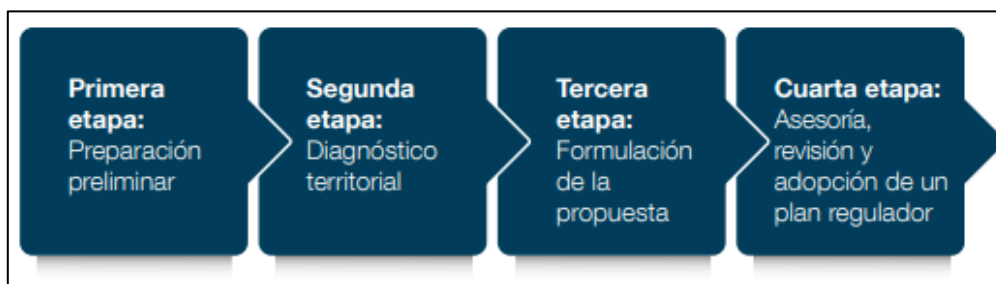


Figura 3.5. Etapas de la fase de elaboración del plan regulador. Fuente: Manual de Planes Reguladores como instrumento de ordenamiento territorial.

Respecto al inicio del proceso, parte de la “**Primera etapa: preparación preliminar**” descrita en el Manual del INVU, es medular que el municipio de Turrialba como legitimado,

determine que la elaboración del mismo inicia, y desde la administración municipal se tenga presente la necesidad de orientar esfuerzos para cumplir con cada requerimiento para la implementación del mismo, para esto podrá apoyarse en diversos actores comunales, institucionales y por supuesto, municipales que tal como previo se comentó, para el caso de Turrialba, ya la Comisión de plan regulador fue conformada desde mayo de 2022.

El municipio turrialbeño debió valorar las alternativas de financiamiento y apoyo técnico disponibles para llevar a cabo la elaboración de la propuesta de plan regulador, siendo que éstas podrían incluir una única fuente de financiamiento y apoyo técnico o bien, varias fuentes para diversos componentes y fases del proceso (desde la elaboración hasta la publicación y arreglos internos municipales para la gestión e implementación de este).

En esta etapa, el municipio pudo incluir dentro de sus alternativas el financiamiento y apoyo técnico con recursos propios o bien, optar por un proceso de solicitud de recursos económicos en calidad de préstamo o donación (incluyendo estudios técnicos) a instancias externas, como por ejemplo fondos previstos para este fin en IFAM y MIDEPLAN, proyectos de cooperación nacional o internacional como el Plan A de la Dirección de Cambio Climático del MINAE, entre otros. Respecto a este último, se refirió el entrevistado del Comité Local de Emergencias de Turrialba (a su vez funcionario municipal de Turrialba), al señalar que “...*Ya hemos trabajado en un plan de adaptación al cambio climático y se realizaron talleres con la institucionalidad para que esto sean aportes al plan regulador*”. (ID de entrevista institucional C).

En este sentido, el proceso que recientemente inició el Municipio turrialbeño para la elaboración de su plan regulador, involucra recursos provenientes tanto de su propio presupuesto municipal como del Fondo de Preinversión de MIDEPLAN.

La “**Segunda etapa: diagnóstico territorial**” y “**Tercera etapa: Formulación de la propuesta**” descritas en el Manual del INVU, involucra como actor el equipo planificador; quienes reciben apoyo de la Comisión de plan regulador; debe aclararse que este equipo planificador no excluye en absoluto la posibilidad que éste se conforme con personal

municipal, consultores externos o una combinación de ambos. Medular resulta en la segunda etapa del proceso, lo relativo a participación ciudadana señalado en el Manual del INVU, siendo principio orientador de la propuesta metodológica del plan regulador.

Un actor adicional en estas etapas es el IGN que mediante el Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) aporta mediante geoservicios, la información técnica de referencia para el equipo planificador y de igual manera otros actores previamente señalados como el SINAC aportando la delimitación de PNE y de áreas silvestres protegidas, la CNE quien aporta información sobre amenazas naturales y eventos de emergencia registrados, y el SENARA en el tema del cartografiado de vulnerabilidad acuífera, el MAG capacidad y uso de la tierra así como información del sector agroproductivo, el MOPT con temas de movilidad, transporte y vialidad, y el INEC con bases de datos históricas de encuestas naciones y censos.

La **“Cuarta etapa: Asesoría, revisión y adopción de un Plan Regulador nuevo”** del Manual del INVU, y previo a la revisión por parte de dicho Instituto, se requiere que, conforme a sus competencias, la SETENA pueda otorgar la viabilidad ambiental a la propuesta de plan regulador que el municipio gestiona. Para este efecto, el Concejo Municipal de Turrialba debe tomar un acuerdo mediante el cual, avale los estudios técnicos de los IFA, el Análisis de Alcance Ambiental y el Reglamento de Desarrollo Sostenible y a su vez, solicite a SETENA la revisión de estos en procura de obtener dicha viabilidad ambiental. Tal como previo se señaló el Concejo Municipal podría de manera facultativa, delegar en un tercero el trámite ante SETENA, para lo cual, señalará en un acuerdo (o como parte del acuerdo inicial de remisión a SETENA) el nombre y contacto de dicho delegado.

SETENA, como parte del proceso de revisión y por única vez, podría requerir subsanaciones al proponente para garantizar que lo señalado en la normativa vigente se cumpla desde lo técnico, lo administrativo y lo legal, si las subsanaciones se remiten a SETENA y persisten incumplimientos a la normativa vigente, SETENA así lo comunicará al proponente, sin embargo, no podría adicionar requerimientos de subsanaciones que no fueran indicadas como resultado de la revisión inicial de los estudios técnicos, esto de conformidad con la Ley N°

8280 (Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos), sus reformas y Reglamento.

Cuando los estudios ambientales cumplan con lo establecido normativamente desde lo técnico, lo administrativo y lo legal, SETENA mediante resolución de la Comisión Plenaria otorgaría viabilidad ambiental a la propuesta de plan regulador elaborada, requerimiento establecido para que el INVU pueda revisar lo de su competencia. Señala en Manual del INVU, que la actividad siguiente refiere a:

“...celebrar la audiencia pública prevista en el artículo 17 de la LPU, donde se establece que “Previamente a implantar un plan regulador o alguna de sus partes, deberá la municipalidad que lo intenta:

1) Convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer del proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles”.

Otro de los artículos de la LPU que refiere a la audiencia pública es el 23, a la letra dice:

“Artículo 23.- El vecino, propietario o cualquier otra persona, que se oponga al proyecto que tienda a adoptar un plan regulador o alguno de sus reglamentos, tendrá oportunidad de exponer sus objeciones en la audiencia +pública que previene el inciso 1) del artículo 17. Por lo demás, cualquier persona inconforme que invoque ilegalidad y perjuicio propio contra el acto o disposición administrativa que sea, podrá usar todos los recursos que la ley le brinda.”

Posteriormente, corresponde obtener la aprobación de la Dirección de Urbanismo, si es que dicha instancia no es la autora de la propuesta de plan regulador, lo cual es el caso de la municipalidad de Turrialba. En ese sentido para la revisión por parte del INVU, señala el “Manual” se requiere que el municipio *“...cuente con una propuesta de Plan Regulador y Reglamentos de Desarrollo Urbano debe remitir, mediante Acuerdo la documentación que la conforma...”* la misma debe ser conforme al anexo 4 del citado Manual, siendo requerido

enviar “...*el recibo cancelado al INVU por concepto de revisión del Plan Regulador...*” rubro a considerarse como parte de los desembolsos a efectuar por parte del municipio. Se aclara que, la revisión por parte de SETENA no requiere pago alguno por parte del municipio.

El INVU revisa la propuesta del plan regulador, con la posibilidad que se dé alguna de las dos siguientes situaciones:

-Aprobación: el INVU comunica al municipio la resolución de aprobación y éste puede proceder con la adopción formal del plan regulador y Reglamentos de Desarrollo Urbano aprobados.

-Rechazo: señala el Manual del INVU que en esta situación “...*el INVU comunica mediante oficio al gobierno municipal sus observaciones, indicando las modificaciones inclusiones solicitadas, con fundamento técnico y legal. A continuación, el gobierno municipal puede retomar la elaboración del Plan Regulador y los Reglamentos de Desarrollo Urbano, con el fin de subsanar lo solicitado*”.

La siguiente actividad es la adopción del plan regulador, esto está previsto en el artículo 17 inciso 3 de la LPU, donde se señala que el Concejo Municipal debe “*Acordar su adopción formal, por mayoría absoluta de votos*”; y posteriormente según el Manual del INVU “...*el gobierno municipal debe publicar en La Gaceta el aviso de adopción acordado, así como el Plan Regulador y los Reglamentos de Desarrollo Urbano aprobados...*”, esto de conformidad con el artículo 17 inciso 4 de la LPU: “*Publicar en "La Gaceta" el aviso de la adopción acordada, con indicación de la fecha a partir de la cual se harán exigibles las correspondientes regulaciones.*”

3.2. Interacción entre actores durante la fase de elaboración del plan regulador

En lo que respecta a la interacción entre los actores enlistados en el cuadro N° 3.1 caracterizados previamente, hay amplia interacción durante el proceso de la fase de elaboración del plan, en algunas etapas los actores involucrados tienen mayores interacciones que en etapas posteriores, donde depende del momento del proceso como tal. Este apartado se subdivide en dos partes teniendo en consideración el criterio de escala (ámbito) de acción

de los actores, primero procura analizar las dinámicas de actores a lo interno de la escala nacional y de la escala local, en un segundo momento ya se analizan las interrelaciones entre ambas escalas.

En la escala nacional se han incluido como actores los de rectoría, coordinación y financiamiento (MIVAH, MIDEPLAN e IFAM), los generadores de insumos e información oficial (IGN / SNIT, SINAC, CNE, SENARA, INEC, MOPT, MAG) y los revisores (SETENA, INVU, en el caso de este último también puede desempeñar roles de acompañamiento o de elaboración).

En la escala local por su parte se incluye al actor protagónico del proceso, el municipio de Turrialba (como institución y el mismo Concejo Municipal como legitimado del proceso), y a actores del ámbito local que se identifican con roles muy puntuales dentro de esta fase de elaboración de plan y sus cuatro etapas, a saber, la Comisión de plan regulador, el equipo planificador, las sedes regionales del poder ejecutivo y la sociedad civil.

La figura N° 3.6 muestra esta agrupación de actores según su escala, y además, las interacciones entre actores a lo interno de cada escala, como se verá, hay actores que poseen relaciones con otros involucrando momentos de mucha alianza (líneas verdes en la figura N° 3.6) y momentos en que esta relación podría ser mejor (líneas negras punteadas en la misma figura), esto se debe en primera instancia a los momentos o etapas de esta fase de elaboración del plan, pero adicionalmente a los interlocutores que involucra esos actores, seguidamente se detalla y ejemplifica lo acotado.

El primer ejemplo de interacción que se detallará es del MIVAH como rector del sector ordenamiento territorial, con actores revisores como SETENA e INVU. Tal como puede apreciarse en la figura N° 3.6 la relación se marca tanto con la línea verde como con la línea negra punteada, esto ocurre porque hay etapas dentro de la fase de elaboración del plan regulador, donde las relaciones institucionales podrían mejorar, tanto en elementos de coordinación más genéricos como en asuntos sustantivos del ámbito técnico.

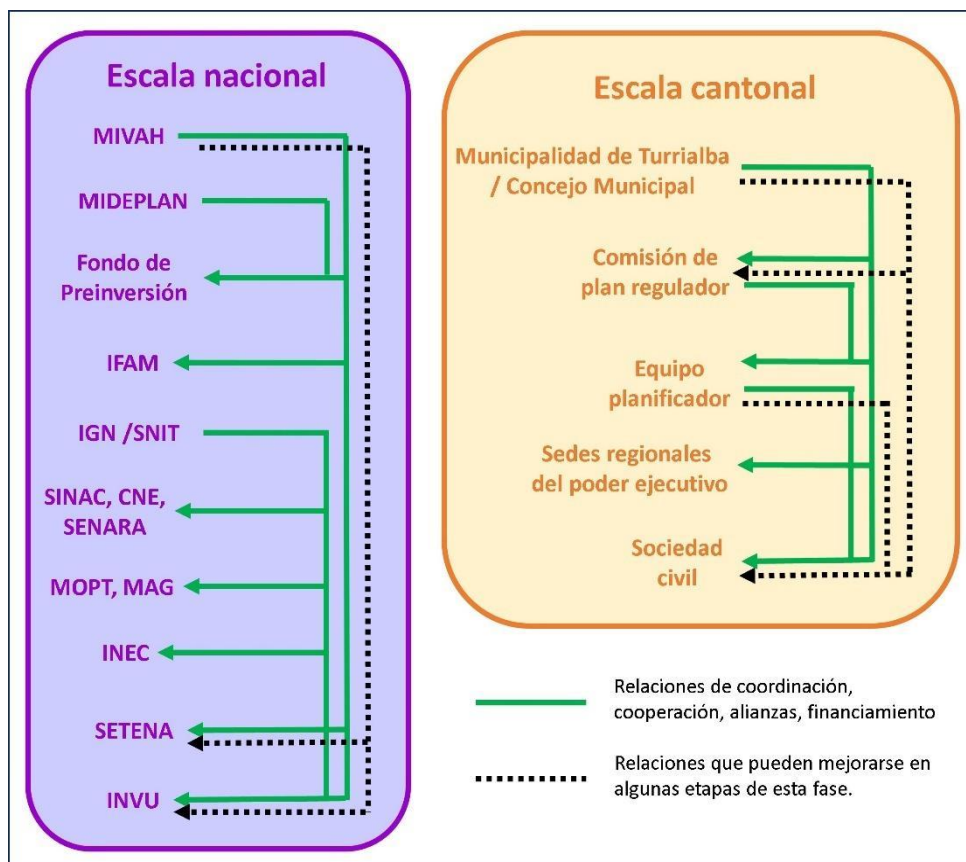


Figura 3.6. Agrupación de actores por escalas de acción e interacciones a lo interno de dichas escalas durante la fase de elaboración del plan regulador. Fuente: elaboración propia.

Identificadas estas oportunidades de mejora, históricamente las tres instancias han procurado afinar relaciones mediante diversos mecanismos, tales como mesas de trabajo, grupos técnicos y similares con mayores o menores resultados de cambios positivos. Sin embargo, desde julio de 2022 el mecanismo implementado para tal efecto ha sido un convenio de cooperación y trabajo conjunto que a febrero de 2024 se mantiene vigente y en ejecución, siendo que durante ese período se ha otorgado viabilidad ambiental a cuatro propuestas de plan regulador, los cuatro han obtenido aprobación de INVU (en el caso de los planes de ZMT también del ICT) y cuatro se han publicado ya como norma local vigente.

De igual manera, en se han aprobado cinco modificaciones a viabilidades ambientales previamente otorgadas, tres han sido también aprobadas por el INVU y se han publicado en La Gaceta, poniéndose en vigencia y actualizando el plan regulador que se implementa. Concretamente, para el caso de Turrialba, esta alianza de actores vía convenio pudo haber

tenido incidencia en promover e impulsar al municipio para concretar procesos previamente iniciados e iniciar el proceso en noviembre de 2022.

El segundo ejemplo de interacción refiere a la escala local, donde la dinámica que se comentará es la de diversos actores de esta escala con la sociedad civil, y acá es donde se trae a colación una realidad innegable, y es que el carácter de la relación la marcan los interlocutores.

Como se observa en la figura N° 3.6, hay tanto líneas verdes continuas como negras punteadas que relacionan a este actor en su conjunto denominado “sociedad civil” con actores como el municipio, la Comisión de plan regulador y el equipo planificador. La relación puede ser tan fluida y colaborativa a como también podría ser difícil en una misma etapa del proceso de elaboración del plan, dependerá que sea un tipo de dinámica u otra en una buena medida de cómo el proponente y su equipo de gestión presenten el plan a la sociedad civil.

Adicionalmente, marca diferencia también los prejuicios que el receptor del mensaje ya tenga sobre el proceso, es decir, la respuesta de la sociedad civil ante un mismo mensaje del proponente podría ser diametralmente diferente, esto solo lo determinará la persona receptora del mensaje.

Para el caso turrialbeño, la fase de elaboración del plan aún es muy incipiente como para caracterizar el tipo de dinámica que marca esta interacción pero por parte de actores con sedes regionales en Turrialba, se mostró disposición para apoyar el proceso, por ejemplo, en una de las entrevistas, la Dirección de la Sede del Atlántico de la UCR manifestó que “...*Me parece que se podría apoyar en su elaboración, previa coordinación y compromiso*” (ID de entrevista institucional A).

En una línea de ideas similar, la Oficina de Desarrollo Territorial INDER⁶⁰ Turrialba expresó interés en el seguimiento técnico pues “...*la institución por su naturaleza tiene terrenos bajo su administración y también procesos de pendientes de titulación, por lo que, un plan*

⁶⁰ Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER)

regulador podría arrojar una serie de lineamientos que incidan directamente en nuestro que hacer y en el de nuestros productores y emprendedores.” (ID de entrevista institucional B).

En este mismo sentido, las dinámicas de estos mismos actores, pero entre los dos ámbitos o escalas de acción se procuran ilustrar en la figura N° 3.7 y N° 3.8, en la cual la primera representa las relaciones colaborativas consolidadas y la segunda las relaciones que pueden mejorarse en diversas etapas del proceso.

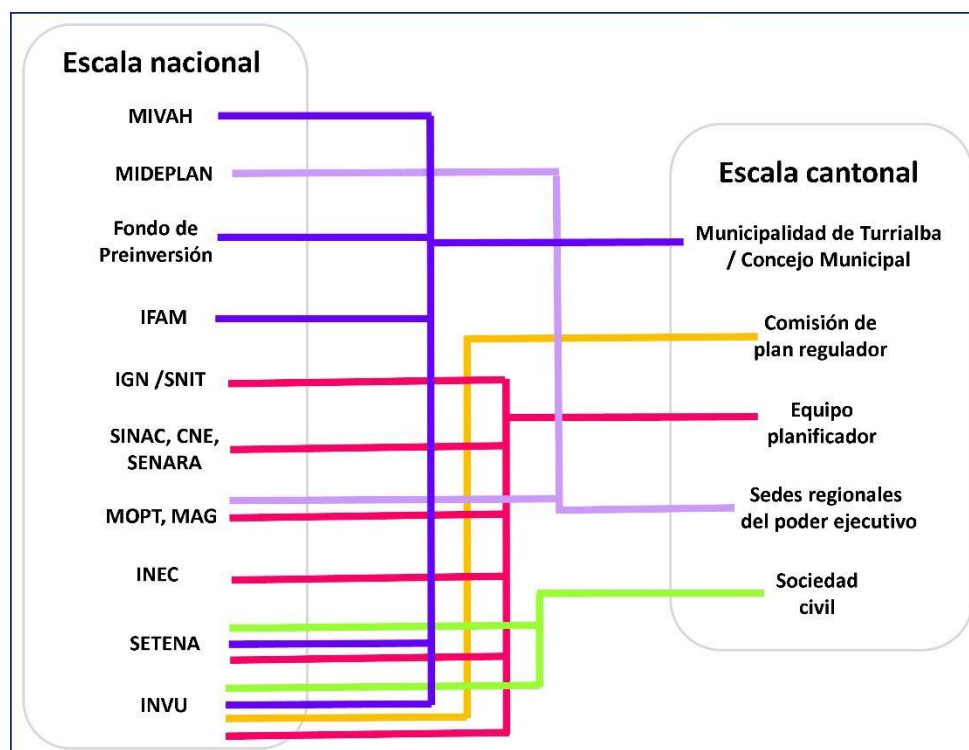


Figura 3.7. Dinámicas de actores durante la fase de elaboración del plan regulador: relaciones de coordinación, cooperación, alianza y financiamiento. Fuente: elaboración propia.

Al igual que en el caso anterior, se explica con un ejemplo esta situación y en este caso se tomará como referencia el equipo planificador, indistintamente de la constitución de éste, es decir, si lo integran personeros municipales de manera exclusiva o solamente un equipo consultor externo, o bien, tanto funcionarios municipales y consultores.

Tal como previo se anotó, en este actor recae el trabajo sustantivo de elaborar el plan regulador como producto final, teniendo momentos de recolección de datos, sistematización

de estos, análisis individual y colegiado, así como la generación de productos técnicos de síntesis y socialización, entre otras labores.

Concretamente, para los momentos de recolección de datos, sea de campo o en trabajo de gabinete, dependerá de la pericia y expertise del profesional investigador, si la relación con los actores proveedores de datos e información a nivel institucional y dentro de la sociedad civil, será de cooperación y alianza o si será lo contrario, esto es una realidad que retoma lo anteriormente señalado para las relaciones de actores a lo interno de la escala nacional y local, y pues en este caso lo único diferente es que dichas relaciones son entre actores de ambas escalas, pero son ejecutadas por personas al final de cuentas.

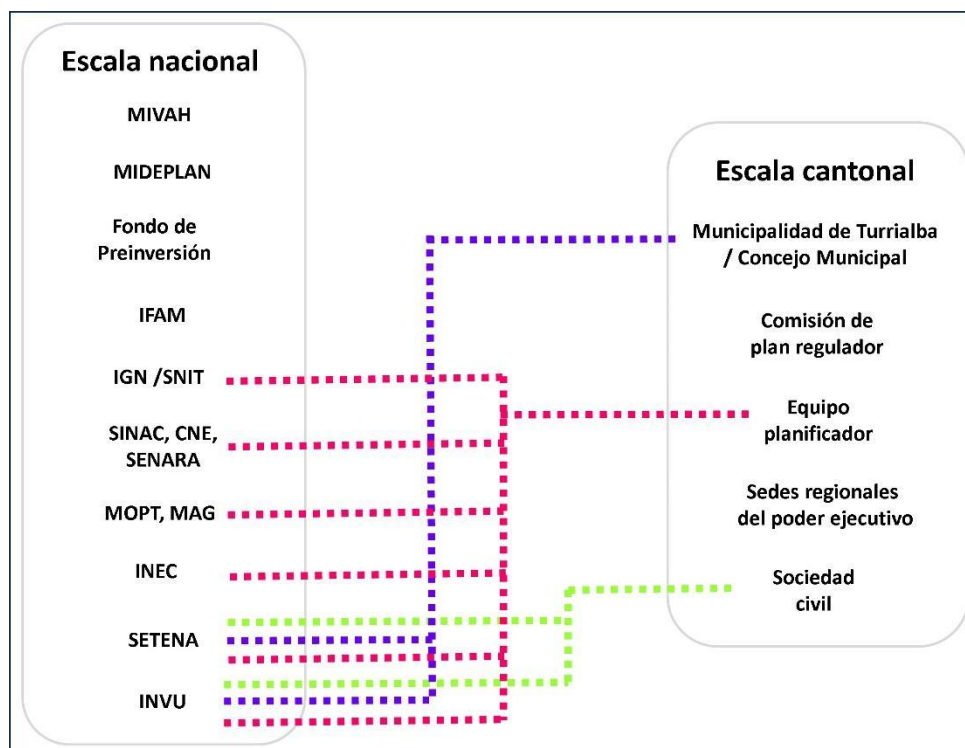


Figura 3.8. Dinámicas de actores durante la fase de elaboración del plan regulador: contiene líneas punteadas representando relaciones, puesto que ocasionalmente estas no presentan las características de la figura 3.7 y podrían mejorarse en algunas etapas del proceso. Fuente: elaboración propia.

Es igual de válido el argumento previamente señalado en la línea de que dos integrantes del mismo equipo planificador interactuando con la misma entidad generadora de información o con la misma persona de la sociedad civil, podría tener resultados completamente diferentes, pues quizás por ejemplo a una persona de la sociedad civil le resulten susceptibles y de interés

temas de amenazas naturales pues en el pasado fue directamente afectada, pero en temas de levantamiento topográfico o catastral se muestre menos colaborativa o incluso de oposición puesto que quizás le inquiete tener alguna irregularidad por ejemplo en los linderos de la propiedad.

Una vez caracterizados los actores involucrados, en mayor o menor medida en la fase de elaboración del plan regulador y sus diferentes etapas, es evidente que estos instrumentos son en una buena medida productos sociales, originados de la integración de voluntades de diferentes actores con roles específicos, sin embargo, la normativa existente para su elaboración es bastante más limitada en el detalle metodológico y técnico para este abordaje, dejando a discreción y criterio de los actores involucrados el cómo resolver situaciones complejas de interacción que a la larga pueden afectar de manera negativa la obtención del producto final, sea porque implique atrasos temporales en tanto se logra obtener los datos e información necesarios, o porque en definitiva no se logre acceso a los mismos y el plan carezca de dichos elementos o los mismos deban aproximarse a partir de los que sí están disponibles. Esto ejemplifica lo planteado por Pérez (2012) sobre cómo los esfuerzos actuales del estado en cuestión de plan regulador atienden una clara realidad: “...*la población no es homogénea, ni tampoco lo es el territorio...*”.

Con esta investigación pudo constatar que, aunque la normativa aboga por la participación ciudadana, el proceso de OT pareciera no ser tan representativo pues indistintamente de las situaciones suscitadas durante la fase de elaboración del plan, la dinámica de actores se verá siempre condicionada a los interlocutores que representen en diferentes momentos del proceso a actores institucionales o de la sociedad civil, como por ejemplo en una misma institución generadora de información, puede haber diferencias entre departamentos a cargo de facilitar al municipio insumos, y esto puede ocurrir incluso por situaciones como qué tan actualizada puede ser la información entregada y qué trabajo generará esta situación al equipo técnico que elabora el plan.

En ese sentido el manejo que tenga el proponente del plan y su equipo de apoyo en general es determinante para poder transmitir la necesidad de disponer del plan regulador como instrumento más allá de lo normativo, sino de apoyo en la búsqueda de mejores condiciones locales para el diario convivir justamente de la comunidad con la que interactúa.

Es visible entonces, que la interacción entre los diversos actores, tanto a nivel local como nacional, es crucial en el proceso de elaboración del plan regulador. La colaboración fluida y la coordinación efectiva entre los actores involucrados pueden agilizar el proceso y garantizar la viabilidad y efectividad del plan. Por su parte, la participación de la sociedad civil, los municipios, las comisiones de plan regulador y otros actores locales es fundamental para asegurar que el plan refleje las necesidades y aspiraciones de la comunidad. La inclusión de múltiples perspectivas en el proceso de elaboración puede contribuir a la legitimidad y aceptación del plan.

Es así como la capacidad de los actores para establecer alianzas estratégicas y buscar fuentes de financiamiento y apoyo técnico puede influir significativamente en la viabilidad y la calidad del plan regulador. La colaboración entre entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil puede enriquecer el proceso y fortalecer la implementación del plan. La comunicación efectiva y la gestión de las relaciones entre los actores son elementos críticos para el éxito del proceso de elaboración del plan regulador. La habilidad para superar posibles prejuicios, resolver conflictos y fomentar la confianza entre los diferentes actores puede impactar positivamente en la eficiencia y efectividad del proceso.

Estas ideas previas, se ilustran en la figura N° 3.9 que trae a colación elementos antes mencionados relacionados con la acción colectiva entendida ésta desde el análisis que hace Amparán (2007) sobre la Teoría de la Acción Colectiva de Melucci, pues tiene una importancia medular, la información para toma de decisiones respecto a los usos del territorio y el flujo y manejo de dicha información se ve altamente condicionada por el proceso mismo de comunicación entre los diferentes actores involucrados.

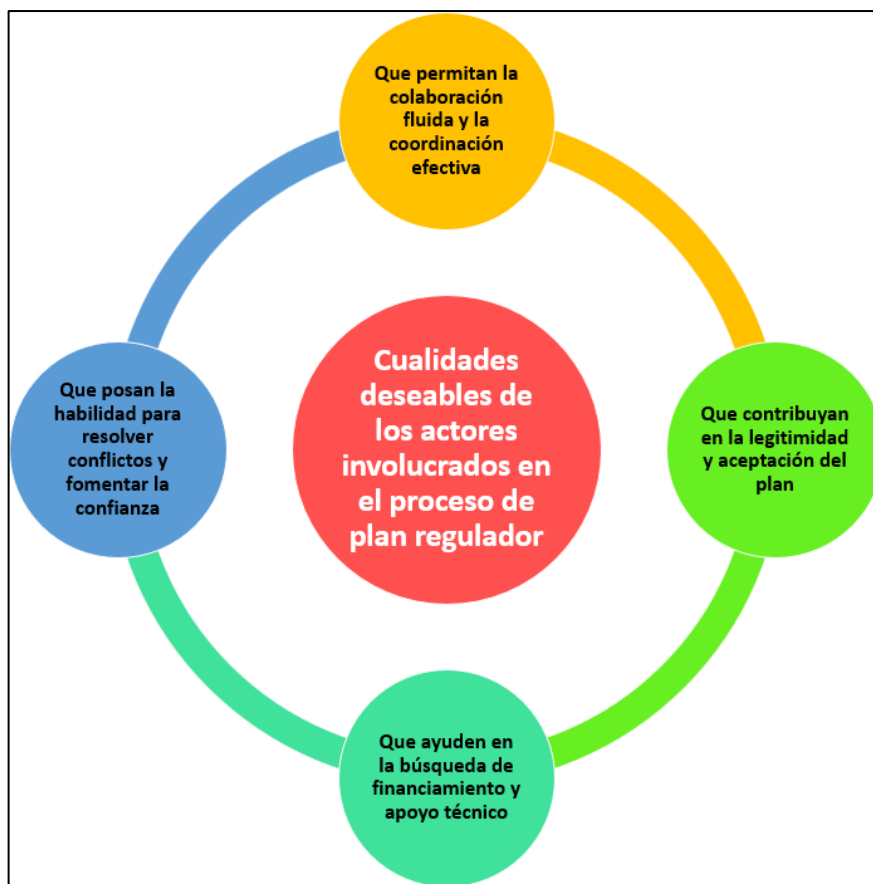


Figura 3.9. Cualidades deseables de los actores involucrados en el proceso de plan regulador. Fuente: elaboración propia.

A manera de ejemplificar el concepto de actores sociales que Fabregat (2015) planteaba y que apartados atrás se mencionaba en la presente investigación, puede identificarse en Turrialba que los actores sociales no pueden desvincularse del espacio y que en mayor o menos medida, ejecutan acciones por el control del espacio como en este caso el Municipio procurando avanzar en su proceso de puesta en vigencia del plan regulador. Trayendo a colación la definición de actor social planteada por Tavares & Fitch (2019), para el caso de Turrialba debido a su estado incipiente de elaboración, no es posible identificar actores que se manifiesten expresamente afectados por el plan, por lo pronto solamente hay un gran grupo de actores a la expectativa de la puesta en vigencia del mismo, y que lo identifican como necesario y oportuno.

CAPÍTULO IV. DINÁMICAS CENTRO-PERIFERIA EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN LOCAL

A partir del tema de la evolución de la ciudad de Turrialba, se discutió la existencia de aspectos sociales, económicos y políticos, que predisponen a los sitios de su emplazamiento a una vulnerabilidad física y económica por la ocurrencia de eventos hidrometeorológicos. En este escenario, la gestión del territorio aparece como un factor clave para el desarrollo y bienestar de la población turrialbeña, teniendo en cuenta las amenazas pero, ante todo, los mecanismos de política nacional de ordenamiento territorial, así como el balance entre éstos y los instrumentos locales.

Al develar al conjunto de actores que participan en el proceso de creación y puesta en vigencia del plan regulador en Turrialba, en primera instancia se logró dimensionar los roles y coordinaciones que hacen posible el proceso, pero, además, esta situación ha permitido analizar las formas de participación y sus dinámicas en el proceso. De esta forma, este capítulo inicia a partir de una reflexión sobre la existencia de relaciones jerárquicas entre actores, a lo interno del proceso de Plan Regulador, que determina la prevalencia de un modelo tipo centro periferia, en este caso, en tema de ordenamiento territorial; notoriamente para las unidades administrativas fuera de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica.

Por otra parte, la existencia de este tipo de jerarquías entre los actores involucrados en el proceso de OT, a la vez evidencia que el poder en la toma de decisiones y direccionamientos del OT nacional procede de las instituciones rectoras localizadas en la capital del país, mientras que el cumplimiento de las disposiciones se asume para todo el territorio nacional. A partir de esta situación, esta investigación considera relevante el análisis de las funcionalidades de cantones como el de Turrialba y de su ciudad, inclusive de forma integrada con el de otras ciudades intermedias, puesto que, por un lado reflejan los esfuerzos de cantones en la periferia para asumir las disposiciones desde la escala nacional del OT, y por otro lado, brindan luces sobre el rol y alcances del diseño de esta jerarquía de ciudades en el tema del OT y PR.

En este apartado surgen preguntas como ¿Cuáles son las funcionalidades de las ciudades intermedias de primer nivel, y la situación particular de Turrialba?; además, ¿Cuáles competencias tiene Municipalidad de Turrialba en términos de incidencia en políticas y mecanismos para el ordenamiento de su principal ciudad y el resto de su territorio?

En un segundo momento, nuevamente con interés en la ciudad de Turrialba mediante el análisis de contexto de casos, se plantean preguntas como ¿Cuál es el estado actual del proceso de planes reguladores y otros esfuerzos de planificación en las ciudades intermedias de primer nivel de Costa Rica?; ¿Cuáles han sido las principales limitantes o fortalezas de estas ciudades para instaurar el instrumento de plan regulador?

1. La jerarquía de ciudades en el país: generalidades, funcionalidad y su relación centro-periferia

A efectos de la presente investigación, se adopta el concepto de ciudad que establece la Política Nacional de Desarrollo Urbano, como máximo instrumento de referencia técnica de carácter formal establecido por las autoridades competentes dentro del Poder Ejecutivo. En dicha política se entiende “...*como ciudad a todo asentamiento humano donde la vocación urbana prevalece 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 servicios y comercio necesarios para abastecer a sus habitantes y garantizar la vida*”.

La política en cuestión ha definido criterios para la clasificación de los asentamientos humanos en ciudades siendo éstos los siguientes:

- a. La jerarquía político-administrativa.
- b. La funcionalidad en la región o territorio donde se encuentra.
- c. El tamaño de la población.

- d. La existencia de infraestructura de servicios básicos de salud, educación y transportes.
- e. La existencia de infraestructura de comercio e industria.

Es así como la actual Política Nacional de Desarrollo Urbano, ha definido que el sistema de ciudades de Costa Rica, se compone de la siguiente clasificación de ciudades, jerarquizadas en ocho niveles⁶¹:

1. Ciudad Capital: es la mayor aglomeración urbana del país, donde se concentran las funciones nacionales más avanzadas. Se compone del área dentro del Anillo de Contención de la GAM.
2. Ciudades de la GAM: son ciudades dentro del límite de la GAM pero fuera del Anillo de Contención, 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. Estas son: Atenas, San Pedro, Santa Rita de San José de Alajuela, Santa Bárbara, Concepción y Dulce Nombre de La Unión, Cot, San Isidro de Heredia y Pacayas.
3. Ciudades intermedias de primer nivel: son objeto de estudio en la presente investigación, refieren a las ciudades cabeza de cantón que tienen una función regional intermediaria entre la GAM y otras ciudades vecinas. Estas son: Limón, Liberia, Puntarenas, San Isidro de El General, Ciudad Quesada, San Ramón, Guápiles y Turrialba. Todas tienen una población superior a 22.000 habitantes (hasta 69.800), y cuentan con servicios de salud y educación avanzados (hospital y universidad). En algunos de estos casos los límites de la ciudad traspasan los límites del distrito primero, lo cual debe considerarse al momento de hacer el plan regulador y definir los límites de la zona urbana, esto ocurre en los casos de Turrialba, Liberia, Puntarenas, San Isidro de El General, Guápiles y San Ramón.

⁶¹ Transcritos todos ellos de la PNDU 2018-2030.

4. Ciudades intermedias cabeza de cantones mayores: son ciudades cabecera de cantones con población mayor a 7.500 habitantes (hasta 20.100). En esta categoría hay 16 ciudades, dos de ellas son Esparza y Ciudad Neily. Son ciudades con facilidades en cuanto a comercio y servicios públicos pero que dependen en alguna medida de la ciudad intermedia de primer nivel más cercana o de la GAM.
5. Ciudades cabeza de cantones menores: son ciudades cabecera de cantones con población menor a 7.500 habitantes. En esta categoría hay 28 ciudades, dos de ellas son San Vito y Zarcero. Son ciudades con menos facilidades en cuanto a comercio y diversidad de servicios públicos, por lo cual dependen de otras ciudades.
6. Ciudades cabeza de distritos mayores: son ciudades cabecera de distrito con población mayor a 7.500 habitantes. En esta categoría están por ejemplo las ciudades de Bataan y Pital. Son ciudades que, pese a no contar con suficientes facilidades en cuanto a comercio y diversidad de servicios públicos, han crecido considerablemente en términos de la cantidad de población residente.
7. Ciudades pequeñas: son las ciudades con una población mayor a 2.000 habitantes y que no se encuentran dentro de esta jerarquía, pero pese a lo cual predomina una vocación urbana, pues no hay dependencia de actividades relacionadas directamente con el campo y la explotación agropecuaria, ejemplo de estas ciudades son Río Claro y Venecia.

La figura N° 4.1, es tomada de PNOT, e ilustra la jerarquización de ciudades previamente transcritas.

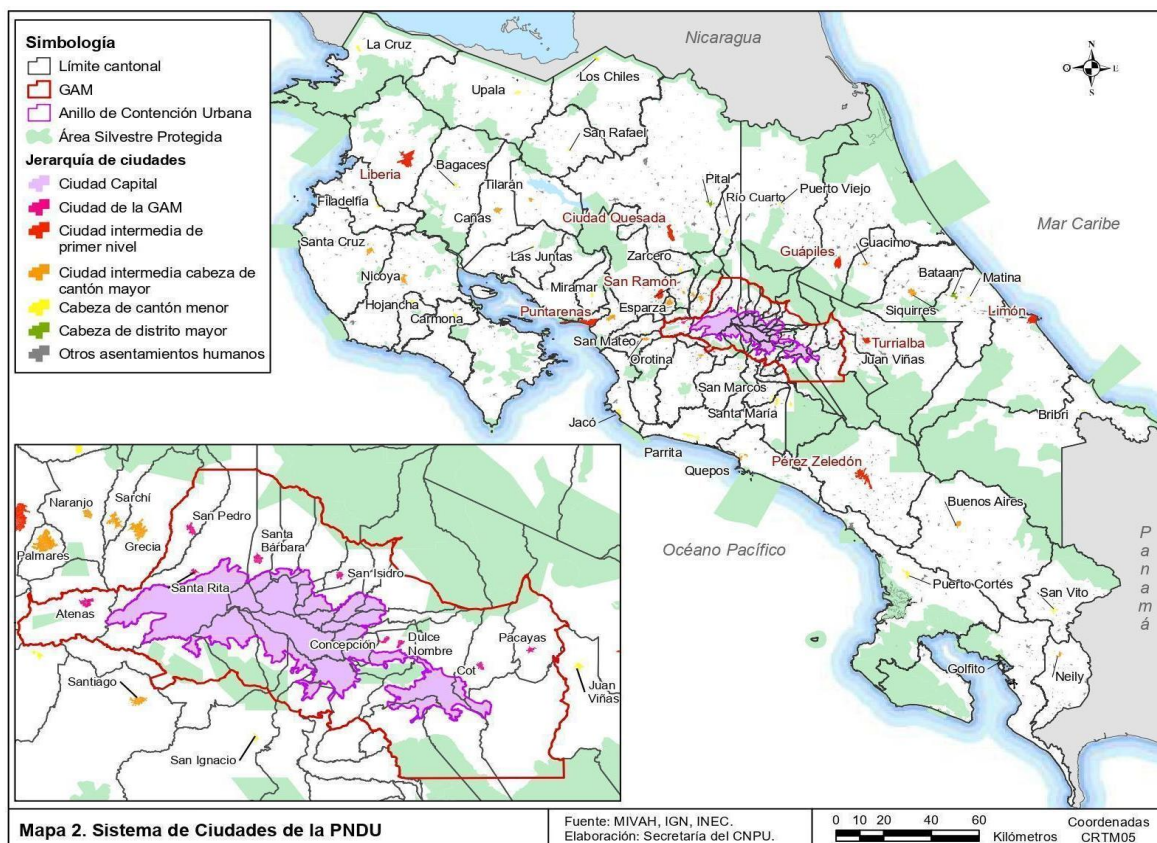


Figura N° 4.1: Sistema de ciudades según la PNOT. Fuente: PNOT 2012 a 2040.

Las ciudades intermedias son entonces “...centros situados funcionalmente entre la principal ciudad o metrópoli de un país, y ciudades o pueblos más pequeños en un sistema urbano. Una ciudad intermedia adquiere su máxima relevancia cuando tiene suficiente área asociada o hinterland a la que sirve de capital regional y está a suficiente distancia, tiempo de viaje o costo de transporte generalizado de la ciudad de rango superior, como para no sufrir demasiado por su “sombra económica”, que le impediría ser un verdadero proveedor de servicios privilegiado para su zona de influencia. Estas ciudades intermedias tienen una funcionalidad importante dentro de la realidad económica y social del país, en tanto centros regionales para la prestación de servicios públicos como hospitales, universidades, tribunales y oficinas de las entidades públicas, tanto del Gobierno Central como de las instituciones autónomas. También adquieren funcionalidad por los grados de especialización que desarrollan”⁶².

⁶² ProDUS. 2005. Análisis sobre la localización espacial de los precarios en la GAM. San José, Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, Universidad de Costa Rica.

Sánchez, (2017) las define como “...polos de atracción de empleo y de movilidad de personas trabajadoras provenientes de las áreas vecinas sus indicadores de desarrollo son mejores que los del resto de la región, ofrecen mayores oportunidades y niveles de calidad de vida que el promedio cantonal, y a menudo incluso más altos que la media nacional, de modo que muestran grandes diferencias internas, en particular entre sus núcleos urbanos y rurales”.

Nótese que las definiciones plantean necesariamente la disposición de servicios especializados de unas ciudades mayores respecto a otros centros funcionales menores, es justamente el establecimiento de un sistema de ciudades en el marco de la planificación del territorio que puede llevar a repensar si la clasificación de ciudades puede tener un abordaje diferente, que incorpore elementos que permitan una clasificación más allá de lo tradicional, pues históricamente este es un abordaje vinculado a conceptos de regionalización y lugares centrales, sin embargo podrían sumarse criterios que potencien el desarrollo de categorías intermedias y menores de ciudades a la luz de su desarrollo interno y no al servicio de otras ciudades mayores, lugares y regiones centrales.

ProDUS (2005) estudió la funcionalidad de algunas de las ciudades intermedias de primer nivel del país, seguidamente se extraen elementos de la caracterización realizada por dicho Programa:

Puntarenas: sobresale su rol como puerto (pesquero, de carga y turístico), sin embargo, por la naturaleza de los territorios del Pacífico Central, su influencia desde el punto de vista económico es limitada.

Limón: en su territorio se localizan los puertos más importantes del país que son Limón y Moín, sobresale un incipiente potencial turístico y una buena conectividad relacionada con las exportaciones (por ejemplo, del banano), su área de influencia podría ser bastante mayor que la de Puntarenas.

San Isidro de El General: ProDUS la señala como la “*capital regional de toda la zona del Pacífico Sur*”, aún y reconociendo que su ubicación no es céntrica dentro de dicha región sino al norte de la misma (incluso es el único territorio de San José que pertenece a esta región), lo cual podría en parte explicar la resistencia de algunos cantones más al sur del país, para reconocerla como ciudad intermedia de primer nivel. Su rol justamente podría ser encabezado por representar ese enlace regional con la capital, pues su desarrollo turístico aún es incipiente y su área de influencia incluye territorios cuya economía está marcada por los monocultivos y la salida de grandes trasnacionales.

Liberia: se destaca su localización respecto a la red vial en la región Chorotega y sin duda sobresale la existencia del aeropuerto internacional Daniel Oduber que es funge como impulsor de la actividad turística ya bastante consolidada y en continuo crecimiento. Señala ProDus que “*Es probablemente la ciudad intermedia con mayor dinamismo en el último lustro. Su localización muy distante de San José le da posibilidades de ser efectivo centro regional de muchas actividades privadas.*”

Ciudad Quesada: caracterizada por un gran dinamismo pues no tiene competencia que se pueda considerar como significativa, sin embargo, su área de influencia presenta marcadas diferencias en cuanto a territorios bastante prósperos y los sectores más pobres del país en las zonas fronterizas.

En esta misma publicación, ProDUS (2005), no incluye referencia a la funcionalidad de San Ramón, Guápiles y Turrialba, sin embargo, otros autores señalan en parte, la funcionalidad de dichas ciudades. Para el caso de San Ramón y Guápiles, Sánchez (2017), señala:

San Ramón: sirve como centro subregional, pero también como ciudad dormitorio para los trabajadores de la GAM⁶³.

⁶³ (Sánchez, L. (2017). Tendencias de crecimiento en ciudades intermedias: El caso de San Isidro de El General, Ciudad Quesada y Guápiles. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación.).

Guápiles: es uno de los centros regionales junto con Limón, de intercambio comercial de los insumos producidos, así como de bienes, servicios, educación, esparcimiento, entre otros de la región Huetar Atlántica. Esta ciudad experimentó su mayor crecimiento después de la construcción de la ruta 32. El autor resume la importancia de la ciudad de Guápiles como centro de actividades económicas en la región, la gran cantidad de vehículos pesados de transporte de mercaderías de y hacia los muelles de Moín y Limón, y el flujo de turistas con destino a sitios como Tortuguero y Puerto Viejo, hacen que la ruta 32 sea muy transitada.

En el Informe del Estado de la nación del año 2023, en el capítulo de Armonía con la naturaleza, respecto a la ciudad de Guápiles se anota que “... *experimentó un patrón espacial de acelerado cambio en poco tiempo. En 1986 las edificaciones se concentraban en un casco central conformado por doce cuadrantes, pero entre 1987 y 1996 mostró un aumento exponencial alrededor de dicho centro y sobre las calles que conectan la avenida principal con la carretera 32. Para el 2006 el desarrollo urbano fue menor, pero en el período 2014-2017 se experimenta una expansión hacia las afueras del centro.*”

Por su parte, para el caso de Turrialba, el Plan cantonal de Desarrollo Local es el único documento identificado donde se señala una funcionalidad para la ciudad, siendo esta “...*zona de paso entre el Valle Central y el Caribe en época colonial*”. No se ha identificado referencia a su funcionalidad actual, en ninguna publicación consultada ni fue un elemento señalado por los actores entrevistados durante el proceso de investigación.

Puede evidenciarse de lo señalado por ProDUS y lo consignado en el Plan cantonal de Desarrollo Local de Turrialba, que lo citado para todas estas ciudades intermedias de primer nivel, son funcionalidades de servicio, de periferia, para nutrir de recursos y mercado laboral a un centro económico que es la GAM, pero no están concebidos para el tema de organizar su territorio, lo cual lleva a cuestionarse si es el sistema de clasificación de ciudades empleado por la PNDU el más adecuado para la tipificación realizada, y si los criterios que se han definido serán suficientes para analizar las ciudades intermedias de primer nivel más allá de su rol y funcionalidad prevista en torno a ciudades mayores donde necesariamente habrán unas al servicio del desarrollo de otras, sino que puedan ser identificadas utilizando

como parte de los criterios, una valoración de lo que pueden llegar a convertirse las ciudades intermedias de primer nivel a futuro, enfatizando su contexto como líder regional para su territorio de influencia.

2. Turrialba y las ciudades intermedias de primer nivel: estado actual de planes reguladores

Se acotan en este apartado algunos de los resultados de las entrevistas realizadas a los municipios entre el 5 y el 18 de julio de 2022, seis de las ocho municipalidades de ciudades en estudio fueron entrevistadas, mientras que dos de ellas no fue posible hacerlo aún y después de un proceso de reiteración de solicitud y recordatorios similares a los efectuados a los actores institucionales de Turrialba entre julio y setiembre de 2022, sin embargo, los datos requeridos para la presente investigación fueron de igual manera obtenidos mediante otras fuentes municipales, institucionales, bibliográficas y consultas a páginas web. Si se particulariza en las ocho ciudades intermedias de primer nivel que se han definido para el país⁶⁴, el panorama es el siguiente:

1. La ciudad de Limón tiene más avance dentro de estas ocho ciudades, pues tuvo desde 1993 un plan regulador parcial vigente (actualizado en 2000 y 2001), y en octubre de 2023 pone en vigencia ya su plan regulador cantonal con viabilidad ambiental (otorgada en el año 2019).
2. Ciudad Quesada del cantón de San Carlos registra un plan regulador parcial vigente desde 1984 (actualizado en 1998) sin viabilidad ambiental. Obtuvo la viabilidad ambiental para su propuesta de plan regulador cantonal en el año 2023, la persona entrevistada de dicho municipio externó que el plan regulador “*Está elaborado pero faltan algunas instancias en dar su aprobación*” (ID entrevista IV), lo cual podría significar que próximamente la gestión de revisión del mismo ante el INVU pudiera iniciar, sin embargo, dicha instancia confirma que este plan no ha ingresado para revisión, aunque tiene activo con ellos, un proceso de acompañamiento.

⁶⁴ Conforme a la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040.

3. La ciudad de San Ramón no posee registros de planes reguladores vigentes, sin embargo, hacia el año 2004 inició proceso de elaboración del mismo, empezando con los estudios ambientales (diferentes a lo establecido por el DE-32967-MINAE del año 2006), mismos que no obtuvieron viabilidad ambiental; posteriormente con recursos municipales propios (así indicado por la persona entrevistada, ID entrevista III) se elaboraron nuevos estudios ambientales conforme la normativa vigente, siendo que en el año 2021 la propuesta de plan regulador obtuvo su viabilidad ambiental.
4. La ciudad de Guápiles del cantón de Pococí, tiene en plan regulador parcial vigente desde 1982 (actualizado en 1999) sin viabilidad ambiental, estaría próximo a obtenerla pero para el plan regulador cantonal cuyo proceso de elaboración está a cargo del INVU y según señala la persona entrevistada (ID entrevista I) esto se ha financiado con recursos municipales propios y la donación de estudios técnicos provenientes de proyectos coordinados por el poder ejecutivo.
5. La ciudad de San Isidro de El General del cantón de Pérez Zeledón tiene también un plan regulador parcial vigente desde 1984 (actualizado en 1998) sin viabilidad ambiental; pero ya tramitándola en SETENA para su propuesta de plan regulador, la cual actualmente se elabora.
6. La ciudad de Liberia tiene un plan regulador parcial vigente desde 1983 (actualizado en 2002 y 2008) sin viabilidad ambiental. En el marco del proyecto del Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial (PEROT) para Guanacaste, se elaboraron los estudios ambientales del plan regulador cantonal (pero no obtuvieron la viabilidad ambiental) y se elaboró una propuesta de plan regulador cantonal. En abril de 2023, inició el proceso de elaboración de un nuevo plan regulador y en diciembre de 2023 ingresó a revisión en SETENA el IFA cantonal.
7. La ciudad de Puntarenas, posee un plan regulador parcial vigente desde 1981 (actualizado en 2006) sin viabilidad ambiental. En el marco del proyecto del Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial (PEROT) para Guanacaste se

elaboraron los estudios ambientales del plan regulador de zona marítimo terrestre de todo el cantón (pero no obtuvieron la viabilidad ambiental) y se elaboró una propuesta de plan regulador de zona marítima terrestre. Actualmente no se realiza ninguna gestión relacionada con su plan regulador.

8. La ciudad de Turrialba, estudio de caso de la presente investigación, no posee ningún plan regulador vigente pero tal como previamente se mencionó, se encuentra en proceso de elaboración de su primer plan regulador, siendo que en noviembre de 2023 somete a revisión de SETENA los estudios del IFA cantonal.

El mapa N° 4.1 muestra la ubicación espacial de estas 8 ciudades intermedias de primer nivel, e incluye información relativa a los planes reguladores en las mismas. Por su parte el Cuadro N° 4.1, resume el estado actual (a febrero 2024) del proceso de plan regulador de los cantones donde se ubican cada ciudad intermedia de primer nivel del país, tanto respecto a gestiones parciales de varios años atrás, como de gestiones que involucran la totalidad del cantón (exceptuando ZMT) más recientes aún en trámite.

Acotaciones adicionales aportadas por cada persona entrevistada en los diferentes municipios, refieren a casos cuyos procesos más recientes de planes reguladores muestran algún avance, ellos perciben al menos un pequeño interés en la administración municipal por disponer de un plan regulador, sin embargo, ante la pregunta “*¿Cuál considera que ha sido el elemento que ha limitado el avance que presenta el proceso de plan regulador?*”, las respuestas en todos los casos apuntan al tema financiero como la principal limitante.

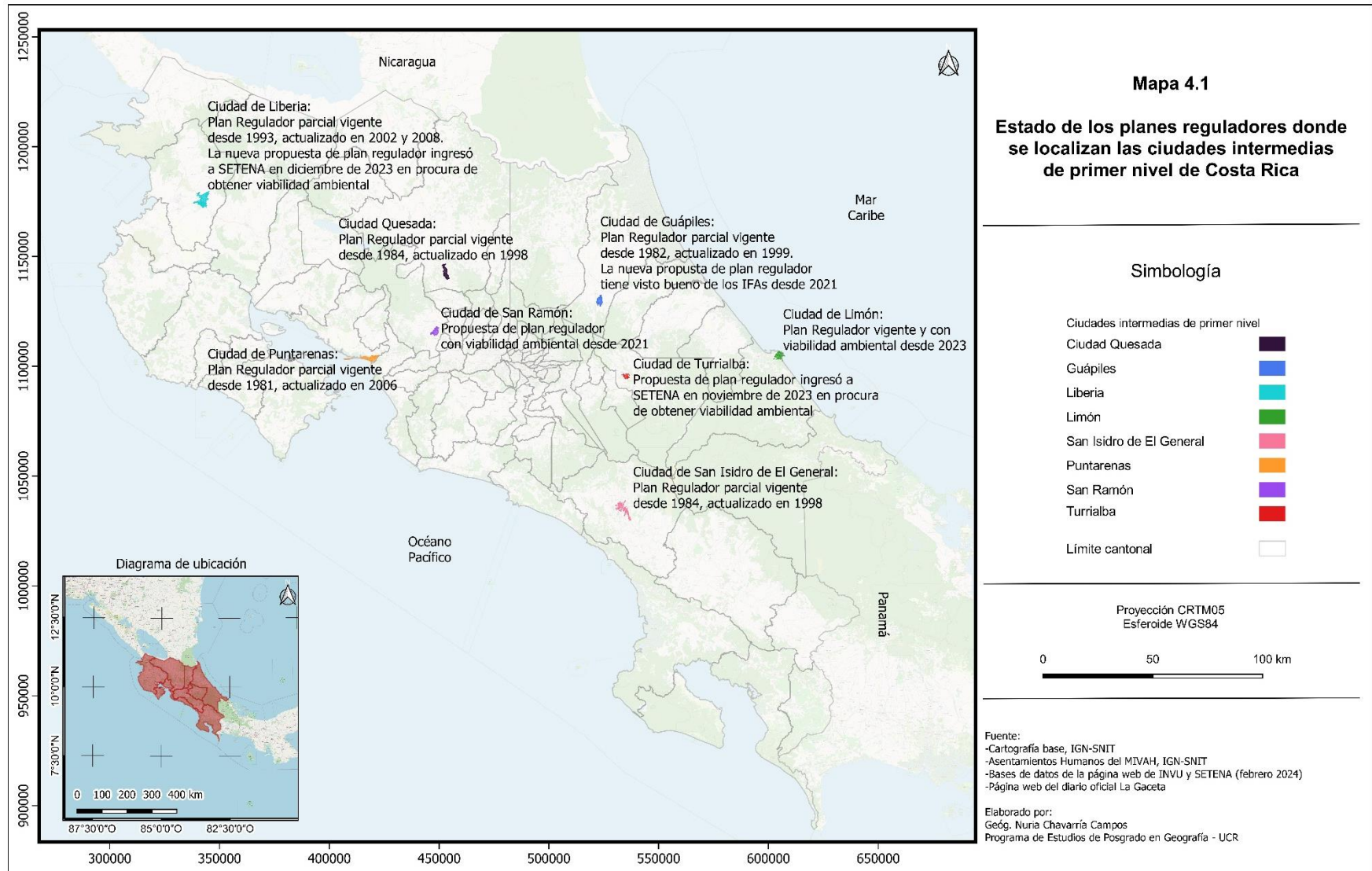


Figura N° 4.1: Ubicación de las ocho ciudades intermedias de primer nivel en Costa Rica y estado de sus planes reguladores.

Cuadro N° 4.1: Procesos de planes reguladores de ciudades intermedias de primer nivel

Ciudad	Cantón	PR vigente	Nuevo PR con VLA⁶⁵	PR en revisión de SETENA⁶⁶
Limón	Limón	Vigente desde 2023		
Ciudad Quesada	San Carlos	Vigente desde 1984 (actualización en 1998) Es un PR Parcial	VLA otorgada en 2023	
San Ramón	San Ramón		VLA otorgada en 2021	
Guápiles	Pococí	Vigente desde 1982 (actualización en 1999) Es un PR Parcial	VB IFA desde 2021	
San Isidro de El General	Pérez Zeledón	Vigente desde 1984 (actualización en 1998) Es un PR Parcial		Ingresa a SETENA en junio de 2023
Liberia	Liberia	Vigente desde 1983 (actualizaciones en 2002 y 2008) Es un PR Parcial		Ingresa a SETENA en diciembre de 2023
Puntarenas	Puntarenas	Vigente desde 1981 (actualización en 2006) Es un PR Parcial		
Turrialba	Turrialba			Ingresa a SETENA en noviembre de 2023

Fuente: elaboración propia

⁶⁵ Viabilidad (licencia) ambiental⁶⁶ No se registra a febrero de 2024, ningún caso del cuadro N° 4.1. en revisión en el INVU.

Para efectos de orden, estas entrevistas son citadas en el presente apartado, como “ID de entrevista” y un número consecutivo del I al VI para diferenciarlas de las entrevistas a la comunidad y de las de los actores regionales localizados en Turrialba. Los municipios que poseen avance en el proceso de puesta en vigencia de su plan regulador cantonal, resaltan como clave del éxito de sus gestiones el disponer de financiamiento para dicho efecto, sumado a acotaciones tales como “*Seguimiento, compromiso y financiamiento*” (ID de entrevista I) y “*El respaldo técnico*” (ID de entrevista III); aunque también reconocen que la principal limitación al momento de avanzar en las diferentes etapas del proceso, ha sido el “*Trámite en otras instituciones*” (ID de entrevista IV).

Los entrevistados de Turrialba y San Ramón, perciben que sus ciudades estarían mucho mejor que en la actualidad de haber contado con un plan regulador cantonal 20 años atrás, parte de las respuestas para este ítem fueron:

“Estaría mejor zonificada y posiblemente se hubiese evitado tantos daños a infraestructura de vivienda y comercio. Tendríamos mayor inversión para industria y comercio” (ID entrevista II).

“Con un mejor manejo de los pueblos en proceso en desarrollo, y no como pueblos lineales a lo largo de caminos” (ID entrevista III).

Se consultó adicionalmente a todos los entrevistados *¿Cuáles mecanismos son utilizados y por parte de quiénes, para regular el crecimiento del espacio urbanizado en la ciudad de este cantón? Según su criterio, ¿son efectivos?*; como parte de las respuestas se hizo referencia a la legislación nacional aplicable en materia urbana y elementos similares, parte de las respuestas fueron:

“Se utiliza la normativa del INVU, que son de uso general por lo tanto solo es una medida paliativa” (ID entrevista III).

“Las leyes vigentes, sin tomar en cuenta la línea de desarrollo del cantón” (ID entrevista IV).

“Se utiliza el certificado de uso de suelo, permisos de construcción y visados de catastro por parte de los funcionarios del Proceso de Desarrollo y Control”

Urbano. Son con lo que se cuenta, y su efectividad de regular” (ID entrevista VI).

Una última consulta para complementar la anterior, fue si *¿Los mecanismos antes citados se adscriben al Plan Regulador? ¿O en qué medida son procesos alternativos?*, en todos los casos, se acotó que se adscriben al plan regulador y ninguno de ellos resulta un proceso alternativo, pues inclusive por normativa no podrían pretender serlo.

Una vez descrita la situación de los planes reguladores de cada uno de los cantones donde se ubican las ciudades intermedias de primer nivel del país, se hace necesario conocer el detalle de cómo el plan regulador per se, como instrumento de planificación concebido por el competente a escala nacional (el INVU), es percibido por el gestor local (el municipio), incluyendo elementos que permitan entender si dicho instrumento condiciona o no la gestión local del territorio por parte de su administrador.

3. El plan regulador: un instrumento nacional de planificación que condiciona la gestión local del territorio

En los diferentes apartados de investigación, con mayor o menor referencia, se ha procurado plasmar la necesidad de disponer de un plan regulador en cada una de las diferentes corporaciones municipales del país, necesidad que toma diferentes matices según el territorio, desde simplemente cumplir con una estipulación normativa establecida ya de muchos años atrás, aprovechar una oportunidad de financiamiento externa, responder a una sentencia dictada, a la presión ciudadana o bien, por iniciativa interna del municipio, convencido que el plan regulador contribuirá al cumplimiento de sus función sustantiva como administrador del territorio.

Más allá de lo que oriente ese sentido de necesidad en cada municipio e impulse el avance del proceso de puesta en vigencia de su plan regulador, las municipalidades topan en algún momento con un dilema circunstancial de asumir o interpretar elementos preestablecidos en los lineamientos existentes aplicables o la elaboración de estudios técnicos, o la tramitación

de los mismos; esto ocurre porque a todas luces en el país se ha instaurado desde la administración central (nacional), un instrumento de planificación condicionante de la gestión local del territorio, aunque el fin de generar lineamientos orientadores podría haber tenido la intención de definir elementos mínimos habilitadores para la continuidad a territorios cercanos o facilitadores de análisis regionales por ejemplo, ha encasillado un procedimiento que se aplica a espacios dinámicos, auténticos y diferentes entre sí.

Surgió la duda entonces si, para algunos de los municipios parte de esta investigación, que no han logrado concretar la puesta en vigencia de su plan regulador, el elemento condicionante ha sido justamente no lograr superar este dilema circunstancial, o bien, administradores locales que previendo toparse con esta situación, se han decantado por la implementación de instrumentos auxiliares, de carácter local que resuelvan requerimientos también locales de manera más ágil, más orientados a la atención del requerimiento inmediato y a un costo más bajo respecto al plan regulador.

Sobre este particular, una vez ejecutado el trabajo de campo queda confirmado que este dilema circunstancial no es parte de las condicionantes para no avanzar en procesos de plan regulador, resultando más bien el financiamiento del mismo el mayor condicionante, y por otra parte, hay completa claridad que los instrumentos auxiliares de escala nacional no podrían pretender sustituir el objetivo y alcance del plan regulador, y en ningún caso se mencionó por parte de los entrevistados, instrumentos auxiliares de carácter local que identificaran como necesarios para la atención de requerimientos inmediatos a costos menores comparados con los de un plan regulador.

Para complementar las indagaciones sobre este tema, se consultó a los entrevistados si *¿Considera que el plan regulador como instrumento, se acopla a los recursos y situaciones socio ambientales, políticas y económicas del territorio?*, siendo en todos los casos la respuesta fue afirmativa; se percibe que el concepto, alcance, objetivo y necesidad de disponer de un plan regulador, es suficientemente claro para la administración municipal de los cantones donde se localizan las ciudades intermedias de primer nivel en el país.

En la práctica, y al lado opuesto de las corporaciones municipales que sí tienen un plan regulador en implementación, o en alguna de las fases de puesta en vigencia del mismo, el listado de municipios que históricamente no han abordado este tema a nivel cantonal, no viven su día a día de una manera tan diferente a los municipios que sí poseen esta normativa local, justamente porque existe normativa, lineamientos y otros instrumentos de orden nacional orientadores de los temas de ordenamiento territorial y planificación urbana.

En este sentido, pareciera ser que el gran relegado es el ámbito regional, pues elementos de orden nacional en mayor o menor medida existen y se implementan incluso a nivel local, e incluso para este nivel hay instrumentos auxiliares complementan el plan regulador; pero en el nivel regional lo más inmediato es el vacío de información técnica que permita unir ambos escalafones de la planificación en cascada. Es en este ámbito de lo regional donde se contextualizan las ciudades intermedias de primer nivel, quienes procurarían aportar ese elemento de unidad regional pero desde lo local, desde la ciudad en sí misma, pero en ausencia de sus planes reguladores se ve limitada a cumplir su rol de administrador local, sin la proyección de liderazgo y rol regional esperado.

Una vez desarrollados los contenidos de este último capítulo, son claros los siguientes elementos:

El esquema de jerarquía de ciudades del país aunque busca articular la gestión territorial en las diferentes escalas de planificación, no logra su cometido actualmente con una buena parte de las ciudades intermedias de primer nivel, puesto que han quedado relegadas a un rol funcional que no sólo está desfasado temporalmente y conceptualmente (pues de manera tradicional, se contextualiza en una regionalización funcional de Costa Rica que podría ya estar superada), sino que además, no ha permitido a cada una de las ciudades buscar su liderazgo regional esperado, esto puede encasillarse a los modelos de las relaciones centro-periferia (tal como Veltz, 1996, planteaba: una ciudad central que reúne las actividades económicas más importantes, rodeada de ciudades secundarias que suplen por ejemplo de fuerza de trabajo, insumos y materia primas para servir a la ciudad central), que se ven

ejemplificados con casos de estas ciudades cuyas redes y roles territoriales no concretan ese objetivo de representar un enlace “local” con la administración “nacional” porque quedan limitadas a “servir” a la ciudad central.

El estado de los planes reguladores en las ciudades intermedias de primer nivel, es claro ejemplo de la realidad nacional en este tema, donde lo característico es una alta polarización en las gestiones: desde cantones que tienen un plan regulador vigente con viabilidad ambiental, hasta aquellos casos que no inician aún sus procesos de elaboración del mismo y carecen de un plan, aunque fuera parcial y desactualizado. Turrialba representa uno de los estados de avance más incipientes a nivel de ciudades intermedias de primer nivel en el país, pero al menos no resulta de los más relegados.

Trabajos como los de Sánchez y Guido (2001) presentan una reflexión sobre los espacios periféricos de Costa Rica y aunque se identifica que existe una diferenciación entre los lugares centrales y otros que poseen ordenes inferiores, no se hace referencia a la situación del ordenamiento del territorio (incluso si se vincularan conceptualmente a enunciados de Walter Christaller, tal como lo hiciera Carolyn Hall para ciudades intermedias costarricenses⁶⁷).

Los alcances de la presente investigación también evidencian que existen limitaciones para alcanzar el desarrollo urbano de cantones con ciudades de órdenes inferiores, evidentemente ubicados en la periferia del país, y que un reflejo de esto es la falta de organización y de recursos, para establecer e implementar un plan regulador.

Fue posible confirmar que el plan regulador como instrumento establecido desde los niveles nacionales de competencia en la materia, no condiciona la gestión local del territorio en las ciudades intermedias de primer nivel, pues el instrumento no es percibido por estos actores como una limitante para generar procesos de planificación local, ni resulta inquietante por

⁶⁷ Hall, C. (1974). La Jerarquía urbana de Costa Rica: Una consideración de la aplicación de Modelos Geográficos. *Revista Geográfica De América Central*, 1(1), 25-48.

sus alcances; lo que verdaderamente condiciona su elaboración, es disponer de financiamiento para tal efecto.

Se constata que existe una disimetría en la jerarquía de instituciones y sus roles con respecto a la regulación del territorio, normalmente estas instituciones competentes como el INVU, se encuentran en una ciudad central, como la capital de Costa Rica, San José, en donde se tejen políticas en coordinación con otras entidades del Estado. Por otra parte, la periferia encarna la situación de cantones y regiones rurales del país, siendo sus municipios los lugares en donde se ponen en práctica las políticas nacionales de ordenamiento territorial, coincidiendo con los modelos de Veltz (1996) y Sierra (2009) comentados en el estado de la cuestión en el presente trabajo de investigación, pues se puede entender a la polarización de los espacios como el impacto de la disimetría en la localización y distribución de recursos, de clases sociales y sus acciones, y de la inversión económica, lo cual tiende a fraccionar el espacio, ya sea a una escala local o regional e internacional.

La puesta en vigencia de un plan regulador permite repensar elementos tales como los enunciados: distribución de los recursos, participación de la comunidad, inversión económica en las periferias y temas similares, esto por cuanto son elementos que deben desarrollarse conforme se establece no solo en la normativa vigente sino en los instrumentos técnicos que guían su elaboración.

La presente investigación subraya la importancia los procesos participativos de los diferentes actores sociales del territorio en temas de ordenamiento y gestión territorial, en concordancia con lo argumentado por González-Acuña, V. H., & Soto-Velásquez, M. E (2022) para los gobiernos locales de Perú; en el caso de Costa Rica no sólo por ser un elemento requerido en los instrumentos de OT, sino porque además permite cuestionar el posicionamiento de la población de Turrialba respecto a su conocimiento e invitación a participar en procesos cantonales asociados con el manejo y gestión de los territorios. Actualmente la poca participación de la población civil en el manejo y gestión de la ciudad, del cantón, no presenta indicios de conflictividad social en Turrialba.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN FINAL

Los objetivos planteados para la presente investigación fueron alcanzados, por cuanto fue posible analizar las implicaciones socio espaciales que ha experimentado la ciudad de Turrialba como ciudad intermedia de primer nivel, a partir de las acciones de sus actores en el contexto de su proceso de elaboración del plan regulador y de la recurrencia histórica de amenazas naturales, en aplicación de la normativa existente sobre OT.

Una investigación como la desarrollada, permite validar que, desde la óptica de la geografía social con un enfoque de actores sociales y el espacio, sus intereses, roles y normas, para entender y explicar el proceso de ordenamiento territorial, fue posible un abordaje holístico de elementos que permiten analizar el sistema de ciudades intermedias de primer nivel del país, mediante una lectura de realidades centro-periferia, en el contexto histórico de eventos naturales que han condicionado el desarrollo de una de dichas ciudades que es Turrialba.

El abordaje metodológico que se implementó durante el proceso de investigación fue acertado por cuanto, para cada uno de los diferentes contenidos que debían desarrollarse, se aplicaron los mecanismos requeridos en función de los diversos actores involucrados y la naturaleza de los datos que se ocuparon. Incluso, para una de las fases de trabajo de campo donde actores institucionales no aportaron en tiempo y forma los datos necesarios, fue posible acceder a éstos por otros mecanismos disponibles que garantizaron de igual manera, su precisión. Adicionalmente, debe enfatizarse que la triangulación de datos resultó medular para su validación, pues se identificaron casos donde los aportados oír uno u otro actor, no estaban actualizados.

La mancha urbana de la ciudad de Turrialba ha visto limitado su crecimiento por elementos naturales como el relieve, pendiente e hidrografía, sin embargo, dicho espacio ha crecido en función de las vías de comunicación, conurbando sectores y ampliando cada vez más, las áreas vulnerables a inundaciones. Adicionalmente la ampliación de la frontera agrícola en las partes altas del cantón de Turrialba que ha sido la constante a través del tiempo y sin duda

alguna tiene su cuota de responsabilidad en el aumento de la escorrentía superficial y de los caudales de los ríos que aguas abajo inundan constantemente la ciudad de Turrialba.

La promulgación de normativa asociada al tema de ordenamiento territorial en los diferentes períodos analizados en la investigación, no logra objetivos concretos y determinantes en temas urbanos en la ciudad de Turrialba, siendo que una vez finalizada la investigación, es posible afirmar que esto no es una deficiencia de la normativa, lo que ocurre es consecuente con lo señalado por Pérez (2012) en relación a la función del Estado en materia de ordenamiento territorial: realmente su alcance y objetivo no es sustituir la normativa de aplicación local sino complementarla.

Es justamente ese componente local el ausente durante todo ese tiempo, la expectativa es que ahora una vez iniciado el proceso de elaboración de plan regulador para el cantón, la situación sea bastante diferente en este tema en términos prácticos, aún y con las opciones de mejora que tiene la actual reglamentación en cuanto a contenidos a desarrollar en dicho instrumento de planificación, pues también ha quedado en evidencia que temas como el ambiental y el social pueden optimizarse para que aporten de la mejor manera posible, elementos determinantes para la toma de decisiones del equipo planificador.

A lo largo de los años la ciudad de Turrialba se ha expandido conforme al crecimiento de las actividades económicas y las diferentes funcionalidades que ha tomado este lugar. Sin embargo, las características fisiográficas de este emplazamiento junto con aspectos de poblamiento han conjugado diversas situaciones de vulnerabilidad y es en este sentido, que resulta indiscutible que instrumentos de ordenamiento territorial como los planes reguladores, pueden permitir un proceso de expansión urbana más controlado y equilibrado a partir de las características físicas y sociales del medio, y contemplando que estos instrumentos son indiscutiblemente productos sociales, resultantes de la integración de voluntades de diferentes actores con roles específicos.

Resulta evidente luego de esta investigación, afirmar que la normativa existente para la elaboración de planes reguladores es bastante técnica, dejando a criterio de los actores

involucrados el cómo resolver situaciones complejas de interacción que a la larga pueden afectar de manera negativa la obtención del producto final.

Es igualmente evidente que, no importa la naturaleza de las situaciones suscitadas, la dinámica de actores se verá siempre condicionada a los interlocutores que representen en diferentes momentos del proceso a actores institucionales o de la sociedad civil, y es justo en virtud de esto que el manejo que tenga el proponente del plan y su equipo de apoyo es determinante en el sentido de poder transmitir la necesidad de disponer del plan regulador como instrumento más allá de lo normativo, sino de apoyo en la búsqueda de mejores condiciones locales para el diario convivir justamente de la comunidad con la que interactúa, ejemplificando lo señalado por Pérez (2012) sobre cómo los esfuerzos actuales del estado en cuestión de plan regulador atienden una clara realidad: “...*la población no es homogénea, ni tampoco lo es el territorio...*”.

El concepto de actores sociales planteado por Fabregat (2015) puede identificarse en Turrialba y esto no puede desvincularse del espacio, donde por ejemplo el Municipio ejecuta acciones por el control del mismo en procura de avanzar en su proceso de puesta en vigencia del plan regulador, y que en vista de su estado incipiente de elaboración no es posible identificar actores que se manifiesten expresamente afectados por el plan, por lo pronto solamente hay un gran grupo de actores a la expectativa de la puesta en vigencia del mismo, y que lo identifican como necesario y oportuno, esto en virtud de la definición de actor social planteada por Tavares & Fitch (2019).

Respecto al esquema de jerarquía de ciudades de Costa Rica es posible concluir que, aunque inicialmente busca articular la gestión territorial en las diferentes escalas de planificación, no logra su cometido en la actualidad para una buena parte de las ciudades intermedias de primer nivel, y muestran con ejemplos en campo los modelos de las relaciones centro-periferia pues para el caso del país, las redes y roles territoriales no concretan esos objetivos de representar un enlace “local” con la administración “nacional”.

Se constata que existe una disimetría en la jerarquía de instituciones y sus roles con respecto a la regulación del territorio, coincidiendo con los modelos de Veltz (1996) y Sierra (2009) pues es visible la polarización de los espacios como el impacto de la disimetría en la localización y distribución de recursos, de clases sociales y sus acciones, y de la inversión económica, lo cual tiende a fraccionar el espacio, ya sea a una escala local o regional e internacional.

El estado de los planes reguladores en las ciudades intermedias de primer nivel es claro ejemplo de la realidad nacional en este tema, donde lo característico es una alta polarización en las gestiones: desde cantones que tienen un plan regulador vigente con viabilidad ambiental, hasta aquellos casos que no inician aún sus procesos de elaboración del mismo y carecen de un plan, aunque fuera parcial y desactualizado.

Turrialba representa uno de los estados de avance más incipientes a nivel de ciudades intermedias de primer nivel en el país. Sánchez y Guido (2001) identifican que existe una diferenciación entre los lugares centrales y otros que poseen ordenes inferiores, sin embargo, no se hace referencia a la situación del ordenamiento del territorio, lo cual puede complementarse con la presente investigación pues pudo evidenciarse que existen limitaciones para buscar el desarrollo urbano de cantones con ciudades de órdenes inferiores de la periferia del país.

Concordando con lo argumentado por González-Acuña, V. H., & Soto-Velásquez, M. E (2022), en Costa Rica los procesos participativos de los diferentes actores sociales del territorio en temas de ordenamiento y gestión territorial tienen gran relevancia a nivel instrumental, pero en términos prácticos se han evidenciado oportunidades de mejora en su implementación, para el caso de Turrialba como el proceso de elaboración del plan recién inicia, no presenta indicios de conflictividad social.

Por último, luego de la investigación realizada, fue posible confirmar que el plan regulador como instrumento establecido desde los niveles nacionales de competencia en la materia, no condiciona la gestión local del territorio en las ciudades intermedias de primer nivel, pues el

instrumento no es percibido por estos actores como una limitante para generar procesos de planificación local, ni resulta inquietante por sus alcances; lo que verdaderamente condiciona su elaboración, es disponer de financiamiento para tal efecto.

En este orden de ideas, resultan importantes los esfuerzos actuales de actores nacionales y locales, de retomar mecanismos de financiamiento que hasta cierto punto habían quedado discontinuado por falta de resultados positivos y concretos, pero que a la luz de la promulgación y aplicación de normativa reciente han mostrado avances positivos, resultados diferentes aún y con los mismos elementos técnicos de fondo, que a la larga evidencian que en efecto, es en la dinámica de actores que puede estar la clave del cambio.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1. Alberti, G., O'Connell, A., & Paradiso, J. (2008). Orígenes y vigencia del concepto centro-periferia. Diálogo entre Giorgio Alberti, Arturo O'Connell y José Paradiso. Puente@ Europa.
2. Alfaro Rodríguez, D. (2012). El Ordenamiento urbano y territorial en Costa Rica: una continuidad muy lenta.
3. Amparán, A. C. (2007). Melucci: la teoría de la acción colectiva. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, 79-92. Recuperado a partir de <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/607>
4. Asamblea Legislativa, C. R. (1968). Ley de Planificación Urbana.
5. Asamblea Legislativa, C. R. (1995). Ley Orgánica del Ambiente.
6. Babini, E. G. (2019). Planificación estratégica territorial en relación del plan estratégico de Rosario, análisis teórico y metodológico. In *XXI Jornadas de Geografía de la UNLP 9 al 11 de octubre de 2019 Ensenada, Argentina. Construyendo una Geografía Crítica y Transformadora: En defensa de la Ciencia y la Universidad Pública*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía.
7. Bedoya, E. (2004). La ciudad de Turrialba: Un siglo de evolución histórico-geográfica. *Revista Reflexiones*, 83(2).
8. Carvajal, G., Olsson Olsson, A., Ramírez Moreira, O. (1), 1985: El Proceso de Urbanización en la Periferia del Área Metropolitana: Los Casos de Turrucares y Monte de La Cruz. *Revista Geográfica De América Central*, 2(17-18), 69-97. Recuperado a partir de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/3021>
9. Castro, G. (2004). Evaluación del crecimiento urbano en la Ciudad de Tilarán. Tesis de Licenciatura en Ingeniería Civil. Universidad de Costa Rica. San Pedro de Montes de Oca, San José.
10. Comisión de Desarrollo, Medio Ambiente de América Latina, & el Caribe. (1991). *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*. Fondo De Cultura Económica USA.

11. Consejo Nacional de Rectores. Programa Estado de la Nación Estado de la Nación (2023). San José, Costa Rica. Informe Estado de la Nación 29 – 2023, Capítulo IV Armonía con la Naturaleza.
12. Decreto Ejecutivo N° 41.136 MIVAH-PLAN-MINAE-MOPT. Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y su Plan de Acción 2018-2022. La Gaceta N°102, del 8 de junio de 2018.
13. Decreto-Ley 8912 de ordenamiento territorial y uso del suelo (1977). Recuperado a partir de <https://normas.gba.gob.ar/documentos/5B3DztjV.html>
14. Del Castillo, M. (2014). Procesos y mecanismos de concertación: Mapeo de actores. Editor. HELVETAS Swiss Intercooperation. Cooperación Suiza en Bolivia. Recuperado a partir de <https://docplayer.es/20864944-Procesos-y-mecanismos-de-concertacion-mapeo-de-actores.html>
15. Fabregat, E. H. (2015). Los actores sociales y el territorio: elementos a tener en cuenta en un plan de ordenamiento territorial. *Informes Científicos Técnicos-UNPA*, 7(1), 106-120.
16. Flick, U. (2015). El diseño de la investigación cualitativa (Vol. 1). Ediciones Morata.
17. Fonseca, P (1993). Análisis del crecimiento urbano en la ciudad de Turrialba: propuestas de infraestructura. Tesis de Licenciatura en Ingeniería Civil. Universidad de Costa Rica. San Pedro de Montes de Oca, San José.
18. Gómez Orea, D (2003). La ordenación territorial: carácter, alcance y contenido.
19. Guía metodológica para la elaboración de planes de desarrollo urbano (2000). Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo.
20. Hall, C. (1974). La Jerarquía urbana de Costa Rica: Una consideración de la aplicación de Modelos Geográficos. *Revista Geográfica De América Central*, 1(1), 25-48.
21. Hernández Peña, Y. T. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, (19), 97-109.
22. Hervieu, B. (1994). Les champs du futur (p. 172). Éditions Julliard.
23. INVU. (2017). Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

24. Iregui, G. T., & González, A. C. (2009). Relaciones entre el enfoque neoinstitucional, desarrollo y medio ambiente. *Revista Opera*, (9), 223-239.
25. Ley 8051 de ordenamiento territorial (2009). Recuperado a partir de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-8051-123456789-0abc-defg-150-8000mvorpyel/actualizacion>
26. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008). Recuperado a partir de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1437801.htm>
27. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2020). Recuperado a partir de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_011220.pdf
28. Ley General de Urbanismo y Construcciones de Chile (2020). Recuperado a partir de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560>
29. Ley N° 6 del 2006 Reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. Recuperado a partir de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/2006.%20Ley%20OT%20Panama%202006.pdf>
30. Ley N° 6 del 2006 Reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. Recuperado a partir de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/2006.%20Ley%20OT%20Panama%202006.pdf>
31. Ley Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2011). Recuperado a partir de https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_07301246_6_archivo_documento_legislativo.pdf
32. Ley Orgánica de Ordenamiento del Territorio (1983). Recuperado a partir de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/1983.%20Ley%20Org%C3%A1nica%20OT%20Venezuela.pdf>
33. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (2011). Recuperado a partir de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43210>
34. Lindón, A. (2007). El constructivismo geográfico y las aproximaciones cualitativas. *Revista de Geografía Norte Grande*, (37), 5-21.

35. Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (2010). Recuperado a partir de <https://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/129/2017/02/09.-Lineamientos-de-Policas-2da-Edicion-2013.pdf>
36. Logroño, M. D. P. A., del Pozo, P. B., Pallarès-Barberà, M., & Hernández, J. L. S. (2022). Geografía económica: fundamentos, agentes y procesos. *Geografía económica: fundamentos, agentes y procesos*.
37. Municipalidad de Turrialba. (2015). Plan cantonal de desarrollo humano local (PCDHL) y Plan estratégico municipal (PEM).
38. Murillo, L. (2018) Análisis del crecimiento urbano de la ciudad de Naranjo: propuestas de planificación física. Tesis de Licenciatura en Ingeniería Civil. Universidad de Costa Rica. San Pedro de Montes de Oca, San José.
39. Mutizwa-Mangiza, N. D. (2010). A new role for urban planning in developing sustainable cities. *Journal of Resources, Energy and Development*, 7(2), 83-94.
40. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Consultado en <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/urban-development>
41. ONU-Habitat. (2015). Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial. Nairobi, Kenya: ONU Habitat.
42. Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú (2015). Recuperado a partir de <https://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/129/2017/02/Orientaciones-basicas-OT-1.pdf>
43. Pacheco (2022). Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario. *Revista de Ciencias Jurídicas* N°157 (1-59) Enero-Abril 2022.
44. Pérez, E. (2012). Avatares del ordenamiento territorial en Costa Rica. FLACSO Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica, Costa Rica.
45. Pérez, E. (2023) Ordenamiento territorial: impactos de la regulación territorial en la Gran Área Metropolitana. San José, C. R. Programa Estado de la Nación.
46. Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio (2020). Recuperado a partir de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62512>

47. Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (2012). Consejo del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda, Costa Rica.
48. Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040 (2012). Consejo del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda, Costa Rica.
49. Procuraduría General de la República, Costa Rica. Pronunciamiento C-001-2004, del 5 de enero del 2004.
50. Protocolo para la Delimitación de Cuadrantes Urbanos y sus Áreas de Expansión. Reglamento N° 6428. Alcance N° 236 de La Gaceta N° 224 del 7 de setiembre del 2020.
51. Protti Martinelli, E. (1978). Impacto del proceso de conurbación en la hidrogeografía de la cuenca del Río Virilla, Costa Rica. Tesis de Licenciatura en Geografía. Universidad de Costa Rica. San Pedro de Montes de Oca, San José.
52. Ríos Godínez, G. P. (2005). El neoinstitucionalismo en los procesos de integración latinoamericanos. In *el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Grupo de trabajo* (Vol. 29).
53. Rodríguez, A. (2003). Reseña de " Turrialba: 100 años de desarrollo" de Elizabeth Castillo Araya. *InterSedes: Revista de las Sedes Regionales*, (8).
54. Roitman, S. (2008). Planificación urbana y actores sociales intervinientes: el desarrollo de urbanizaciones cerradas. *Scripta nova*, 12(270), 1-16.
55. Saborío, J., Saborío, M. D. M., & Mora, S. (2014). Normas y elementos básicos de gestión municipal del riesgo de desastre con énfasis en prevención, control y regulación territorial.
56. Sánchez, S. C., & Guido, F. (2001). Urbanización fuera del área metropolitana en Costa Rica: aspectos generales y en estudio de caso. *Pensamiento Actual*, 2(3).
57. Scotti, E. O. (1983). Planeamiento y Derecho Urbanístico de la provincia de Buenos Aires (Argentina): análisis de la Ley 8.912 de ordenamiento territorial y uso del suelo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 17(82), 37-68.
58. Sierra, A. (2009). Espaces à risque et marges: méthodes d'approche des vulnérabilités urbaines à Lima et Quito. *Cybergeog: European Journal of Geography*.
59. Tapella, E. (2007) El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario”.

- Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI). Recuperado a partir de https://www.buyteknet.info/fileshare/data/ana_pla_sis_amb/EstebanTapella.pdf
60. Tapia, G. (2004). Análisis de actores involucrados en procesos participativos. Fundación Cambio Democrático. Argentina.
61. Tavares-Martínez, R., & Fitch-Osuna, J. (2019). Planificación comunitaria en barrios socialmente vulnerables. Identificación de los actores sociales en una comunidad. *Revista de Arquitectura (1657-0308)*, 21(2).
62. UNHABITAT. (2001). Tools to Support Participatory Urban Decision-Making Process: Stakeholder Analysis. Urban Governance Toolkit. ONU (2001). Recuperado a partir de <http://unhabitat.org/books/tools-to-support-participatory-urban-decision-making/>
63. Vargas H. (2020). *Configurations socio-spatiales des nouvelles formes de production agricole et ses stratégies de commercialisation. Le cas de Nicaragua, Costa Rica et Panama* (Doctoral dissertation, Université de Paris).
64. Veltz, P. (1996). Mondialisation, villes et territoires. *L'économie d'archipel*, 2, 230.

ANEXOS

Anexo 1: Referencia conceptual del OT en México, El Salvador, Panamá, Uruguay, Argentina, Perú, Venezuela y Colombia

País	Norma	Lo que dice la norma
México	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano ⁶⁸	Conceptualiza el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos como “...una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental”
	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	Define el OT como el “Instrumento de la política ambiental encaminado a regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la Protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.”
El Salvador	Ley Ordenamiento y Desarrollo Territorial ⁶⁹	Define el OT como “La política de Estado que tiene por finalidad orientar el marco de referencia espacial, mediante procesos de planificación y gestión territorial de manera integral y concertada, para la inversión pública y el desarrollo de las distintas actividades humanas en el territorio con énfasis en la conectividad y los servicios a ser brindados a los asentamientos humanos, a las actividades productivas y a la protección de los recursos naturales; con enfoque de cuencas, sistema de ciudades, desarrollo económico y socio cultural, teniendo como centro el desarrollo y bienestar de la persona humana.”

⁶⁸ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2020). Consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_011220.pdf

⁶⁹ Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2011). Consultado en https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073012466_archivo_documento_legislativo.pdf

País	Norma	Lo que dice la norma
Panamá	Ley N° 6 del 2006 ⁷⁰ que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano	Define el OT como “...la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones, en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y político – institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país y de mejorar la calidad de vida de la población.”
Uruguay	Ley de OT y desarrollo sostenible ⁷¹	Define el OT como “...el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio. Para ello, reconoce la concurrencia de competencias e intereses, genera instrumentos de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio.”
Venezuela	Ley Orgánica de Ordenamiento del Territorio ⁷²	Define en su artículo N° 2 la “ordenación del territorio como “...el proceso de regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales el desarrollo integral.”

⁷⁰ Ley N° 6 del 2006 Reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. Consultado en <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/2006.%20Ley%20OT%20Panama%202006.pdf>

⁷¹ Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008). Consultado en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1437801.htm>

⁷² Ley Orgánica de Ordenamiento del Territorio (1983). Consultado en <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/1983.%20Ley%20Org%C3%A1nica%20OT%20Venezuela.pdf>

País	Norma	Lo que dice la norma
Colombia	Ley 1454 de 2011 ⁷³	Define el OT como “...un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”.
Argentina	Decreto-Ley 8912 de 1977, de ordenamiento territorial y uso del suelo ⁷⁴ .	El OT se concibe como el conjunto de acciones técnico-político-administrativas definidas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, para adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general. Cada provincia establece sus normas e instrumentos de ordenamiento territorial, se consultó el caso de las provincias de Buenos Aires (Decreto-Ley 8912 de 1977, de ordenamiento territorial y uso del suelo ⁷⁵) y el de la provincia de Mendoza (Ley 8051 de 2009 de ordenamiento territorial ⁷⁶); en ambos casos se instrumentaliza el OT mediante “...los planes de ordenamiento territorial y uso del suelo como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas, eficientes y sostenibles de ocupación y uso de la tierra.”
	Ley 8051 de 2009 de ordenamiento territorial ⁷⁷ .	

⁷³ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (2011). Consultada en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43210>

⁷⁴ Decreto-Ley 8912 de ordenamiento territorial y uso del suelo (1977). Consultado en <https://normas.gba.gob.ar/documentos/5B3DztjV.html>

⁷⁵ Decreto-Ley 8912 de ordenamiento territorial y uso del suelo (1977). Consultado en <https://normas.gba.gob.ar/documentos/5B3DztjV.html>

⁷⁶ Ley 8051 de ordenamiento territorial (2009). Consultado en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-8051-123456789-0abc-defg-150-8000mvorpyel/actualizacion>

⁷⁷ Ley 8051 de ordenamiento territorial (2009). Consultado en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-8051-123456789-0abc-defg-150-8000mvorpyel/actualizacion>

País	Norma	Lo que dice la norma
Perú	Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (2010) ⁷⁸	El Consejo Nacional del Ambiente ha señalado que <i>“El ordenamiento ambiental del territorio es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales para la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio”</i> . Nótese la alusión al componente de ambiente en dicha definición, pues los aspectos técnicos tienen como base la metodología y el reglamento de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), misma que se fundamenta en criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.
	Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú (2015) ⁷⁹	Ministerio de Ambiente peruano, ha establecido como instrumento fundamental el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), cuyo objetivo es la <i>“...planificación y gestión del territorio que promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible del mismo, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas de desarrollo vigentes en el país. El POT vincula al proceso de Ordenamiento Territorial con otros planes e instrumentos relacionados a la gestión del territorio y del desarrollo, los cuales son abordados por otros sectores y niveles de gobierno en el marco de sus competencias y funciones.”</i>

Fuente: elaboración propia.

⁷⁸ Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (2010). Consultado en <https://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/129/2017/02/09.-Lineamientos-de-Politic-as-2da-Edicion-2013.pdf>

⁷⁹ Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú (2015). Consultado en <https://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/129/2017/02/Orientaciones-basicas-OT-1.pdf>

Anexo 2: Referencia conceptual de instrumentos locales de planificación urbana en México, Panamá, Colombia, Chile y Uruguay

País	Nombre del instrumento	Norma	Lo que dice la norma
México	Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano	Artículo 40 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano ⁸⁰	<i>“Los planes y programas municipales de Desarrollo Urbano señalará las acciones específicas necesarias para la Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, asimismo establecerán la Zonificación correspondiente. En caso de que el ayuntamiento expida el programa de Desarrollo Urbano del centro de población respectivo, dichas acciones específicas y la Zonificación aplicable se contendrán en este programa.</i>
Panamá	Plan Local de Ordenamiento Territorial y Urbano	Artículo 5, definición N° 10 de la Ley N° 6 que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano ⁸¹	<i>“Instrumento de planificación de alcance municipal para el logro de un desarrollo equilibrado de su territorio, en concordancia con los planes nacionales y regionales.”</i>
Colombia	Plan de Ordenamiento Territorial	Artículo 2.2.2.1.2.1 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio ⁸²	<i>“Conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal.”</i>

⁸⁰ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2020). Consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_011220.pdf

⁸¹ Ley N° 6 del 2006 Reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. Consultado en <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/2006.%20Ley%20OT%20Panama%202006.pdf>

⁸² Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio (2020). Consultado en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62512>

País	Nombre del instrumento	Norma	Lo que dice la norma
Uruguay	Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	Artículo 17 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	<p><i>“Los Planes Locales de Ordenamiento del Territorio son los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento. Se realizarán a iniciativa del Gobierno Departamental con la participación de las autoridades locales, las que definirán en cada caso su contenido, salvo cuando los contenidos del Plan Local estén indicados en un instrumento de ordenamiento territorial del ámbito departamental. Su tramitación y aprobación se hará en los términos establecidos en la presente ley. Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de los presentes instrumentos, así como la definición del ámbito de cada Plan Local.”</i></p>
Chile	Plan Regulador	Artículo 41 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones ⁸³	<p><i>“Se entenderá por Planificación Urbana Comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social. La planificación urbana comunal se realizará por medio del Plan Regulador Comunal.”</i></p> <p><i>“El Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento. Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.”</i></p>

Fuente: elaboración propia.

⁸³ Ley General de Urbanismo y Construcciones de Chile (2020). Consultado en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560>

