

Informe de
Seguimiento de la Gestión Pública

Sobre la capacidad de los gobiernos locales del GAM para llevar a cabo individual y articuladamente la planificación urbana y el ordenamiento territorial

Contraloría General de la República de Costa Rica
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local



Abril, 2021

DFOE-DL-SGP-00001-2021

CONTENIDO

Panorama general	4
1. Introducción	7
<hr/>	
ORIGEN DEL SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA (SGP)	7
OBJETIVOS Y ALCANCE	8
MARCO METODOLÓGICO	9
GENERALIDADES	11
2. Resultados	13
<hr/>	
RESULTADOS GENERALES	13
EJE 1: CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES	14
PROCESOS DE PLANIFICACIÓN URBANA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	14
EJECUCIÓN DE ACCIONES EN DOS PROCESOS CLAVES: RENOVACIÓN URBANA E INSPECCIÓN DE CONSTRUCCIONES	19
EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN URBANA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	23
EJE 2: CAPACIDAD ASOCIATIVA ENTRE LOS GOBIERNOS LOCALES QUE CONFORMAN EL GAM	24
UN ACERCAMIENTO A LA REALIDAD DE LA COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL	24
COORDINACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS LOCALES Y OTRAS INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	27
3. Conclusiones	30
<hr/>	
4. Consideraciones finales	31
<hr/>	
5. Referencias bibliográficas	33
<hr/>	
6. Anexos	35
Anexo N.º 1 Capacidad de los gobiernos locales del GAM para llevar a cabo individual y articuladamente la planificación urbana y el ordenamiento territorial	35
Anexo N.º 2 Nivel de urbanización de cantones y algunas de las amenazas naturales del GAM	36

CUADROS

Cuadro N. ° 1 Metodología para asignar la capacidad de la municipalidad en el tema fiscalizado	10
Cuadro N. ° 2 Asuntos y algunos de los entes públicos con los que tienen que coordinar las municipalidades	27

IMÁGENES

Imagen N. ° 1 Ejes y subejos temáticos del cuestionario	9
Imagen N. ° 2 Capacidad de las municipalidades del GAM para llevar a cabo individual y articuladamente la planificación urbana y el ordenamiento territorial	13
Imagen N. ° 3 Resultados generales sobre los planes reguladores en las municipalidades del GAM	15
Imagen N. ° 4 Descripción de los aspectos normados en los reglamentos de desarrollo urbano	15
Imagen N. ° 5 Resultados sobre la definición de acciones en torno a los instrumentos de planificación nacional y regional	16
Imagen N. ° 6 Municipalidades del GAM, según percepción de disponibilidad de herramientas tecnológicas para inspección de construcciones y ordenamiento territorial	18
Imagen N. ° 7 Temas en los que se han ejecutado proyectos de renovación urbana por parte de las municipalidades del GAM	20
Imagen N. ° 8 Síntesis de la ejecución de algunas labores básicas de inspección de construcciones y recursos disponibles en las municipalidades del GAM	21
Imagen N. ° 9 Obras sin permisos de construcción en los cantones del GAM, año 2019	22
Imagen N. ° 10 Ejecución de acciones para promover la participación ciudadana	23
Imagen N. ° 11 Temas en los que se han formalizado proyectos intermunicipales en el GAM	26

Panorama general

El mundo fluye aceleradamente hacia lo que denominamos: urbanización. Actualmente, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y en el caso de Costa Rica ya el 60% de la población vive en un espacio que representa alrededor del 3,5% del territorio: el Gran Área Metropolitana (GAM). Un país pequeño además, con una de las mayores tasas de urbanización de América Latina.

La urbanización trae consigo desarrollo, pero gestionada sin una visión sistemática y coordinada, es el origen de externalidades negativas que se trasladan a la ciudadanía y al uso de los fondos públicos. Cuando se tarda horas en desplazarse al trabajo, cuando no se tiene acceso a áreas públicas o infraestructura, o cuando vemos construcciones en la vera del río que lo contaminan y hacen que esa agua ya no sea potable, ahí se materializan esas externalidades.

La urbanización seguirá de modo creciente al igual que la población y sus necesidades, lo cual obliga a pensar prospectivamente sobre la sostenibilidad y accesibilidad de las ciudades y

Visión general

Se requieren acciones urgentes que fortalezcan la capacidad de gestión en cuanto a la planificación urbana de los cantones

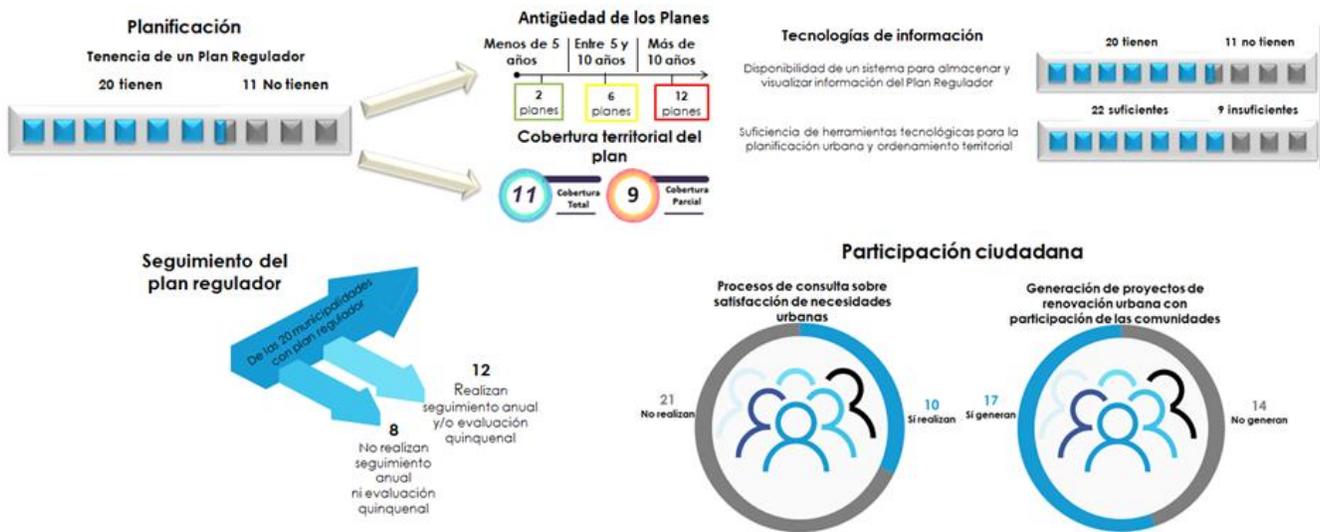
Se identificó que un grupo de gobiernos locales en el GAM, comienza a avanzar en el uso del plan regulador y sistemas de información como herramientas que facilitan la gestión a lo largo de todo el proceso que conlleva la planificación urbana y el ordenamiento territorial. Sin embargo, otro grupo de municipalidades, presentan rezago

los fondos públicos. Ya la actual pandemia está dando grandes lecciones sobre esto.

La urbanización se gestiona entre otros elementos, con planificación urbana, ordenamiento territorial y gobernanza metropolitana en lo local, regional y nacional, y es aquí precisamente donde el Estado costarricense con enfoque sistémico y respetando esta complejidad, tiene grandes desafíos y puede marcar la diferencia.

Por lo anterior, el presente seguimiento de la gestión pública pretende brindar un panorama general sobre la capacidad de los gobiernos locales del GAM para llevar a cabo individual y articuladamente la planificación urbana y el ordenamiento territorial, en el contexto de la urbanización acelerada. Para ello, se aplicó una herramienta o cuestionario digital que contenía una serie de preguntas y requerimientos basados en la literatura especializada y las principales normas nacionales que regulan la planificación urbana y el ordenamiento territorial. Se consideran los resultados al 18 de enero del 2021, fecha en que se solicitó la información a las municipalidades, por lo tanto este informe muestra la condición a ese momento.

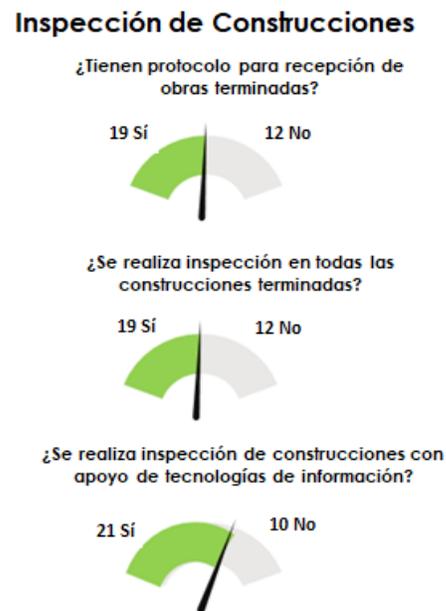
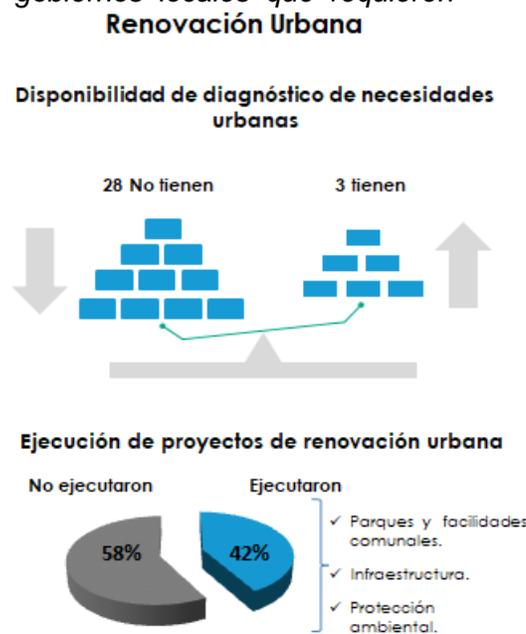
en cuanto a la elaboración del plan regulador (actualización, seguimiento y participación ciudadana) y la disponibilidad de herramientas tecnológicas para llevar a cabo efectivamente su gestión. La siguiente infografía ilustra el panorama asociado con la capacidad de gestión de estos procesos.



La renovación urbana e inspección de construcciones como factores coadyuvantes en el éxito de la gestión territorial

En estos dos procesos se observó por un lado, municipalidades que han invertido para mejorar los espacios públicos o alguna infraestructura local, o bien, se apoyan en las tecnologías de información para realizar las inspecciones. Mientras que por otro lado, todavía hay gobiernos locales que requieren

superar temas como: programar proyectos de renovación urbana, la recepción de obras de construcción terminadas y el registro de la información de las inspecciones. La siguiente infografía muestra el panorama en estos dos procesos.



Coordinación intermunicipal e interinstitucional, los elementos clave para lograr una gobernanza territorial

Un grupo importante de gobiernos locales, han realizado esfuerzos de trabajo conjunto para desarrollar proyectos que aporten al ordenamiento y desarrollo urbano del GAM (ambiente, infraestructura, movilidad y transporte). Ahora bien, aún existen brechas en materia de coordinación intermunicipal e interinstitucional, las cuales limitan la generación de iniciativas con un enfoque de mayor integración en toda la GAM, con una visión moderna de ciudad y que fomente el desarrollo urbano mediante mecanismos de

gobernanza urbana o metropolitana. La siguiente infografía resume lo comentado.



Sanas prácticas implementadas

Dentro de las prácticas empleadas por algunos gobiernos locales que pueden servir de referencia para otros gobiernos locales, destacan las relacionadas con la realización de diagnósticos de renovación urbana, la implementación de sistemas y tecnologías de información para la inspección de construcciones (teledetección) y el ordenamiento territorial, la implementación de criterios y recomendaciones establecidos en los instrumentos de planificación nacional y regional, y la ejecución de proyectos conjuntos por parte de algunas municipalidades del GAM.

Desafíos identificados

En el contexto señalado, se observan tres grandes desafíos que requieren la participación de diferentes sectores, estos a su vez representan una oportunidad para lograr cambios preponderantes vinculados a esta gran tendencia de cambio llamada urbanización acelerada. Dichos desafíos se resumen en la siguiente infografía.



INFORME Nro. DFOE-DL-SGP-00001-2021

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL

INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA SOBRE LA CAPACIDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES DEL GAM PARA LLEVAR A CABO INDIVIDUAL Y ARTICULADAMENTE LA PLANIFICACIÓN URBANA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1. Introducción

ORIGEN DEL SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA (SGP)

- 1.1. La CEPAL¹ en uno de sus informes, revela entre otras cosas que, América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo y, junto con los Estados Unidos y Canadá, es parte del continente más urbanizado del planeta. Dicho informe señala además, que aun cuando se verifican avances importantes en la reducción de la pobreza y la indigencia en los países de la región, las ciudades son todavía espacios de desigualdades, con un acceso dispar a servicios públicos de calidad y altos grados de segregación residencial socioeconómica.
- 1.2. El Banco Mundial señaló en 2018², que Costa Rica tiene la mayor proporción de población urbana de Centroamérica, y al mismo tiempo uno de los ritmos más rápidos de crecimiento anual en el mundo para países con niveles similares de urbanización (2,5% en 2014). Por ejemplo, según los datos más actualizados de esta entidad, mientras que en el mundo el porcentaje de población urbana fue de un 56%, en Costa Rica este indicador llegó al 80%³.
- 1.3. En Costa Rica, la región delimitada como Gran Área Metropolitana (GAM) es la más urbanizada del país, alberga alrededor del 60% de la población y tiene una extensión de aproximadamente 1.779,79 kilómetros cuadrados⁴, es decir, concentra a la mayor parte de la población en alrededor del 3,5% del territorio.
- 1.4. En línea con lo anterior, en su informe titulado "Implicaciones sociales, económicas y ambientales del modelo de ciudad vigente en la GAM, 2016", el Estado de la Nación estima que para el 2050, 9 de cada 10 costarricenses vivirán en el GAM. Al respecto, el Estado de la Nación advierte que este aumento de urbanización es una oportunidad de corregir inequidades y un riesgo a la vez, ya que también puede agravarlas. La ciudad debe crecer, pero ¿cuál es el modelo que tenemos y cuáles son los desafíos para que ese desarrollo sea sostenible?

¹ Desarrollo Sostenible, Urbanización y Desigualdad en América Latina y el Caribe, (2017). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

² Estudio de la urbanización en Centroamérica, oportunidades de una Centroamérica urbana.

³ Ver https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?name_desc=true

⁴ Capítulos introductorios del Plan GAM 2013-2030.

- 1.5. En punto a ello, la citada entidad también advierte que dada la complejidad del territorio donde se expande nuestra metrópoli (GAM) conformada por 31 cantones, deben considerarse numerosas variables para definir cuán sostenible es nuestro modelo de desarrollo.
- 1.6. En este sentido, diversas instancias nacionales e internacionales como el Banco Mundial, la ONU y el Estado de la Nación, por ejemplo, han identificado el proceso de urbanización como una tendencia de cambio que incide en el desarrollo sostenible de las ciudades del país, impacta la inversión eficiente de los escasos fondos públicos del Estado, y se encuentra estrechamente vinculado con otros determinantes de cambio como el cambio climático, el cambio demográfico y la escasez de recursos. Por tales motivos y dado el rol que tiene la planificación urbana y el ordenamiento territorial para gestionar el proceso de urbanización, el Órgano Contralor planteó en su Plan Anual Operativo 2021, este proyecto de Seguimiento de la Gestión Pública en los 31 gobiernos locales ubicados en la región más urbanizada del país (el GAM).

OBJETIVOS Y ALCANCE

Objetivo general

- 1.7. Brindar un panorama general sobre la capacidad de los gobiernos locales del GAM para llevar a cabo individual y articuladamente la planificación urbana y el ordenamiento territorial, en el contexto de la urbanización acelerada y de acuerdo con el marco jurídico y técnico aplicable, para facilitar la toma de decisiones de mejora en esta materia.

Objetivos específicos

- 1.8. Los objetivos específicos alcanzados fueron los siguientes:
 - a. Determinar la capacidad de gestión que han desarrollado los gobiernos locales del GAM en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana para atender los desafíos que presenta la tendencia mundial relacionada con la urbanización acelerada.
 - b. Identificar las acciones y prácticas que han establecido las municipalidades del GAM, a fin de promover la coordinación intermunicipal e interinstitucional y superar la visión fragmentada en cuanto a la gestión del territorio.
 - c. Identificar sanas prácticas y oportunidades de mejora respecto de la gestión territorial de los cantones que conforman el GAM, a efectos de facilitar la toma de decisiones en esta materia.

Alcance

- 1.9. El seguimiento de la gestión pública realizado consideró los procesos de planificación urbana y ordenamiento territorial en los 31 gobiernos locales que conforman la GAM, en lo concerniente a los siguientes dos ejes: 1) La capacidad de gestión del gobierno local y 2) La capacidad asociativa entre los gobiernos locales del GAM (ver imagen N.º 1). Este informe considera los resultados al 18 de enero del 2021, fecha en que se solicitó la información a las diferentes administraciones, por lo tanto muestra la condición de las municipalidades a ese momento. A continuación, se muestran las municipalidades fiscalizadas según la provincia a la que pertenecen.
 - **San José:** San José, Escazú, Desamparados, Aserrí, Mora, Goicoechea, Santa Ana, Alajuelita, Vázquez de Coronado, Tibás, Moravia, Montes de Oca y Curridabat.
 - **Heredia:** Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores y San Pablo.
 - **Cartago:** Cartago, Paraíso, La Unión, Oreamuno, Alvarado y El Guarco.
 - **Alajuela:** Alajuela, Atenas y Poás.

MARCO METODOLÓGICO

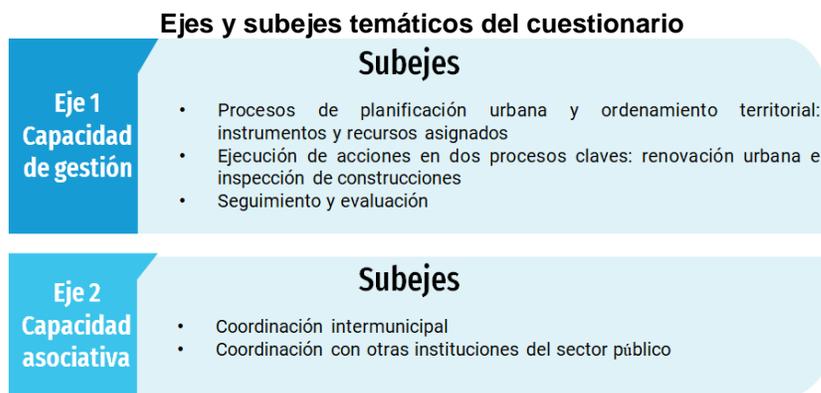
Marco de referencia utilizado

- 1.10. En el presente seguimiento de la gestión pública, se utilizaron como referencia las principales normas nacionales que regulan la planificación urbana y el ordenamiento territorial, a saber: la Constitución Política, la Ley de Planificación Urbana, la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley de Construcciones, el Código Municipal, el Reglamento de Renovación Urbana y el Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial.
- 1.11. Asimismo, se consideraron normas que son aplicables en la sana gestión de actividades, procesos o servicios públicos, tales como: la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, las Normas de Control Interno para el Sector Público, las Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información y la Directriz dirigida a la administración pública descentralizada sobre la apertura de datos abiertos. De igual manera, se consideraron en lo pertinente, los instrumentos de carácter nacional y regional en los temas fiscalizados, como lo son: la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, la Política Nacional de Desarrollo Urbano, y el Plan GAM 2013-2030⁵. Adicionalmente, se utilizaron como referencia buenas prácticas internacionales documentadas en la literatura y que se describen en la sección V de este informe.

Metodología aplicada

- 1.12. Para el desarrollo de este seguimiento de la gestión pública se utilizaron tres elementos metodológicos. El primero consistió en la elaboración y aplicación de una herramienta o cuestionario digital, con el propósito de determinar la capacidad que tienen los 31 gobiernos locales del Gran Área Metropolitana (GAM) para asumir su rol en materia de planificación urbana y ordenamiento territorial, puntualmente en los dos ejes temáticos que muestra la siguiente imagen.

Imagen N.º 1



Fuente: Elaboración CGR

- 1.13. Para la elaboración del citado cuestionario además de la lectura y análisis de normativa aplicable y de literatura asociada a las temáticas de interés, se contó con los servicios de asesoría de un

⁵ Publicado en La Gaceta N.º 82 del 30 de abril de 2014. Este Plan se declaró inconstitucional mediante resolución N.º 023743 del 9 de diciembre de 2020. Al respecto, se aclara que si bien el Plan tiene esa condición de inconstitucionalidad por razones principalmente ambientales, para este proyecto solo se usó como referencia en cuanto a buenas prácticas que sugiere el documento, tales como los planes urbanos intermunicipales y centralidades urbanas.

consultor externo con conocimientos y formación en ordenamiento territorial⁶. Dicho profesional también colaboró en la confección de algunos de los mapas usados en el presente documento.

- 1.14. La herramienta de consulta mencionada, estuvo conformada por 55 preguntas de respuestas cerradas, abiertas o de selección única o múltiple. Además, 31 de las 55 preguntas tenían asignadas una puntuación que podía tomar valores en un rango entre 0 y 1. Lo anterior, con el objetivo de asignar una calificación a las capacidades que tienen los gobiernos locales del GAM en cuanto a los ejes temáticos citados anteriormente.
- 1.15. El cuestionario en referencia, fue validado mediante reuniones virtuales con una muestra de siete funcionarios (as) de las municipalidades fiscalizadas⁷. Aunado a ello y para fortalecer tal validación, también se les expuso las ideas y temas centrales del cuestionario a representantes del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Sobre el particular, tanto los comentarios que reforzaban las ideas expuestas como las observaciones para mejorarlas, fueron debidamente analizados y considerados.
- 1.16. Una vez tabulada la información definitiva del cuestionario, se calcularon las calificaciones provenientes de las 31 preguntas con puntuación, a efectos de vincularlas con la capacidad que tiene cada uno de los 31 gobiernos locales en materia de planificación urbana y ordenamiento territorial. Posteriormente las calificaciones obtenidas (de 0 a 100 puntos máximos) se agruparon en tres percentiles⁸, con el propósito de asociarlas con uno de los tres colores siguiendo la escala de color del semáforo, los cuales representan la capacidad que tienen cada uno de los 31 gobiernos locales en la materia fiscalizada. En el anexo N.º 1 se puede apreciar la capacidad obtenida de las 31 municipalidades en el tema fiscalizado, y en el cuadro N.º 1, se muestra la metodología utilizada para asignar esta capacidad.

Cuadro N.º 1

Metodología para asignar la capacidad de la municipalidad en el tema fiscalizado

N.º de Percentiles	Rango del Percentil según la calificación	Color del Semáforo	Capacidad de la municipalidad
1	0-48		Baja
2	49-60		Media
3	61-100		Alta

Fuente: elaboración CGR, a partir de los cuestionarios remitidos por los 31 gobiernos locales.

- 1.17. Por otro lado, el segundo elemento metodológico, se trató de una serie de solicitudes de información que se remitieron a ciertas instituciones⁹, con la intención de identificar iniciativas o proyectos en materia de planificación urbana y ordenamiento territorial impulsados o realizados con la colaboración de dichas instituciones. También, se le consultó a las 11 municipalidades del GAM cuyos cantones forman parte del proyecto de saneamiento de aguas residuales ejecutado por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, acerca de la situación de las rutas o

⁶ Contratación Directa N.º 2020CD-000066-503.

⁷ Municipalidades de Escazú, San Isidro, Oreamuno, Alvarado, Heredia, Alajuela y Poás.

⁸ La Real Academia Española lo define como: valor que divide un conjunto ordenado de datos estadísticos de forma que un porcentaje de tales datos sea inferior a dicho valor.

⁹ La Unión Nacional de Gobiernos Locales, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias y las cuatro federaciones que agrupan a las municipalidades del GAM.

calles del cantón que fueron intervenidas por el AyA luego de que la Municipalidad realizó el mantenimiento y reparación de las vías (asfaltar).

- 1.18. El tercero y último elemento metodológico, consistió en la realización de un foro virtual con representantes tanto de instituciones públicas como de entidades no gubernamentales¹⁰, el cual tuvo como objetivo, reunir a actores relevantes que compartieran sus experiencias con los participantes (incluidas las 31 municipalidades del GAM) y mostrar alternativas que visualicen cómo enfrentar los principales retos del país en esta materia.

GENERALIDADES

- 1.19. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)¹¹, advierte que para 2050 se espera que la población urbana mundial casi se duplique, haciendo de la urbanización una de las tendencias más transformadoras del siglo XXI. En virtud de que la población, las actividades económicas, las interacciones sociales y culturales, así como los impactos medioambientales y humanitarios están crecientemente concentrados en las ciudades, esto plantea grandes desafíos de sostenibilidad en términos de vivienda, infraestructura, movilidad, servicios básicos, seguridad alimentaria, salud, recursos naturales, entre otros.
- 1.20. Por ello, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha reconocido el impacto que tiene la urbanización en la vida urbana de las ciudades y ha integrado este tema en los 17 objetivos que componen la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Particularmente, el Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 11 establece: **Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.**
- 1.21. En Costa Rica, la gestión por parte del Estado de lo relacionado con el proceso de urbanización, se circunscribe dentro de los campos de la planificación urbana y el ordenamiento territorial, y otros campos más específicos como por ejemplo: la movilidad urbana, el desarrollo económico, la infraestructura de servicios y la vivienda. En este sentido, el instrumento jurídico por excelencia que regula la materia de planificación urbana se denomina: Ley de Planificación Urbana, N.º 4240. Por su parte, la base de las regulaciones en materia de ordenamiento territorial se encuentra en los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley Orgánica del Ambiente, N.º 7554.
- 1.22. La planificación urbana según la citada Ley N.º 4240, se define 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. Por su parte, el ordenamiento territorial se conceptualiza como 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.¹²
- 1.23. En este sentido, si bien hay una clara distinción teórica y práctica entre la planificación urbana y el ordenamiento territorial, lo cierto es que son dos procesos con fines similares en cuanto a la gestión del territorio que promueven lo siguiente: la expansión ordenada de los centros urbanos, la ubicación óptima de las actividades humanas, el equilibrio entre lo urbano y lo rural, el desarrollo sostenible del país, la participación ciudadana y la orientada inversión en mejoras públicas.

¹⁰ En el foro participaron representantes de las siguientes instituciones: MIVAH, INVU, Municipalidad de Desamparados, Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS) de la Universidad de Costa Rica, Rutas Naturbanas y la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI).

¹¹ Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos, borrador de septiembre 10 de 2016. Traducción de MIRA Pensadoras Urbanas /María Luisa Cabral Bowling.

¹² Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040, sección 3. Marco Conceptual.

- 1.24. Ahora bien, según Jurado (2010), a partir de lo que dispone la Ley de Planificación Urbana y sus reformas, se puede concluir que existen tres niveles o ámbitos espaciales en los que se ejerce la planificación urbana: el nacional, el regional y el local, y que dicha Ley establece, también, cual es el ente u órgano público encargado de planificar el desarrollo urbano en cada ámbito (pp. 17).
- 1.25. Por tanto, la planificación urbana en los ámbitos nacional y regional es competencia de la Dirección de Urbanismo del INVU en asocio con el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) (Ley de Planificación Urbana). Aunada a esta labor de carácter nacional y regional, el MIVAH participa como rector del sector ordenamiento territorial y vivienda.
- 1.26. Dentro de los instrumentos de planificación urbana y ordenamiento territorial emitidos con carácter nacional y regional por estas instituciones, se encuentran: la Política (2012-2040) y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, la Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y su Plan de Acción 2018-2022, el Plan Regional de Desarrollo Urbano “Gran Área Metropolitana” (GAM 82)¹³, y el Plan GAM 2013-2030.
- 1.27. A nivel local por su parte, los gobiernos municipales tienen la competencia constitucional y la autoridad para planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio jurisdiccional, según lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana. El instrumento jurídico por excelencia para ejercer esta competencia en el ámbito local se denomina: plan regulador.
- 1.28. Tales competencias en cuanto al desarrollo urbano, son ejercidas en 82 gobiernos locales que tienen a cargo la gestión de territorios con una gran variedad de realidades geográficas (cantones que van desde los 6,9 km² hasta los 3.347 km²) y socioeconómicas. El proceso de urbanización junto a estas realidades, son las que han ido moldeando el territorio de ciudades y otros asentamientos humanos a lo largo del país, e inclusive, llevó a la necesidad de reconocer en 1982 al Gran Área Metropolitana (Plan GAM de 1982) como una región que requiere una planificación y desarrollo integrados. Esta región, se encuentra conformada por 31 cantones (algunos distritos no forman completamente parte del GAM) que pertenecen a cuatro de las siete provincias.

Siglas

SIGLA	Significado	SIGLA	Significado
ANAI	Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias	ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos	INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
CGR	Contraloría General de la República	MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
DOT	Desarrollo Orientado al Transporte	MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR	ONU	Organización de las Naciones Unidas
FEMETROM	Federación Metropolitana de Municipalidades de San José	SGP	Seguimiento de la Gestión Pública
GAM	Gran Área Metropolitana	SIG	Sistema de Información Geográfica
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	TREM	Tren Eléctrico Metropolitano
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles	UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales

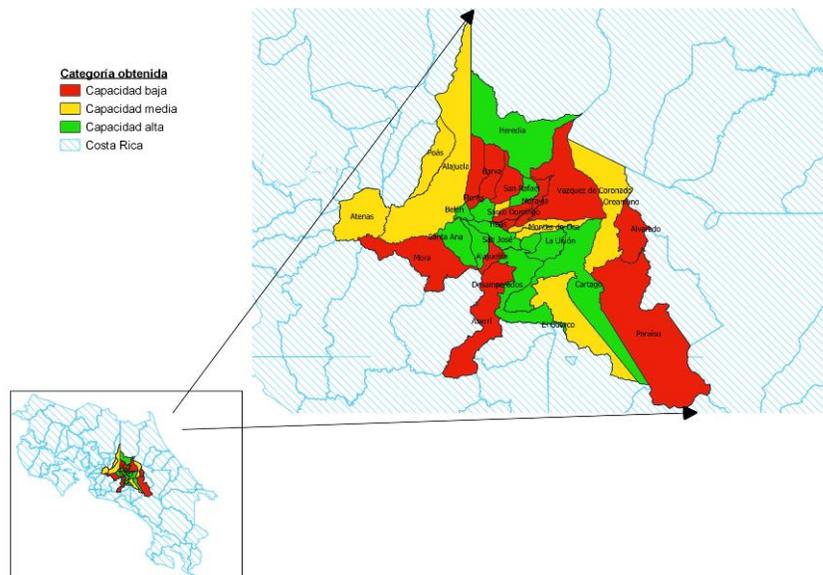
¹³ Publicado en La Gaceta N.º 95 del 18 de mayo de 1982.

2. Resultados

RESULTADOS GENERALES

- 2.1 Los resultados obtenidos de la aplicación del instrumento de consulta a los 31 gobiernos locales que conforman el GAM, revelan una capacidad promedio de 52,2%, según los elementos evaluados. Este resultado, denota que a nivel sectorial existen oportunidades de mejora en la capacidad que tienen estas 31 municipalidades para llevar a cabo la planificación urbana y el ordenamiento territorial, tanto a nivel individual como colectivo.
- 2.2 La imagen N.º 2 de un mapa elaborado por el Órgano Contralor, según la información suministrada por medio del instrumento de consulta aplicado a los gobiernos locales, muestra la capacidad que tienen cada uno de los 31 gobiernos locales del GAM para asumir su rol en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana. La capacidad determinada se presenta de acuerdo con los colores del semáforo y las siguientes tres categorías: capacidad alta (color verde), capacidad media (color amarillo) y capacidad baja (color rojo).

Imagen N.º 2
Capacidad de las municipalidades del GAM para llevar a cabo individual y articuladamente la planificación urbana y el ordenamiento territorial



Fuente: elaboración CGR, con base en los cuestionarios remitidos por los 31 gobiernos locales del GAM.

- 2.3 Los resultados según las 3 categorías de capacidad definidas, revelan que 10 municipalidades se ubican en una capacidad alta, 8 reflejan una capacidad media y las restantes 13 municipalidades presentan una capacidad baja ([ver anexo N.º 1](#)). Algunas de las brechas identificadas son transversales a las tres categorías de capacidad, las cuales se desarrollarán en los siguientes apartados.

EJE 1: CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

PROCESOS DE PLANIFICACIÓN URBANA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- **INSTRUMENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN URBANA: PLAN REGULADOR E INSTRUMENTOS NACIONALES Y REGIONALES**

- 2.4 La Ley de Planificación Urbana establece que el plan regulador es un instrumento para la planificación local, que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo así como los planes para la distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.
- 2.5 Un plan regulador, además incluye cinco reglamentos de desarrollo urbano¹⁴, mediante los cuales se busca hacer efectivo el plan regulador y promover la relación armoniosa entre usos del suelo, acceso conveniente de lotes a vías públicas, facilidades comunales y servicios públicos, entre otros¹⁵. De acuerdo con el INVU¹⁶, el plan regulador es un medio para alcanzar el desarrollo sostenible al permitir planificar y gestionar de manera integrada el desarrollo urbano y la conservación ambiental, y orientar futuros procesos económicos, sociales y ambientales.
- 2.6 Numerosas fuentes también han recalcado que la urbanización bien planificada, respecto a su densidad, funcionalidad y desarrollo de infraestructura en conjunto con el diseño de espacios públicos, edificios, movilidad y transporte, resultan indispensables para avanzar en el objetivo de conformar y consolidar ciudades sostenibles y resilientes.
- 2.7 A pesar de lo señalado en los párrafos anteriores, no todos los cantones del GAM cuentan con planes reguladores, situación que representa el primer gran desafío para esta región. En este sentido, se identificó que mientras 20 (64,5%) gobiernos locales del GAM cuentan con dicho plan, en 11 (35,5%) todavía se carece de este instrumento de desarrollo y regulación¹⁷. Aunado a esto, en los casos que se cuenta con plan regulador, se determinaron oportunidades de mejora en cuanto a su cobertura y antigüedad (la mayoría tienen una antigüedad superior a los 10 años)¹⁸. En la imagen N.º 3 se aprecian los principales resultados obtenidos sobre la tenencia, cobertura y actualización de los planes reguladores.

¹⁴ El artículo 21 de la Ley de Planificación Urbana indica que los principales reglamentos de desarrollo urbano son los siguientes: Zonificación, Fraccionamiento y Urbanización, Mapa Oficial, Renovación Urbana y Reglamento de Construcciones.

¹⁵ Artículo 20 de la Ley de Planificación Urbana.

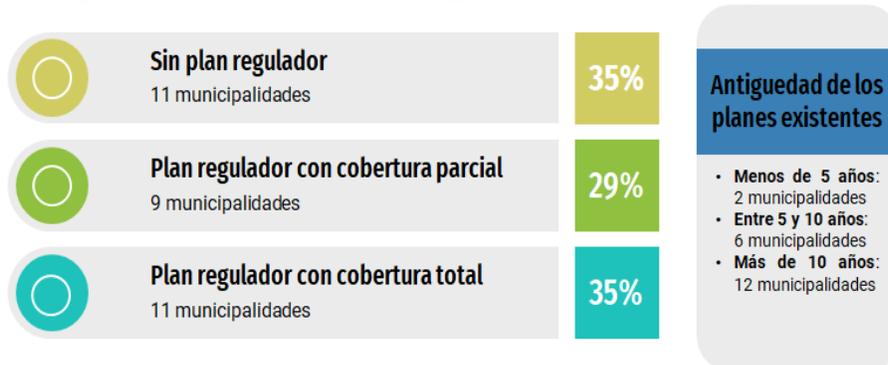
¹⁶ Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial, (2018). INVU.

¹⁷ Municipalidades de Alajuelita, Aserrí, Atenas, Barva, Heredia, Poás, Santa Bárbara, Santo Domingo, San Rafael, San Pablo, Tibás.

¹⁸ Las municipalidades de Belén, Santa Ana y Vázquez de Coronado tienen planes reguladores vigentes desde hace más de 23 años.

Imagen N.º 3

Resultados generales sobre los planes reguladores en las municipalidades del GAM



Fuente: elaboración CGR, con base en los cuestionarios remitidos por los 31 gobiernos locales del GAM.

- 2.8 En cuanto a la emisión de los reglamentos de desarrollo urbano, se identificó que únicamente 8 (40,0%) de las 20 municipalidades que disponen de plan regulador, han emitido todos los reglamentos exigidos por la Ley de Planificación Urbana. Una breve reseña de los aspectos normados por estos reglamentos se pueden apreciar en la imagen N.º 4.

Imagen N.º 4

Descripción de los aspectos normados en los reglamentos de desarrollo urbano



Fuente: elaboración CGR, con base en el documento “Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial”, emitido por el INVU.

- 2.9 En este sentido, los resultados expuestos muestran realidades distintas que inciden favorable o desfavorablemente en el desarrollo ordenado y sostenible del territorio conocido como la GAM. Sobre el particular, las condiciones respecto del principal instrumento de ordenamiento del territorio local, representa un riesgo que de hecho, ya se ha materializado en este territorio urbano, particularmente en cuanto a la ocupación de zonas vulnerables no aptas para urbanizarse y la dispersión habitacional que como lo ha señalado el Estado de la Nación¹⁹, ha tenido fuertes impactos en la movilidad y el transporte de personas (\$1.001 millones de dólares anuales solo por congestión vial).
- 2.10 En cuanto a este tema de la construcción de viviendas en zonas vulnerables, [el anexo N.º 2](#), muestra un mapa con los 31 cantones que conforman el GAM, en el que se observa entre otras cosas, con tonos azules intensos, el grado de urbanización (urbano o predominantemente urbano) de los cantones del GAM y algunas amenazas naturales como fallas geológicas, tectónicas y sísmicas (líneas rojas) o áreas inundables (en amarillo).

¹⁹ Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2018).

- 2.11 Además, lo determinado en cuanto a los planes reguladores, es una condición que junto con otras circunstancias relacionadas con la capacidad de inspección del proceso constructivo de las municipalidades (se analizará más adelante), puede haber favorecido y seguir favoreciendo la construcción fuera del anillo de contención del GAM²⁰. De hecho, en el informe Estado de la Nación 2020, se revela que pese a existir limitaciones al crecimiento constructivo en las zonas fuera del anillo de contención urbana, entre 2016 y 2019 se han desarrollado aproximadamente más de 29.000 construcciones.
- 2.12 Inclusive un plan regulador completo y actualizado, es un instrumento fundamental que de no disponerse, dificulta avanzar hacia la construcción de un modelo de ciudad conforme a las necesidades del país, y en apego a altos estándares o principios de eficiencia que promuevan, entre otras cosas, la densificación de los núcleos urbanos y el Desarrollo Orientado al Transporte (DOT). Prácticas que pueden promover fácilmente esto, como lo es el uso de suelo mixto²¹ para que las personas tengan cerca bienes y servicios y reduzcan sus desplazamientos, son subutilizadas por entre otras razones, la carencia del Plan Regulador.
- 2.13 Ahora bien, al indagar acerca de los tres principales instrumentos de ordenamiento y planificación urbana regional y nacional y su vinculación con la planificación local, se identificaron dos diferentes panoramas. Mientras que un grupo de municipalidades afirmó haber definido acciones para implementar en lo procedente (criterios y recomendaciones) dichos instrumentos nacionales y regionales, otro grupo señaló que aún no han definido acciones en este sentido. La imagen N.º 5 muestra estos dos panoramas según el instrumento en referencia.

Imagen N.º 5

Resultados sobre la definición de acciones en torno a los instrumentos de planificación nacional y regional

Instrumento	Municipalidades que definieron acciones	Cantidad de municipalidades que no definieron acciones
Política Nacional de Ordenamiento Territorial y su Plan de Acción	Cartago, Paraíso, San Isidro y San Rafael	27
Política Nacional de Desarrollo Urbano y su Plan de Acción	Cartago, Montes de Oca, Paraíso y Tibás	27
Plan GAM 2013-2030	Barva, Mora, Poás, San Pablo, San Rafael, Santa Bárbara, Santo Domingo y Tibás	23

Fuente: elaboración CGR, con base en los cuestionarios remitidos por los 31 gobiernos locales del GAM.

- 2.14 Por consiguiente, los datos de la imagen anterior apuntan a que no existe en la mayoría de gobiernos locales del GAM, un nexo que permita articular la visión nacional y regional de

²⁰ Línea imaginaria que delimita áreas urbanas y de extensión urbana en contraposición de las no urbanas fuera del límite, que se denotan como preferentemente rurales (artículo 4, Plan GAM 2013). Circunscribe el crecimiento de la ciudad dentro de un área específica.

²¹ Permite la coexistencia de zonas para distintos fines como habitacional, comercial y servicios.

planificación urbana y ordenamiento territorial, con la visión local. Esto lleva a que, entre otras cosas, la política pública a nivel regional y nacional, no se expanda al menor nivel institucional y geográfico posible y por tanto, se pone en riesgo la consecución de metas orientadas a mejorar la calidad del hábitat, la protección y manejo ambiental, la competitividad territorial, la movilidad y el transporte, la gobernanza en la administración de las ciudades, la renovación urbana, entre otros.

- 2.15 No obstante lo anterior, las municipalidades citadas en la imagen N.º 5 señalan tener avances en esta dirección, por cuanto manifestaron haber definido acciones para vincular la planificación urbana local con los niveles regionales y nacionales, a efectos de implementar por ejemplo, criterios de accesibilidad como el de destinar 10 m² de espacio público por habitante, establecido en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

- **ORGANIZACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN URBANA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

- 2.16 En lo concerniente a la organización para llevar a cabo los procesos de planificación urbana y ordenamiento territorial en los 31 gobiernos locales del GAM, se determinó las condiciones que se describen a continuación:

- En 29 existe una oficina o comisión responsable de tales procesos²², y se cuenta además, con una unidad de catastro asignada a tiempo completo que contribuye con estas labores.²³
- En 20 se carece de un diagnóstico sobre las necesidades de capacitación y formación del personal responsable de estos procesos.

- 2.17 Respecto de la organización y formación del recurso humano responsable de la planificación urbana, la CEPAL en su documento denominado “Guía de gestión urbana”, resalta la importancia de que los gobiernos locales fortalezcan su infraestructura institucional con capacidades para atender las demandas de desarrollo, lo que implica identificar la organización adecuada para las funciones que corresponden y contar con personal capacitado para gerenciar y actuar debidamente sobre el territorio.

- **USO DE SISTEMAS Y APLICACIÓN DE TECNOLOGÍAS PARA LA PLANIFICACIÓN URBANA**

- 2.18 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), explica en su documento “La ruta hacia las ciudades inteligentes”, que como humanidad vivimos la convergencia de dos fenómenos importantes en nuestra historia: la aceleración de la urbanización a nivel mundial y la revolución digital. En el contexto de esa revolución digital se han desarrollado tecnologías que apoyan el proceso de la planificación urbana en sus distintas fases, de este modo, existen herramientas como los sistemas de información geográfica (SIG)²⁴ y la teledetección²⁵ que utilizan imágenes satelitales para generar mapas básicos de edificios, proyectar el crecimiento urbano bajo diferentes escenarios, mapear y analizar el alcance geográfico de los proyectos ejecutados, entre otras.

²² Artículo 59 de la Ley de Planificación Urbana.

²³ En la Municipalidad de Paraíso la unidad de catastro está asignada a medio tiempo y en la Municipalidad de Alvarado no se cuenta con dicha unidad.

²⁴ Es un sistema empleado para describir y categorizar la tierra y otras geografías. Definición tomada del sitio web de la empresa Esri (*Environmental Systems Research Institute*).

²⁵ Técnica que permite obtener información a distancia de objetos sin que exista un contacto material. Se requiere de un sensor situado en una plataforma (satélite, avión, etc.). Tomado del sitio web de la Universidad de Murcia, España.

- 2.19 Ciudades y países en diversas partes del mundo, han sacado provecho de las citadas tecnologías para detectar el uso de la tierra, identificar áreas de conflicto de desarrollo de la tierra con el medio ambiente, en la predicción y la proyección de las ciudades, y en la estimación de los impactos que pueden generar en el entorno las tendencias de población y de los cambios económicos y ambientales.
- 2.20 Así por ejemplo, en Colombia, se desarrolló una herramienta llamada “Dens Urbam”, que ha permitido medir y prever la carga ambiental de las ciudades y plantear escenarios futuros²⁶. Otro aporte en este sentido, proviene de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo, quien desarrolló una caja de herramientas (*Open Urban Planning Toolbox*) que ofrece un conjunto de implementaciones de código abierto para respaldar cada paso del proceso de la planificación urbana. Dichas herramientas, se han implementado con éxito en Buenos Aires y en el municipio mexicano de San Pedro Garza García, con el propósito de monitorear las obras públicas en la ciudad²⁷.
- 2.21 En virtud de este panorama, existen sin duda, importantes oportunidades de mejora en cuanto al uso de sistemas y aplicación de tecnologías para la planificación urbana a cargo de los 31 gobiernos locales del GAM, ya que se determinó que 11 municipalidades no cuentan con sistemas de información que les permitan almacenar y visualizar elementos necesarios de planificación urbana, en lo que respecta a los datos de población, el uso de la tierra y su distribución, la circulación, los servicios comunales y públicos, la vivienda y la renovación urbana²⁸.
- 2.22 A esta situación se le suma, un escenario dispar en cuanto a la disponibilidad de herramientas tecnológicas para llevar a cabo la inspección de las construcciones y el ordenamiento territorial, ya que pese a que 22 municipalidades del GAM indicaron contar con las herramientas suficientes para llevar a cabo estas tareas, 9 municipalidades por otro lado, manifestaron que las herramientas tecnológicas que disponen en estos temas son insuficientes. La imagen N.º 6, muestra el detalle de los gobiernos locales que indicaron tener herramientas suficientes o insuficientes.

Imagen N.º 6

Municipalidades del GAM, según percepción sobre disponibilidad de herramientas tecnológicas para inspección de construcciones y ordenamiento territorial



Fuente: elaboración CGR, con base en los cuestionarios remitidos por los 31 gobiernos locales del GAM.

²⁶ Ver: https://www.eafit.edu.co/centros/urbam/agenda-noticias/Paginas/dens_urbam.aspx

²⁷ Ver: <http://www.latinamerica.tech/es/2019/04/25/codigo-para-el-desarrollo-dos-anos-de-software-abierto/>, <https://code.iadb.org/es>

²⁸ Artículo 16 de la Ley de Planificación Urbana.

- 2.23 La imagen N.º 6 anterior, exhibe una brecha entre dos grupos de municipalidades. Uno con herramientas suficientes que indicó que aparte de contar con sistemas de información geográfica para gestionar la planificación urbana también tiene otros dispositivos más avanzados como vehículos aéreos no tripulados (drones), dispositivos de recolección de datos (hand held) o fotografías satelitales. Por su parte, el otro grupo (herramientas insuficientes), coincide en que se cuenta con apenas lo básico en cuanto a sistemas de información geográfica, y en el peor de los casos (5 casos), no disponen de las herramientas para la inspección de construcciones y el ordenamiento territorial. Este segundo grupo dado su situación, presenta un mayor riesgo en cuanto a la inspección de las construcciones, tema que se analizará en un apartado más adelante.
- 2.24 Considerando lo mostrado en la imagen N.º 6 anterior, existen municipalidades que podrían apoyar a las municipalidades rezagadas en el uso de diversas herramientas, por cuanto han dado un paso más hacia la modernización del proceso de inspección de construcciones. El tipo de herramientas de las que disponen, permite tener un mayor alcance de la inspección, posibilita su uso en áreas de alto riesgo o de difícil acceso y facilita el registro de la información y un seguimiento más amplio y transparente de las inspecciones (drones y “hand held”).

EJECUCIÓN DE ACCIONES EN DOS PROCESOS CLAVES: RENOVACIÓN URBANA E INSPECCIÓN DE CONSTRUCCIONES

● RENOVACIÓN URBANA

- 2.25 La renovación urbana, se trata de un “proceso de mejoramiento dirigido a erradicar las zonas de tugurios y rehabilitar las áreas urbanas en decadencia o en estado defectuoso y la conservación de áreas urbanas y la prevención de su deterioro” (Ley de Planificación Urbana). Sobre el particular, el Reglamento de renovación urbana emitido por el INVU²⁹, define las condiciones existentes en un territorio que constituyen causas para realizar renovación urbana, a saber: riesgo por amenazas naturales; deficiente o inexistente infraestructura, áreas de parques y facilidades comunales; protección ambiental de recursos naturales; presencia de asentamientos informales, asentamientos irregulares o estructuras inhabitables; presencia de patrimonio arquitectónico o intangible; inadecuado tejido urbano; revitalización urbana.
- 2.26 En el mundo, iniciativas exitosas de regeneración urbana como los 8 casos³⁰ que expone el Banco Mundial en su informe “Regenerating Urban Land: A Practitioner’s Guide to Leveraging Private Investment”, sirven de ejemplo para demostrar los beneficios que este campo de la planificación urbana tiene, concretamente para el repoblamiento de los cascos urbanos, la renovación de suelos y la transformación de asentamientos informales en espacios públicos atractivos.
- 2.27 Inclusive, instituciones nacionales como el MIVAH y el INVU en conjunto con autoridades locales y otras entidades, han llevado a cabo proyectos de renovación urbana, con el propósito de recuperar, renovar y revitalizar núcleos urbanos (“vivienda urbana, inclusiva y sostenible”) y para mejorar el atractivo turístico y habilitación de áreas públicas en los cantones de Limón y Puntarenas (Plan proyecto renovación urbana y Proyecto boulevard paisajístico).³¹

²⁹ El INVU aclara en su sitio web que esta norma aplicará en cantones cuyos gobiernos locales no hayan promulgado sus propias disposiciones locales en materia de renovación urbana.

³⁰ Ahmedabad, Buenos Aires, Johannesburgo, Santiago, Singapur, Seúl, Shanghái y Washington.

³¹ Ver: http://www.mivah.go.cr/Vivienda_Urbana_Inclusiva_Sostenible.shtml y <https://www.invu.go.cr/renovacion-urbana>. Además, el tema se desarrolló en el foro virtual organizado por el Órgano Contralor denominado “Foro virtual acerca de la urbanización y la movilidad como elementos transformadores de las ciudades”, celebrado el 23 de febrero de 2021.

- 2.28 En el territorio que corresponde al GAM, los datos de este seguimiento de la gestión revelan un escenario en el que únicamente 3 de los 31 gobiernos locales cuentan con un diagnóstico de necesidades de renovación urbana³². En otros términos, el 90,3% de los cantones del GAM carecen de este diagnóstico de necesidades en sus comunidades.
- 2.29 Esta oportunidad de mejora en la capacidad de gestión, se complementa con el hecho de que no ha sido práctica en la mayoría de gobiernos locales del GAM, la programación de proyectos de renovación urbana en su planificación anual. Al respecto, se identificó en el periodo comprendido entre 2019 y 2020, que mientras 13 (42%) de las 31 municipalidades planificó y ejecutó algún tipo de proyecto considerado de renovación urbana, en las 18 (58%) restantes esta materia no fue parte de su planificación anual. La imagen N.º 7 presenta el detalle de los proyectos ejecutados.

Imagen N.º 7
Temas en los que se han ejecutado proyectos de renovación urbana por parte de las municipalidades del GAM



Fuente: elaboración CGR, con base en los cuestionarios remitidos por los 31 gobiernos locales del GAM.

- 2.30 La imagen N.º 7 anterior, muestra que en el periodo en referencia, los proyectos de renovación urbana ejecutados en el GAM se relacionaron principalmente con áreas de parques y facilidades comunales y con infraestructura. Además, evidencia que no se efectuaron proyectos en temas relacionados con el riesgo por amenazas naturales, por ejemplo. Este tema cobra especial relevancia si se considera que en Costa Rica, el 38,2% de toda la construcción durante el período 2010-2019 se localizó en zonas de alta frecuencia de desastres por eventos naturales, y seis de los 18 cantones con alta frecuencia de desastres pertenecen a la GAM³³.
- 2.31 La renovación urbana es un proceso para corregir algunas falencias del pasado en la planificación y el desarrollo urbano de los territorios, e inclusive, puede contribuir enormemente en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a adaptar las ciudades y pueblos a tendencias relacionadas con la urbanización, como lo son el cambio demográfico³⁴ y el cambio climático, los cuales exigen espacios para una población que envejece (aceras, rampas de acceso, etc.) e infraestructura resiliente ante fenómenos climáticos cada vez más intensos y frecuentes. Algunas de las iniciativas en esta materia son de resorte exclusivo de las

³² Municipalidades de Alajuela, Cartago y Desamparados.

³³ Estado de la Nación 2020.

³⁴ Informe N.º DFOE-SAF-OS-00001-2019, Impacto fiscal del cambio demográfico: Retos para una Costa Rica que envejece

municipalidades, mientras que otras (vivienda, por ejemplo), requieren de la coordinación interinstitucional para ser ejecutadas con éxito (este tema se analiza en un capítulo posterior).

● **INSPECCIÓN DE CONSTRUCCIONES**

- 2.32 El más reciente informe del Estado de La Nación (2020), subraya que la mitad del área desarrollada en el país en los últimos diez años se concentró en trece cantones, de los cuales siete se localizan en la llamada Gran Área Metropolitana³⁵. También, destaca que los cantones con mayor construcción respecto al área son San José, Curridabat, San Pablo, Belén y Montes de Oca, en los cuales ese valor supera los 10.000 metros cuadrados por kilómetro cuadrado.
- 2.33 En relación con lo anterior, los datos aportados por los gobiernos locales del GAM, muestran asimetrías en cuanto a las capacidades para llevar a cabo el proceso de inspección de construcciones en sus cantones, particularmente, en lo relacionado con recepción de obras terminadas y el registro de la información de las inspecciones. La imagen N.º 8 ilustra los principales resultados al respecto.

Imagen N.º 8

Síntesis de la ejecución de algunas labores básicas de inspección de construcciones y recursos disponibles en las municipalidades del GAM



Fuente: elaboración CGR, con base en los cuestionarios remitidos por los 31 gobiernos locales del GAM.

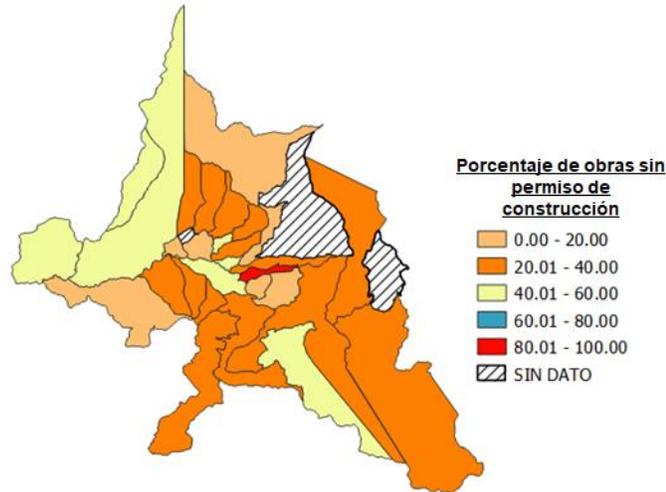
- 2.34 Lo expuesto en la imagen N.º 8 anterior, han sido condiciones ya superadas por la mayoría de municipalidades que al principio de este informe (imagen N.º 2), se identificaron con una alta capacidad de gestión. Por su parte, tales condiciones representan un reto para la mayoría de gobiernos locales identificados con una capacidad baja (color rojo) y en menor grado, en los de capacidad media (color amarillo).
- 2.35 Por lo anterior, en la medida que los gobiernos locales superen las brechas presentes en materia de inspección o recepción de construcciones, se logrará avanzar hacia un GAM con menos construcciones ilegales, o mejor aún, lograr contener el fenómeno de construcciones en zonas protegidas o que se ubican fuera del anillo de contención del GAM o incluso, en zonas no aptas y que son vulnerables a desastres naturales, temas que ya se comentaron en algunas de las secciones anteriores de este informe.

³⁵ Alajuela, Cartago, Curridabat, Escazú, Heredia, San José y Santa Ana.

2.36 En este sentido, según la Ley de Construcciones, la labor de vigilar las obras que se ejecutan en sus cantones, el uso que se les dé y la disponibilidad del permiso respectivo, es exclusiva de cada una de las municipalidades. No obstante, esa labor en unos cantones más que en otros, resulta insuficiente para poder cubrir y monitorear el territorio de modo oportuno. En la imagen N.º 9, se muestra a modo de ejemplo, el porcentaje de obras sin permisos de construcción por cantón para el año 2019, según revisiones realizadas por el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos (CFIA).

Imagen N.º 9

Obras sin permisos de construcción en los cantones del GAM, año 2019



Fuente: elaboración CGR con la colaboración de un consultor externo y con base en los datos aportados por el CFIA.

- 2.37 En la imagen N.º 9 anterior, se aprecia distintos porcentajes de obras sin permisos de construcción que han sido edificadas en los 31 cantones del GAM (predomina el rango de entre 20% y 40%). En términos generales, la cantidad de obras sin permisos de construcción que el CFIA identificó en los cantones, puede ir desde una obra únicamente, hasta las 164 obras³⁶.
- 2.38 Aunado a las situaciones expuestas, existen asimetrías que se relacionan con la extensión territorial de cada uno de los cantones y la cantidad de inspectores asignados para vigilar el proceso constructivo. A manera de ejemplo, se tiene que para inspeccionar todo el territorio del cantón de Tibás, cada inspector debería cubrir 2,0 km², mientras que en el cantón de Paraíso cada inspector tendría asignados 206,0 km² para inspeccionar.
- 2.39 En términos generales, de lo señalado en las dos secciones previas, se determinó que la mayoría de municipalidades calificadas con una capacidad de gestión baja (rojo), son las que señalaron no tener herramientas tecnológicas suficientes para realizar el proceso de inspección de construcciones. Lo anterior, con el agravante de que sus jurisdicciones juntas representan el 42,4% del territorio de la GAM y tienen extensiones territoriales que llegan hasta los 411,9 km². De ahí la importancia de avanzar en el uso de sistemas y aplicación de tecnologías que contribuyan a reducir las limitaciones que la extensión geográfica impone.

³⁶ Los datos se obtuvieron del documento: Reporte de obras sin permiso de construcción inspeccionadas en el año 2019, elaborado por el CFIA. La cantidad de obras visitadas por cantón según dicho reporte, se asocia con una ruta previamente establecida, por región, de manera que abarque todo el territorio nacional.

EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN URBANA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- 2.40 El último proceso de gestión, una vez planificado, ordenado el territorio y ejecutadas las acciones que requiere esta materia, tiene que ver con el seguimiento y evaluación del plan regulador. Esto, junto con el proceso de participación ciudadana que no solo debe considerarse en este momento, sino transversalmente a lo largo de toda la gestión en este tema.
- 2.41 El plan regulador cantonal, no debe ser concebido como un documento estático para un tiempo y espacio determinado. Su seguimiento y evaluación, de conformidad con el Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial³⁷, permite determinar los logros alcanzados, el desempeño de los responsables de ejecutar acciones estratégicas, la disponibilidad de recursos, entre otros. Además, este proceso es fundamental para mantenerlo actualizado y adaptarlo si es necesario, a las necesidades de la gente y las tendencias y desafíos cada vez más complejos que impone la vida en la ciudad.
- 2.42 Respecto a este punto, se identificó un panorama en el que 12 de los 20 (60%) gobiernos locales del GAM que cuentan con plan regulador, afirmaron ejecutar procesos de seguimiento anual o quinquenal de ese instrumento. No obstante, aún se presenta un rezago en estos procesos de seguimiento y evaluación, en 8 (40%) de las 20 municipalidades.
- 2.43 Aunado a lo anterior, es importante que las 12 municipalidades que han avanzado en el seguimiento del referido plan regulador, avancen de igual modo en su actualización cuando así se requiera. Lo anterior, por cuanto 6 de ellas poseen un plan regulador con más de 10 años de antigüedad, situación que lleva a que no se encuentre alineado a instrumentos de planificación nacional como la política de ordenamiento territorial, entre otros.
- 2.44 Finalmente, la participación ciudadana es un principio relevante en el ámbito de la planificación urbana y ordenamiento territorial³⁸, por lo tanto debe ir más allá de la consulta pública del plan regulador. En lo que a este tema se refiere, aún hay brechas en un número importante de municipalidades, relacionadas con determinar la satisfacción de las necesidades urbanas de las comunidades (disponibilidad de espacios públicos e infraestructura) y el involucramiento ciudadano para generar propuestas de renovación urbana. La imagen N.º 10, muestra la situación identificada en los cantones del GAM.

Imagen N.º 10

Ejecución de acciones para promover la participación ciudadana



Fuente: elaboración CGR, con base en los cuestionarios remitidos por los 31 gobiernos locales del GAM.

³⁷ Reglamento N.º 6296, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 18 del 31 de enero de 2018.

³⁸ Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial, emitido por el INVU.

EJE 2: CAPACIDAD ASOCIATIVA ENTRE LOS GOBIERNOS LOCALES QUE CONFORMAN EL GAM

UN ACERCAMIENTO A LA REALIDAD DE LA COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL

- 2.45 Los problemas a los que se enfrentan actualmente las ciudades y otros asentamientos humanos demandan una visión más allá de los límites geográficos convencionales. El fenómeno de la conurbación que ha llevado a expandir los centros urbanos de pueblos y ciudades y a desaparecer sus límites, junto con la creciente demanda de recursos naturales y energía que tiene lugar en las ciudades, ponen en entredicho la sostenibilidad de la vida urbana y obligan a replantear el paradigma o la manera en que se hacen las cosas en cuanto a la gestión del territorio y de lo urbano.
- 2.46 En Costa Rica, ya el Estado de La Nación advirtió en 2016 sobre esta situación al señalar, entre otras cosas, que *el patrón de crecimiento extenso y fragmentado hace que las ciudades costarricenses sean ineficientes de abastecer, equipar y administrar. Bajo el modelo en 3D³⁹ resulta caro proveer servicios de electricidad, agua y alcantarillado, recolectar la basura, hacer labores de limpieza, mantenimiento y vigilancia de calles y espacios públicos.*
- 2.47 Ante este panorama de insostenibilidad de las ciudades y de fusión de conglomerados urbanos que van dando lugar poco a poco a áreas metropolitanas, han surgido alternativas orientadas a promover una visión conjunta mediante la coordinación intermunicipal o asociación de municipalidades, o bien, mediante la gobernanza urbana o metropolitana.
- 2.48 Al respecto, ambas alternativas han mostrado importantes beneficios en comparación con el paradigma de territorios fragmentados. La coordinación intermunicipal por un lado, es una figura que permite a las municipalidades aumentar su capacidad de gestión para una adecuada y más eficiente atención a sus problemas comunes y la prestación de servicios públicos conjuntos, y además, fomenta las economías de escala para el desarrollo sostenible del territorio⁴⁰.
- 2.49 Por otro lado y tal como lo revela el Banco Interamericano de Desarrollo en su informe *Gobernanza Metropolitana*, la presencia de un organismo de gobernanza metropolitana⁴¹ puede tener efectos directos en la productividad, y por lo tanto en el PIB. Además, el citado informe señala que las áreas metropolitanas con organismos de gobernanza han experimentado un aumento en la densidad de población en los distritos urbanizados, mientras que las que no cuentan con una autoridad metropolitana han mostrado una mayor expansión urbana.
- 2.50 En el Estado costarricense y para el caso de los gobiernos locales, los mecanismos que más se asemejan a este tipo de coordinación o gobernanza, se encuentran establecidos principalmente en la Ley de Planificación Urbana, el Código Municipal y en el Decreto N.º 38334 (Actualización del Plan Regional de la GAM). En este sentido, los gobiernos locales están facultados para establecer convenios, pueden integrarse en federaciones y confederaciones, y tienen la posibilidad de definir planes urbanos intermunicipales o metropolitanos. Lo anterior eso sí, en apego al principio de coordinación estatuido en la Constitución Política y el Código Municipal.

³⁹ Son las iniciales de tres palabras para expresar un modelo de ciudad: dispersa, distante y desconectada.

⁴⁰ Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios (2013), Leticia Santín Del Río, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

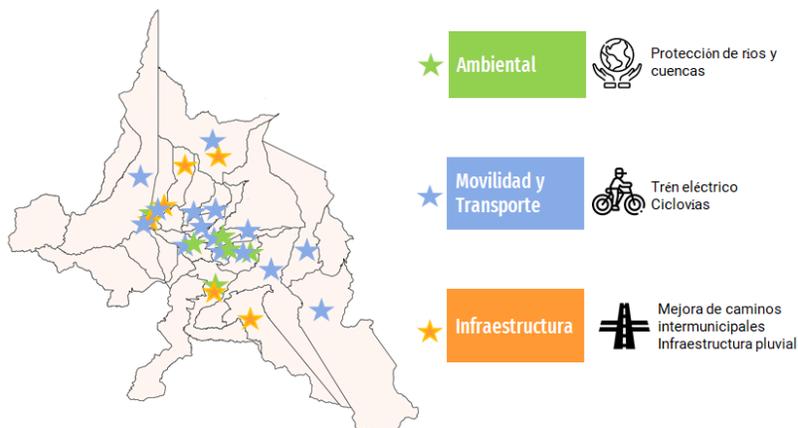
⁴¹ Estructuras que logran establecer acuerdos políticos, técnicos y administrativos en distintos niveles del gobierno.

- 2.51 Ahora bien, y a pesar de todo lo expuesto, se determinó que no todas las municipalidades del GAM se asocian de modo colaborativo en instancias de coordinación⁴² para abordar temas claves de planificación y desarrollo urbano o de gobernanza regional, situación que representa una valiosa oportunidad de mejora para 11 de las 31 municipalidades fiscalizadas que señalaron no pertenecer a alguna instancia o estructura que facilite este proceso de coordinación intermunicipal.
- 2.52 Por su parte, 20 gobiernos locales del GAM han avanzado en cuanto a estas capacidades para trabajar articuladamente, e indicaron que se asocian básicamente en las siguientes figuras o instancias que promueven la coordinación.
- **Una mesa multinivel:** enfocada en el proyecto del tren eléctrico metropolitano (TREM)
 - **La mesa de enlaces técnicos del Instituto Tecnológico para las municipalidades de Cartago:** ha servido como punto de encuentro para los profesionales a cargo del desarrollo urbano y profesionales de ese Instituto.
 - **Comisiones o agencias sobre temas ambientales:** enfocadas en articular esfuerzos para la protección de cuencas y ríos.
 - **La Unión Nacional de Gobiernos Locales:** sirve como enlace en el proyecto del tren eléctrico y ha facilitado recursos para capacitación en temas de ordenamiento territorial.
 - **El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal:** ha brindado talleres sobre planificación urbana y ordenamiento territorial.
 - **Las federaciones de municipalidades:** quienes han apoyado en la contratación de servicios profesionales para apoyar temas de planificación urbana y ordenamiento territorial.
 - **El Consejo cantonal de coordinación institucional:** coordinan el diseño, la ejecución y la fiscalización de la política pública con incidencia local.
- 2.53 En relación con lo anterior, cabe indicar que, si bien la Ley de Planificación Urbana creó un órgano intermunicipal denominado: Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana de San José que funcionó en el pasado en la elaboración del Plan GAM 82, actualmente ninguna de las municipalidades la identificó como una instancia de coordinación.
- 2.54 Respecto de las instancias de coordinación, uno de sus fines primordiales en el ámbito municipal, es el establecimiento de iniciativas y la ejecución de proyectos para atender temas o problemas comunes que trascienden un cantón y requieren una visión conjunta o sistémica. En este sentido, se constató que en los últimos cinco años, 20 municipalidades del GAM han formalizado esfuerzos de coordinación intermunicipal para el bienestar de los intereses no solo de un cantón, sino de varios de ellos. Dentro de los proyectos intermunicipales llevados a cabo o en proceso, destacan los que se muestran en la imagen N.º 11.

⁴² Estructuras que se establecen para integrar a los gobiernos locales en la búsqueda de propósitos comunes o intermunicipales. Pueden estar definidas en normas escritas, o bien, pueden formalizarse mediante otros mecanismos que faciliten la agilidad en la coordinación y toma de acuerdos (ejemplo: mesas de trabajo, comisiones, entre otros).

Imagen N.º 11

Temas en los que se han formalizado proyectos intermunicipales en el GAM



Fuente: elaboración CGR, con base en los cuestionarios remitidos por los 31 gobiernos locales del GAM.

- 2.55 Tal como se aprecia en la imagen previa, los proyectos conjuntos se concentran en el interior de la GAM, principalmente por lo del tren eléctrico⁴³, las ciclovías⁴⁴ (Curridabat, Montes de Oca y San José) y la protección de ríos como el Corredor Biológico del María Aguilar. Además, según la citada imagen, esa coordinación intermunicipal, es muy reducida en los cantones periféricos que conforman la GAM.
- 2.56 Aunado a esta realidad, los datos del Seguimiento de la Gestión Pública revelan por un lado que, mientras el convenio interinstitucional es el principal mecanismo para ejecutar proyectos conjuntos de planificación y desarrollo urbano entre gobiernos locales (12 municipalidades lo utilizaron entre el 2016 y 2020), por otro lado, los planes urbanos intermunicipales o metropolitanos siguen siendo un mecanismo que no se utilizan o se desaprovechan para estos fines de coordinación⁴⁵.
- 2.57 Además, si bien existe una pluralidad de iniciativas en el GAM, algunas de ellas muy focalizadas en ciertas áreas como la ciclovía, o bien, motivadas por el gobierno central como el tren eléctrico, lo cierto es que no parece existir propuestas con un enfoque intermunicipal en toda la GAM, originadas por los mismos gobiernos locales y con una visión moderna de ciudad y que fomente la coordinación regional y el desarrollo urbano mediante mecanismos de gobernanza como los citados planes urbanos intermunicipales o metropolitanos. Temas que podrían ser abordados con esta visión integral y metropolitana, son por ejemplo: la articulación de las diferentes zonificaciones entre cantones limítrofes, el establecimiento de sitios conjuntos para disposición final de los residuos que permitan economías de escala, o temas de renovación urbana necesarios en diversos cantones.
- 2.58 Esta visión ya no fragmentada en la gestión de los territorios, facilita además, integrar a otros actores no gubernamentales que poco a poco se abren espacio en el conglomerado urbano y que reaccionan de manera proactiva con soluciones para atender las incesantes necesidades de la

⁴³ Es un proyecto desarrollado mediante una mesa técnica multinivel entre MIVAH, INVU, IFAM, INCOFER, UNGL, ANAI y las municipalidades de Paraíso, Oreamuno, Cartago, La Unión, Curridabat, Montes de Oca, Goicoechea, San José, Tibás, Santo Domingo, San Pablo, Heredia, Flores, Belén y Alajuela.

⁴⁴ Las municipalidades de Curridabat y Montes de Oca forman parte de un proyecto denominado: Euroclima+, que tiene como objetivo mejorar las condiciones para la movilidad y accesibilidad de los ciclistas urbanos en esos cantones.

⁴⁵ Actualmente no se identificaron este tipo de planes en los gobiernos locales del GAM. Al respecto, FEMETROM indicó al Órgano Contralor que se encuentra en proceso el desarrollo de lo que denominan: Plan Metropolitano Intermunicipal de San José.

urbe. En este sentido, existen una gran cantidad de actores no gubernamentales en materia de movilidad, ambiente, vivienda, entre otros, cuya visión propone nuevas maneras de hacer las cosas en la ciudad.

- 2.59 A modo de ejemplo, iniciativas urbanas como la de *Rutas Naturbanas*, desafían el paradigma tradicional de movilidad, ya que pretende conectar más de 25 kilómetros al norte y sur de la ciudad de San José, enlazando a cinco cantones: San José, Tibás, Goicoechea, Montes de Oca y Curridabat, a través de los segmentos centrales de los ríos Torres y María Aguilar. La iniciativa ha logrado integrar los intereses del sector privado, de instituciones del Estado y en especial, de la ciudadanía que habita el espacio urbano.

COORDINACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS LOCALES Y OTRAS INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- 2.60 Como se mencionó en el apartado anterior, la coordinación es el principio fundamental para trascender los límites geográficos e institucionales entre un gobierno local y otro. Esta coordinación se vuelve más compleja cuando la relación aparte de los gobiernos locales, incluye a otras instituciones de la administración pública en distintos ámbitos. El cuadro N.º 2 muestra a modo de ejemplo, algunos de los asuntos y de las instituciones públicas con las que deben coordinar las municipalidades.

Cuadro N.º 2

Asuntos y algunos de los entes públicos con los que tienen que coordinar las municipalidades

Asuntos	Instituciones Públicas relacionadas con el tema
Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial	INVU y MIVAH
Agua potable y saneamiento de aguas residuales	AyA
Infraestructura vial	MOPT
Ambiente y energía	MINAE
Gestión de residuos sólidos	Ministerio de Salud
Prevención y atención de emergencias	CNE
Desarrollo de las comunidades rurales de Costa Rica	INDER
Práctica individual y colectiva del deporte y la recreación	ICODER

Fuente: elaboración CGR.

- 2.61 El citado principio de coordinación a este nivel interinstitucional (municipalidad-otros entes públicos) ha sido desarrollado ampliamente por la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República, de modo que se conceptualiza como uno de los principios rectores de la función y organización administrativas, conexo con los principios de eficiencia y eficacia. En esta línea, se ha establecido, entre otras cosas, que sólo la coordinación voluntaria es compatible con la

autonomía municipal y que esta se realiza para evitar duplicidades, contradicciones o disfunciones y propiciar el buen uso de los recursos económicos de la Administración, todo entendido dentro de un mismo sistema, pero con pleno respeto de las competencias ajenas⁴⁶.

- 2.62 Por tanto, la falta de coordinación interinstitucional tiene muchas implicaciones sociales, económicas e incluso ambientales, que se materializan cuando dos o más instituciones del Estado no se ponen de acuerdo para atender oportunamente una necesidad pública (atender una emergencia, reparar un puente o dotar de infraestructura pública), o en el peor de los casos, cuando se invierten ineficientemente los recursos en las obras públicas. Todo esto desafortunadamente, le traslada un alto costo al Estado costarricense y en última instancia, al ciudadano o contribuyente.
- 2.63 **Un ejemplo de la falta de coordinación institucional** señalada en el párrafo anterior, se ha hecho presente en las inversiones que realizan instituciones públicas como el AyA y las municipalidades en los distintos cantones. En particular, el Órgano Contralor como parte del presente seguimiento de la gestión pública, le consultó a las 11 municipalidades del GAM cuyos cantones forman parte del proyecto de saneamiento de aguas residuales ejecutado por el AyA⁴⁷, acerca de la situación de las rutas o calles del cantón que fueron intervenidas por el AyA luego de que la Municipalidad asfaltara.
- 2.64 Al respecto, seis de las 11 municipalidades donde se desarrolla el proyecto, manifestaron que en sus cantones se presentaron casos en los cuales el AyA rompió carreteras cantonales luego de que la municipalidad asfaltara (después de meses o semanas inclusive)⁴⁸. El costo estimado en el que el AyA tuvo que incurrir para asfaltar nuevamente los metros cuadrados que fueron removidos en esos siete cantones, ascendió a más de ₡700 millones, según lo detallado por los ingenieros de las Unidades Técnicas de Gestión Vial correspondientes a cada gobierno local. Además, si bien en casi todas las rutas o calles intervenidas el AyA procedió con la reparación de la carpeta asfáltica, cinco municipalidades señalaron que no estaban conformes con las condiciones técnicas de las reparaciones subcontratadas por el AyA, por cuestiones como irregularidades en la calzada, hundimientos o problemas con el asfalto.
- 2.65 No todas las relaciones y resultados de la coordinación interinstitucional por supuesto, tienen implicaciones como las señaladas previamente, ya que según lo señalado en el apartado anterior, existen diversas instancias de coordinación intermunicipal e interinstitucional que se encuentran desarrollando proyectos conjuntos en diversas materias.
- 2.66 En cuanto a este tema de coordinación interinstitucional, varios gobiernos locales señalaron como parte de este seguimiento de la gestión pública, que por lo general, algunas de las razones que dificultan la coordinación son: la existencia de dependencias internas con las que se coordina en las instituciones que no tienen poder de decisión, poca accesibilidad a las instituciones, falta de apertura al diálogo, se generan proyectos de forma aislada sin comunicar los que pueden impactar al cantón, demasiadas dependencias internas y plazos de respuesta amplios.
- 2.67 Ahora bien, las dificultades de la coordinación interinstitucional no es una situación exclusiva del Estado costarricense o del GAM, ya que es un problema generalizado en la mayoría de ciudades del mundo. La diferencia acá, reside en que las autoridades de algunas ciudades comprendieron

⁴⁶ Ver Dictamen N.º 272 del 7 de noviembre del 2011 de la Procuraduría General de la República.

⁴⁷ Las municipalidades que forman parte de este proyecto son las de Alajuelita, Curridabat, Desamparados, Escazú, Goicoechea, La Unión, Montes de Oca, Moravia, San José, Tibás y Vásquez de Coronado.

⁴⁸ Los principios de eficiencia y economía que se buscan, es que la coordinación permita que el asfaltado de la carretera se realice una única vez, no se despilfarran los recursos y la obra mantenga la calidad deseada.

la necesidad de una visión y modelo más robusto de coordinación y gobernanza urbana o metropolitana, no para gestionar territorios de modo fragmentado, sino para la gestión de un elemento más complejo, dinámico y de mayor envergadura: **la ciudad**, la cual involucra transversalmente, de un modo u otro, a todas las instituciones públicas. Sobre el particular, conglomerados urbanos situados en distintas partes del mundo exhiben un nivel de coordinación metropolitana alto y ya cuentan con una trayectoria sólida en la gestión urbana o gobernanza metropolitana. En Latinoamérica, algunos casos en Brasil, México y Colombia, están en proceso de demostrar avances importantes tanto en la coordinación inter-jurisdiccional como en términos jurídico-legales⁴⁹.

- 2.68 En este orden de ideas, la gestión del territorio y en particular de la ciudad, cobra mayor relevancia ante contextos que demuestran la complejidad y la incertidumbre presentes en la vida urbana. En este sentido, la actual pandemia ha puesto en evidencia una gran parte de los riesgos e inequidades de la vida en ciudad, particularmente en cuanto al acceso a infraestructura y espacios públicos y el mayor riesgo de transmisión del virus por el hacinamiento en barrios marginales y asentamientos informales⁵⁰. Todos ellos, temas asociados con el ordenamiento y planificación de los territorios y en los cuales, los gobiernos locales tienen un rol protagónico.

⁴⁹ Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2018). Documento de trabajo N°170, Área de Desarrollo Económico, Programa de Ciudades.

⁵⁰ Documento de Políticas: La COVID-19 en un mundo urbano (2020). Organización de las Naciones Unidas.

3. Conclusiones

- 3.1. Los resultados del presente Seguimiento de la Gestión Pública muestran un panorama variado en los 31 gobiernos locales del GAM que tienen a cargo en sus territorios, la planificación urbana y el ordenamiento territorial. En este sentido, en algunos casos, se ha desarrollado una capacidad de gestión que se ha traducido en avances y un posicionamiento de estos temas en términos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación y coordinación intermunicipal e interinstitucional. Mientras que en otros casos, se ha identificado la presencia de brechas (según el nivel de capacidad observado) a nivel individual y colectivo que si bien se traducen en riesgos en la gestión de los territorios, representa a su vez, valiosos desafíos que una vez superados pueden llegar a incidir favorablemente en las condiciones de vida de los habitantes de sus cantones.
- 3.2. En este sentido, se identificó que un grupo de gobiernos locales en el GAM, comienza a avanzar en el uso del plan regulador como una herramienta de gestión a lo largo de todo el proceso que conlleva la planificación urbana y el ordenamiento territorial, es decir, han emitido planes reguladores completos, les han dado seguimiento a este instrumento y en algunos casos los han actualizado. Sin embargo por otro lado, un grupo importante de municipalidades, presentan oportunidades de mejora en cuanto a la elaboración del plan regulador como punto de partida, la actualización de dicho plan en aquellos casos que se posee y tiene más de una década, en el seguimiento de este instrumento y en la emisión de todos los reglamentos de desarrollo urbano.
- 3.3. Aunado a ello, se identificaron retos que son transversales y predominan en las tres categorías de capacidad de gestión que se definieron (baja, media y alta). Tales retos se relacionan con el diagnóstico de necesidades de renovación urbana, la vinculación de la planificación local con los principales instrumentos de planificación de orden nacional y regional, y las necesidades de formación del personal responsable en estos temas.
- 3.4. Respecto de la renovación urbana y la inspección de construcciones, se observa por un lado, municipalidades que han invertido para mejorar los espacios públicos o alguna infraestructura local, o bien, ya disponen de equipo de teledetección para las inspecciones. Mientras que por otro lado, todavía hay gobiernos locales que requieren superar temas como: programar proyectos de renovación urbana, la recepción de obras de construcción terminadas, el registro de la información de las inspecciones y la disponibilidad de herramientas tecnológicas para la inspección de construcciones.
- 3.5. Por su parte y en cuanto a la coordinación intermunicipal e interinstitucional, se han realizado esfuerzos para desarrollar proyectos conjuntos que aportan al ordenamiento y desarrollo urbano de la GAM y a municipalidades que son vecinas entre ellas. Sin embargo, aún no se observan iniciativas originadas por los mismos gobiernos locales, a efectos de promover mediante planes urbanos intermunicipales o metropolitanos, una mayor integración como región y la solución a situaciones que inciden en la planificación y desarrollo urbano de los cantones.

4. Consideraciones finales

- 4.1. El Seguimiento de la Gestión Pública realizado, permitió identificar prácticas empleadas por algunos gobiernos locales, las cuales pueden servir de referencia y ser replicadas por otros gobiernos locales en sus procesos de planificación urbana y ordenamiento territorial.
- 4.2. Dentro de dichas prácticas destacan las relacionadas con la realización de diagnósticos de renovación urbana, la implementación de sistemas y tecnologías de información para la inspección de construcciones (teledetección) y el ordenamiento territorial, la implementación de criterios y recomendaciones establecidos en los instrumentos de planificación nacional y regional, y la ejecución de proyectos conjuntos por parte de algunas municipalidades del GAM.
- 4.3. Además, se identificaron tres grandes desafíos para poder tomar ventaja de la gran tendencia de cambio llamada urbanización acelerada. El primer desafío, se relaciona con la necesidad de abordar el plan regulador como un instrumento dinámico para la gestión del territorio, que se conciba como una política de desarrollo cantonal para planificar el uso de la tierra, gestionar el crecimiento constructivo y promover la movilidad, accesibilidad y el desarrollo socioeconómico de la población, entre otros propósitos
- 4.4. El segundo desafío se refiere a la oportunidad que existe para que la innovación aporte en estos procesos, no solo desde la perspectiva del uso de los sistemas y tecnologías de la información en eficiencia, cobertura y toma de decisiones, sino desde otros ámbitos como el que se involucre al ciudadano como eje primordial. El tercer desafío, gira en torno al fortalecimiento de las capacidades de coordinación (intermunicipal e interinstitucional) y el desarrollo de modelos de gobernanza, que permita superar los paradigmas convencionales de gestión fragmentada de los territorios, para dar paso a visiones y modelos más ajustados a un mundo donde las ciudades compiten entre ellas, pero a su vez, aspiran alcanzar un hábitat más sostenible, accesible y resiliente.
- 4.5. Los desafíos y aprendizajes señalados, así como el análisis del panorama efectuado por este Órgano Contralor, es un insumo para el sector municipal, otros actores vinculados y en particular los gobiernos locales considerados en este proyecto de Seguimiento a la Gestión Pública, de manera que dichos resultados contribuyan al fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales del GAM para llevar a cabo individual y articuladamente la planificación urbana y el ordenamiento territorial, así como definir acciones por los propios gobiernos locales que permitan lograr cambios sustantivos en el corto, mediano y largo plazo.

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

M.Sc. Yorlene Rojas Ortega
Asistente Técnico

Lic. Alexander Segura Segura
Coordinador

Licda. Alexa Valle Valladares
Colaboradora

Ci.: Archivo seguimiento de la gestión pública

5. Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2016). La ruta hacia las *Smart Cities*, Migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2019). Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible. Washington, Estados Unidos.

Banco Mundial. (2018). Estudio de la urbanización en Centroamérica, Oportunidades de una Centroamérica urbana. Washington, Estados Unidos.

Banco Mundial. (2016). Cómo ocho ciudades lograron rejuvenecer sus zonas urbanas. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/07/13/How-eight-cities-succeeded-in-rejuvenating-their-urban-land>

Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica. (2019). Informe Barrido Especial Inspecciones. <http://cfia.or.cr/descargas2019/informes/Reporte-anual-de-obras-sin-permiso-de-construccion-inspeccionadas-en-el-ano-2019.pdf>

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC. (2018). Gobernanza Metropolitana, Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires Documento de trabajo N. °170. Buenos Aires, Argentina.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2017). Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: dinámicas y desafíos para el cambio estructural. Santiago, Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2003). Guía de gestión urbana. Santiago, Chile.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III. (2016). Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos, borrador de septiembre 10 de 2016. Traducción de MIRA Pensadoras Urbanas /María Luisa Cabral Bowling.

Contraloría General de la República, CGR. (2019). Informe N.° DFOE-SAF-OS-00001-2019, Impacto fiscal del cambio demográfico: Retos para una Costa Rica que envejece. San José, Costa Rica.

Environmental Systems Research Institute, Esri. (s.f.). Qué es GIS. <https://www.esri.es/es-es/descubre-los-gis/qu-es-sig/que-es-sig>

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU. (2017). Reglamento de renovación urbana. San José, Costa Rica.

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU. (2018). Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial. San José, Costa Rica.

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU. (s.f.). Renovación Urbana. <https://www.invu.go.cr/renovacion-urbana>

Jurado, J. (2010). La potestad pública de planificación urbana y la jurisprudencia constitucional. Revista de Ciencias Jurídicas N. ° 23, 13-30.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, MIVAH. (2013). Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040. San José, Costa Rica.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, MIVAH. (s.f.). MODALIDAD DE VIVIENDA URBANA INCLUSIVA Y SOSTENIBLE. http://www.mivah.go.cr/Vivienda_Urbana_Inclusiva_Sostenible.shtml

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2020). Documento de Políticas: La COVID-19 en un mundo urbano.

Procuraduría General de la República. (2011). Dictamen N.° 272 del 7 de noviembre del 2011. San José, Costa Rica.

Programa Estado de la Nación. (2016). VIGESIMOSEGUNDO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE, Informe final “Implicaciones sociales, económicas y ambientales del modelo de ciudad vigente en la GAM”. San José, Costa Rica.

Programa Estado de la Nación. (2018). ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE, Un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales. San José, Costa Rica.

Programa Estado de la Nación. (2020). Informe Estado de la Nación 2020. San José, Costa Rica.

Santín, L. (2013). Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios. Ciudad de México, México.

Universidad de Murcia. (s.f.). Tema 1 Fundamentos físicos de la teledetección. <https://www.um.es/geograf/sig/teledet/fundamento.html>

Universidad Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico, EAFIT. (s.f.). Dens urbam – Urbam, EAFIT tiene un software que permite a los municipios verse en el futuro. https://www.eafit.edu.co/centros/urbam/agenda-noticias/Paginas/dens_urbam.aspx

6. Anexos

Anexo N.º 1

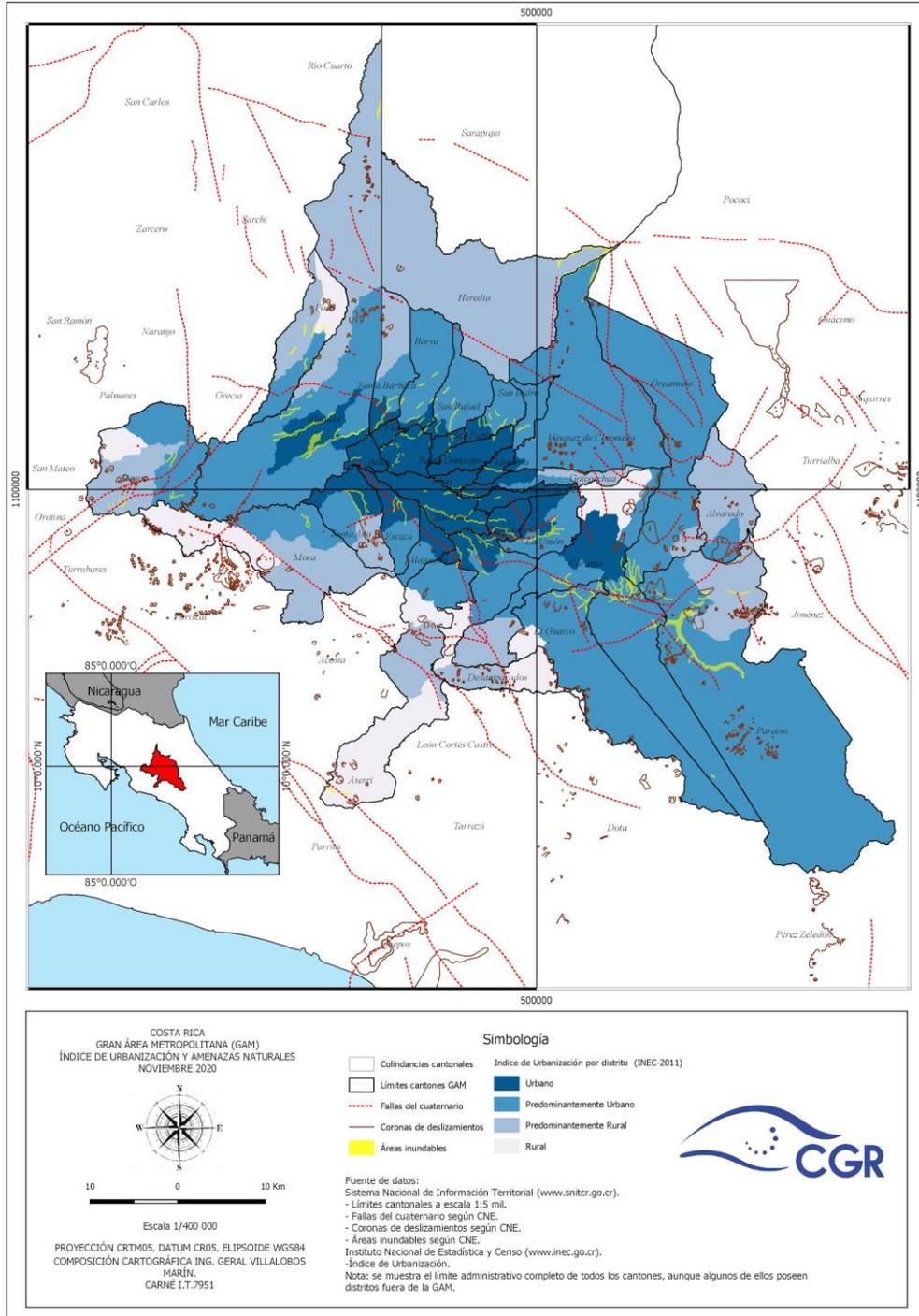
Capacidad de los gobiernos locales del GAM para llevar a cabo individual y articuladamente la planificación urbana y el ordenamiento territorial

Municipalidad	Capacidad obtenida
Municipalidad de Curridabat	Alta
Municipalidad de San José	Alta
Municipalidad de Cartago	Alta
Municipalidad de Escazú	Alta
Municipalidad de La Unión	Alta
Municipalidad de Desamparados	Alta
Municipalidad de Santa Ana	Alta
Municipalidad de San Isidro	Alta
Municipalidad de Belén	Alta
Municipalidad de Heredia	Alta
Municipalidad de Goicoechea	Media
Municipalidad de Montes de Oca	Media
Municipalidad de Alajuela	Media
Municipalidad de Oreamuno	Media
Municipalidad de El Guarco	Media
Municipalidad de Atenas	Media
Municipalidad de San Pablo	Media
Municipalidad de Poás	Media
Municipalidad de Flores	Baja
Municipalidad de Moravia	Baja
Municipalidad de San Rafael	Baja
Municipalidad de Paraíso	Baja
Municipalidad de Alvarado	Baja
Municipalidad de Tibás	Baja
Municipalidad de Mora	Baja
Municipalidad de Barva	Baja
Municipalidad de Santo Domingo	Baja
Municipalidad de Vázquez de Coronado	Baja
Municipalidad de Aserrí	Baja
Municipalidad de Santa Bárbara	Baja
Municipalidad de Alajuelita	Baja

Fuente: elaboración CGR.

Anexo N.º 2

Nivel de urbanización de cantones y algunas de las amenazas naturales del GAM



Fuente: elaborado por consultor externo contratado por la CGR.