

## **Capítulo 6**

# **PROCESO CONSULTIVO Y PARTICIPATIVO PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO Y EL PLANEAMIENTO DEL USO DE LAS TIERRAS COSTERAS**

### **6.1 INTRODUCCIÓN**

El Equipo de Estudio JICA se ha dedicado a promover los procesos de planeamiento consultivo y participativos a niveles regionales y locales al tiempo que sus expertos multidisciplinarios reunían datos e informaciones para su respectivo análisis. A través de este proceso, especialmente por medio de la organización de reuniones con las partes interesadas, el Equipo de Estudio JICA trató de conseguir información, conocimientos, puntos de vista y opiniones locales para que fueran reflejados en estrategias y planes realistas, para así mantener la transparencia del proceso de planeamiento y aumentar el sentido de propiedad del proyecto por parte de la comunidad local en relación al proceso de planeamiento y del plan.

Más aún, el Equipo de Estudio apuntó a promover la autosuficiencia de la comunidad local buscando que ésta no dependiera solamente del apoyo gubernamental y /u otras fuentes externas, sino que se organizara internamente y jugara un papel importante en la solución de sus problemas de acuerdo al plan general que está siendo elaborado.

Es importante por razones teóricas el promover el planeamiento consultivo y participativo con la comunidad local para promover el sentido de propiedad, transparencia y roles compartidos no solamente en las etapas tempranas de la planeamiento sino que también durante la implementación de los planes. Sin embargo, se encontró que hay también otras razones más importantes que las teóricas.

Para resumirlas, las difíciles condiciones que se han encontrado especialmente en las áreas de estudio, al igual que en el desarrollo del turismo costero y en el manejo del uso de la tierra, hacen que el proceso de planeamiento convencional para la elaboración de planes generales para el uso de la tierra tengan pocas posibilidades de éxito.

¿Cuáles son esas condiciones? ¿Por qué los métodos de planeamiento convencionales no funcionan? ¿Por qué y cómo los planes que utilizan los métodos de consulta y participación

tienen una mayor posibilidad de resolver los problemas? Más abajo se tratarán de responder a estas preguntas.

## **6.2 EL SISTEMA ORIGINAL PARA EL PLANEAMIENTO Y MANEJO DEL USO DE LA TIERRA EN ÁREAS COSTERAS**

De acuerdo a la Ley de la Zona Marítimo Terrestre de 1977, las áreas que están hasta 200m desde la línea costera son tierras públicas, para las que se deben establecer dos niveles (nivel regional y local) de planes para el uso de la tierra, para administrar el uso de la tierra y promover el desarrollo turístico en las áreas costeras. En este sistema original para el planeamiento y manejo del uso de la tierra, se debería elaborar a nivel regional un plan general para el uso de la tierra para guiar los planes reguladores a nivel local. En adición, los planes reguladores costeros deberían ser establecidos a nivel local de acuerdo con el plan general para el uso de la tierra.

El ICT, una institución del gobierno central, está a cargo de la formulación de planes generales del uso de la tierra a nivel regional y planes reguladores costeros a nivel local, mientras que los gobiernos municipales (gobiernos locales) están a cargo de la implementación de los planes y hacer que se cumpla la ley.

## **6.3 REALIDAD DELA PLANEAMIENTO MANEJO DEL USO DE LA TIERRA EN ÁREAS COSTERAS**

A comienzos de la década de 1980, casi inmediatamente después de que la Ley de la Zona Marítimo Terrestre fuera promulgada, la capacidad financiera y administrativa del gobierno era lo suficientemente amplia como para seguir la idea original para el planeamiento y manejo del uso de la tierra para las tierras costeras públicas. Sin embargo, en esos días, el desarrollo turístico no era tan activo en las áreas costeras. Por lo tanto, no se elaboraron planes generales para el uso de la tierra en concordancia con la Ley de ZMT desde 1977 hasta comienzos de los 1980s.

Luego de la crisis fiscal en los 1980s, las funciones del gobierno central fueron reducidas drásticamente; por lo tanto, el ICT no pudo elaborar planes generales del uso de la tierra. Sin embargo, la necesidad de planes reguladores a nivel local se incrementó gradualmente debido al crecimiento de la demanda por alojamientos turísticos en las zonas costeras. Sin la guía de planes generales para el uso de la tierra, los planes reguladores fueron hechos a la rápida en la segunda mitad de los 1990s por promotores privados respondiendo a las necesidades por tierras costeras. Ellos asumieron los costos de planificar y controlar los contenidos de la planeamiento. En muchos casos, los promotores privados contrataron consultores para formular planes reguladores bajo la guía técnica del ICT y del INVU. Los gobiernos

municipales aprobaron algunos de los planes luego de sostener reuniones de consulta pública. Este tipo de iniciativa privada es la base del planeamiento regulador costero actual, en lugar de ser un planeamiento que responde a los intereses públicos.

La demanda por tierras costeras para alojamientos turísticos (tanto para turistas internacionales como nacionales), centros vacacionales (para extranjeros), y residencias campestres (para costarricenses pudientes) aumentó gradualmente. Como resultado de estas demandas por tierras costeras, las transacciones informales o ilegales aumentaron, y en algunos casos, ocurrió un nivel de concentración inapropiado de desarrollo costero.

Este estudio de planeamiento del uso de la tierra fue solicitado a JICA por el ICT, de manera de mejorar la situación actual, primero por medio de la formulación de planes generales de uso de la tierra, y segundo por el uso de planes generales de uso de la tierra para guiar a los promotores privados y consultores que están elaborando los planes reguladores. Se pensó que el uso de la tierra a nivel local podría ser bien planificado y manejado una vez que fueran formulados los planes generales del uso de la tierra, y todos los temas relacionados con la planeamiento y administración podrían ser atendidos por los gobiernos central y locales.

Sin embargo, un estudio de la realidad del uso de la tierra costera indica que esta enfoque para resolver los problemas por medio de un planeamiento del uso de la tierra iniciada por el gobierno (de arriba hacia abajo) trabaja de forma insatisfactoria o no del todo.

La situación actual puede ser resumida como sigue. Muchos planes reguladores ya pueden haber sido elaborados. Como resultado, más del 55% de las áreas costeras declaradas ICT en Guanacaste Sur y más del 14% en Corcovado-Golfito están cubiertas por planes reguladores. Adicionalmente, existen muchos casos en los que las municipalidades han otorgado concesiones/derechos de uso sin haber utilizado el planeamiento regulador y muchos lotes de terrenos fueron vendidos, a pesar de que las concesiones de terrenos en la ZMT deben ser otorgadas con base en planes reguladores aprobados por el ICT, INVU y gobiernos municipales de acuerdo con la ley y regulaciones existentes.

Las limitadas áreas costeras con potencial turístico están abiertas para la formulación de nuevos planes reguladores. Esto significa que nuevos planes generales para el uso de la tierra son útiles en la guía de planes reguladores en estas limitadas áreas costeras. Más aún, a pesar de que los planes reguladores están establecidos, es poco probable que los gobiernos municipales los utilicen y los hagan cumplir adecuadamente.

Lo que hace las cosas peores es que las Regiones Guanacaste Sur y Corcovado-Golfito están lejos del Valle Central, y abarcan penínsulas y sus alrededores. Estas dos regiones son áreas

históricamente difíciles en términos de su economía, y los esfuerzos del gobierno central para mejorar la infraestructura y servicios sociales están muy retrasados en relación con otras regiones. Aún con el reciente fuerte apoyo político para apoyar a las regiones, especialmente la Península de Osa y el área de Golfito, se considera que las desventajas económicas y políticas permanecerán por muchos años.

En conclusión, el papel del gobierno y la estrategia de planeamiento para la formulación de planes generales del uso de la tierra, de “arriba hacia abajo”, para guiar la formulación de planes reguladores en aquellas áreas que todavía no cuentan con planes reguladores no es lo suficientemente efectiva para manejar adecuadamente el uso de la tierra y promover un desarrollo turístico regional sostenible.

#### **6.4 PROPUESTA DE UN SISTEMA DE PLANEAMIENTO PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO Y USO DE LA TIERRA SOSTENIBLE EN ÁREAS COSTERAS**

En vista de la situación arriba descrita, es imposible para los grupos interesados, incluyendo los negocios y comunidades locales, depender simplemente de los gobiernos central y locales para la elaboración e implementación de los planes. Antes que simplemente demandar y esperar por un apoyo gubernamental, es esencial que los grupos interesados locales tomen los siguientes tipos de acciones concretas por iniciativa propia:

- Acciones que los grupos interesados locales pueden tomar organizándose y siguiendo planes bien considerados,
- Acciones que los grupos interesados locales necesiten de depender de recursos del gobierno municipal de acuerdo con planes bien considerados, y
- Acciones que los grupos interesados locales necesiten de depender de recursos de agencias del gobierno central de acuerdo con planes bien considerados.

En vista de esto, es esencial que las asociaciones/organizaciones de grupos interesados tomen acciones para mejorar los problemas por sí mismas y soliciten recursos externos para ayudarlas en la implementación de planes que sean compartidos entre los grupos interesados, Para fomentar estas acciones, es esencial que las partes locales interesadas participen en la formulación e implementación de los planes, que compartan responsabilidades, y que jueguen un rol protagónico en proponer iniciativas locales fuertes.

En este Estudio, se utilizó un proceso consultivo y participativo para el planeamiento general del uso de la tierra, no solamente para obtener información de la población local, opiniones y

comentarios sobre el plan, sino que también para compartir el plan y su procesamiento con los grupos interesados y permitirles mantener en mente el plan y los puntos de discusión. El Equipo de Estudio buscó reducir la dependencia de los grupos interesados en el gobierno. En su lugar, se buscó fomentar el monitoreo del uso de la tierra y los cambios del uso de la tierra locales entre ellos; se buscó se organizaran en asociaciones locales para elaborar reglas o directrices para el uso de la tierra; y para buscar recursos externos para desarrollar la infraestructura necesaria, con base en el plan compartido.

## **6.5 NECESIDAD DE TRATAR UNA VARIEDAD DE TEMAS SURGIDOS DE LAS REUNIONES CON GRUPOS INTERESADOS**

Como consecuencia de la adopción de este tipo de enfoque consultivo y participativo, fueron discutidos en las reuniones con los grupos interesados un amplio rango de temas relacionados con el desarrollo turístico, desarrollo socioeconómico locales, recursos naturales, y controles para la contaminación. El Equipo de Estudio necesitó entender diversas situaciones y problemas, y suministrar estrategias/planes para resolverlos. Esencialmente, los planes generales para el de la tierra y los planes reguladores deberían de ser formulados no solamente como herramientas para el manejo del uso de la tierra, sino también como herramientas para canalizar esfuerzos para lograr un desarrollo sostenible incluyendo el manejo de recursos naturales, desarrollo socioeconómico local, y desarrollo turístico. Por lo tanto, es apropiado adoptar un enfoque de planeamiento integrador que trate con una variedad de temas desde diferentes perspectivas al tiempo que se enfatiza el desarrollo turístico.

**Figura 6.1**      **Flujo del Proceso de Planeamiento del Uso de la Tierra y Otros Temas  
Con Base en un Enfoque Consultivo y Participativo**

## **6.6 PLANES DEL USO DE LA TIERRA COMO HERRAMIENTAS BÁSICAS**

Los planes generales del uso de la tierra pueden designar áreas apropiadas para el desarrollo y la conservación de recursos naturales a nivel regional. Al mismo tiempo, los planes generales del uso de la tierra pueden designar usos de la tierra dentro de los Centros de Turismo, por ejemplo, hacia los cuales los inversionistas privados podrían ser atraídos, en donde las instalaciones turísticas deberían estar ubicadas, y en donde los asentamientos comunitarios e instalaciones públicas deberían estar aseguradas. En vista de esto, los planes del uso de la tierra podrían suministrar herramientas muy básicas para el manejo del desarrollo y de los recursos naturales. Subsiguientes acciones efectivas para la promoción turística regional y local, incluyendo el desarrollo local y el manejo de recursos naturales, pueden ser diseñados sobre la base de los planes del uso de la tierra.

## **6.7 PROCESOS SUBSIGUIENTES BASADOS EN PLANES GENERALES**

El Equipo de Estudio JICA ha estudiado y formulado estrategias básicas para una variedad de temas relacionados con el turismo sostenible. Al mismo tiempo, el Equipo organizó una serie de reuniones con los grupos interesados y activó iniciativas locales para continuar los procesos entre las partes interesadas. Más aún, el Equipo de Estudio JICA trató de transferir conocimientos y metodologías a las contrapartes del ICT para que éstas continuaran facilitando e incentivando los procesos locales que el Equipo de Estudio JICA inició o activó. El Estudio de JICA también identificó acciones prioritarias para las dos regiones, al igual que para áreas turísticas individuales. Tales acciones prioritarias deberían ser tomadas en el curso de los procesos consultivos y participativos en el futuro.

**Figura 6.2 Proceso de Planeamiento Consultivo y Participativo Basado en Reuniones con los Grupos Interesados y Procesos Subsiguientes Basados en el Plan General**