

Lizano, Rodolfo

Futuro del desarrollo turístico en los litorales de Costa Rica

Revista de Ciencias Ambientales, vol. 42, núm. 1, julio-diciembre, 2011, pp. 7-18

Universidad Nacional

Heredia, Costa Rica

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=665070690001>



# Revista de CIENCIAS AMBIENTALES

## Tropical Journal of Environmental Sciences



### Futuro del desarrollo turístico en los litorales de Costa Rica

#### *Future of Tourism Development in the Coasts of Costa Rica*

**Rodolfo Lizano <sup>a</sup>**

<sup>a</sup> El autor, especialista en administración de recursos naturales, es director de Planeamiento y Desarrollo del Instituto Costarricense de Turismo, Costa Rica.

#### Director y Editor:

Dr. Eduardo Mora-Castellanos

#### Consejo Editorial:

Enrique Lahmann, UICN, Suiza

Enrique Leff, UNAM, México

Marielos Alfaro, Universidad Nacional, Costa Rica

Olman Segura, Universidad Nacional, Costa Rica

Rodrigo Zeledón, Universidad de Costa Rica

Gerardo Budowski, Universidad para la Paz, Costa Rica

#### Asistente:

Rebeca Bolaños-Cerdas



# Futuro del desarrollo turístico en los litorales de Costa Rica

*Rodolfo Lizano*

El autor, especialista en administración de recursos naturales, es director de Planeamiento y Desarrollo del Instituto Costarricense de Turismo (rlizano@ict.go.cr).

## Resumen

En este artículo se hace un análisis del desarrollo turístico en las zonas costeras y su relación con el modelo de desarrollo turístico del país. Se clarifican datos sobre la ocupación real y el significado que tiene el turismo en función de la ocupación del territorio y en especial del desarrollo que ha sufrido la zona marítimo-terrestre, reconocida como un espacio turístico de gran relevancia para el país. A partir de esta posición se analiza la visión estratégica de esa zona, las políticas, instrumentos y herramientas que se utilizan para su gestión, y en particular se analiza el manual para la elaboración de planes reguladores costeros y las acciones relevantes a desarrollar de cara al futuro

**Palabras clave:** desarrollo turístico costero, modelo turístico, sostenibilidad turística, zona marítimo terrestre.

## Summary

This article provides an analysis of tourism development in the coastal zones and its relation with the tourism development model of the country. It clarifies facts about actual development activity and the impact tourism has in the occupation of territory; in particular the development that the maritime terrestrial zone, known as a tourism space of great relevance for the country, has suffered. From this position the strategic vision of this zone is analyzed, the politics and instruments and tools that are utilized for its management, in particular a manual analysis for the elaboration of coastal regulation plans, and the relevant actions to develop the face of the future.

**Key words:** coastal tourist development, tourism model, sustainable tourism, shoreline area.

## Beneficios del turismo

Las perspectivas mundiales de crecimiento turístico son más que halagüeñas si consideramos la capacidad de sobreponerse que tiene esta actividad a situaciones adversas. Afrontando en la última década atentados terroristas, graves crisis políticas, guerras, epidemias y desastres naturales, el turismo una y otra vez ha dado muestras de ser un sector que, si bien es cierto es altamente sensible ante hechos fortuitos, tiene una gran capacidad de recuperación en el corto plazo. La reciente crisis económica y la recesión, que golpeó al sector turístico hasta causar crecimientos negativos en el 2008, está empezando a mostrar signos de recuperación, estimándose un crecimiento cercano al 4% para el cierre del 2011 (OMT, 2011).

Considerando las proyecciones internacionales que plantea la Organización Mundial de Turismo (OMT) para los próximos años, pareciera que la preocupación a futuro no es tanto sobre la existencia o no de demanda, sino más bien sobre la forma en que se manejará el crecimiento. En el tanto la inversión turística genere la rentabilidad

esperada, el crecimiento llevará cíclicamente hacia una mayor inversión, expandiendo con esto las expectativas de participación de diversos actores.

En una primera mirada, esta situación se puede valorar positivamente por dos razones fundamentales: porque aumenta las posibilidades de mejorar las economías, con crecimiento en el ingreso y el empleo, ante el deterioro de otras fuentes tradicionales de producción, y porque el mismo crecimiento se convierte en el motor que impulsa la innovación y reconversión de productos turísticos, eleva estándares de calidad y competitividad, e induce la inversión pública de corte social, mejorando con ello, en un círculo virtuoso, la capacidad del turismo para generar más riqueza y bienestar en la sociedad.

Los resultados en Costa Rica son indiscutibles. Con el crecimiento logrado hasta el momento, el país se ha beneficiado directamente con los ingresos generados, la inversión privada, la creación de empresas, la generación de empleo y el desarrollo de diversas formas de encadenamientos productivos. En un periodo de 20 años (ICT, 2011), la actividad turística ha crecido más del 600% a una tasa promedio interanual del 10%, es decir más del doble de la velocidad de crecimiento promedio del turismo mundial. Los ingresos por turismo siguen representando cerca del 20% del total de exportaciones, la relación turismo / PIB se ha mantenido entre el 6 y el 7%, y ha generado, en forma directa, cerca del 7% de los empleos en el país, lo que significa que cerca de 150 000 familias viven de esta actividad y posiblemente cerca de 300 000 se benefician en forma indirecta.

Un estudio de la Cepal (Cepal, 2007) estimó que la actividad turística ha contribuido a disminuir en tres puntos porcentuales la pobreza en Costa Rica y en un punto porcentual la de Nicaragua. La cifra es importante por el volumen de reducción de pobreza y además porque el cálculo considera a todo el grupo familiar.

Desgraciadamente, el análisis no es tan simple y cometeríamos un error si nos empeñáramos en reducir el enfoque a un asunto de crecimiento y competitividad. Desafortunadamente, como ocurre en toda actividad productiva, no toda inversión genera crecimiento real y no todo crecimiento genera indefectiblemente desarrollo, entendido aquí como desarrollo humano, cual es el objetivo y aspiración final de la sociedad ante esta actividad económica.

Tal y como lo han tratado varios autores (v.g. Dachary, 2002), potencialmente el crecimiento no controlado, aunado a una mala planificación y gestión, ha generado, en otras latitudes, impactos y asimetrías ambientales, sociales y culturales que de una u otra manera podrían haber impactado la calidad de los destinos turísticos; técnicamente es viable estimar que bajo ciertas circunstancias los impactos sociales, ambientales y culturales pueden impactar negativamente en los destinos turísticos por la vía de la pérdida de calidad, la inseguridad, el rechazo social, la contaminación y el deterioro ecológico, entre otros. Esta es una situación para nada deseable y más bien necesaria de evitar.

Precisamente la necesidad de un enfoque sistémico del turismo, desarrollada por varios autores (García, 2000), nos hace comprender que Costa Rica, como destino turístico, es un concepto que entrelaza relaciones dinámicas entre los atractivos turísticos, la educación, la cultura, la sociedad, el ambiente, la producción y, en fin, entre un sinnúmero de elementos sociales, ambientales y culturales que son los que le imprimen una particularidad diferenciadora y un buen posicionamiento en el mercado turístico nacional e internacional.

Este posicionamiento es el que encausa flujos turísticos hacia el país interesados en “consumir” un destino que ofrece una amplia gama de posibilidades de esparcimiento y recreación simbolizados en una mezcla de productos turísticos

que incluyen sol y playa, ecosistemas naturales, aventura, ruralidad, deportes y actividades vivenciales, principalmente. La intención de estos turistas es en primer lugar pasársela bien y, adicionalmente, obtener con sus vacaciones buenas experiencias y un alto grado de satisfacción como aspiración final.

Cualquier elemento o situación que ponga en riesgo esta aspiración de los turistas se convierte en un elemento de riesgo para el destino y para los objetivos de crecimiento turístico. Los impactos ambientales, la degradación de atractivos, la contaminación visual, la inseguridad e incluso la misma masificación del destino, son situaciones que tienen la capacidad de incidir negativamente en la percepción de calidad y en deteriorar el posicionamiento y la capacidad del destino de seguir atrayendo flujos constantes de turistas.

## Papel de las costas en el desarrollo turístico

Las zonas costeras en el mundo son turísticamente relevantes porque históricamente han concentrado buena parte de los viajes nacionales e internacionales. Desde los destinos masificados y poco diferenciados hasta los altamente exclusivos, el mar y la playa forman un conjunto de atractivos y atractores que se asocian con el ocio, la recreación, el descanso, los deportes y la aventura.

Para el caso de Costa Rica, la zona costera comprende una porción del territorio con dinámicas sociales, culturales, políticas y económicas que han forjado un desarrollo particular. Es ciertamente un crisol de territorios donde se entremezclan variadas visiones y aspiraciones sobre el desarrollo y el bienestar, pero es, ante todo, el sitio donde viven muchos costarricenses y donde se llevan a cabo diversas actividades productivas como el turismo, la agricultura, la ganadería, la pequeña in-

dustria y las pesquerías que contribuyen y suman a la economía regional y nacional.

Aunque físicamente constituye una unidad geográfica de características particulares, cualquier acercamiento a su análisis debe considerar que, más allá de esa unidad, existe una división política, sustentada en la legislación o la interpretación de ella, que la divide, segmenta y hasta departamentaliza. En realidad, no existe una zona costera sino un conjunto de territorios que, a manera de un gran rompecabezas, incluye propiedades privadas, ciudades, zona marítimo-terrestre, zonas de patrimonio natural del estado, áreas protegidas, manglares, islas, cuya particularidad compartida es que limitan con el mar territorial. Esta división se refleja, indefectiblemente, en un sistema de administración y gestión en el que intervienen, con marcos regulatorios, procesos, procedimientos y funcionalidades, distintos actores públicos y privados.

La mayor parte de las costas del país tienen playas con unos excelentes atractivos para el desarrollo de actividades turísticas que están ligadas al disfrute del sol, la playa y el mar. La distribución y características de estos atractores facilitan un patrón de estadías cortas o medias en distintas playas, permitiendo con ello al turista el disfrute de gran variedad de actividades y paisajes en tiempos relativamente cortos. La playa no opera como producto final (como es el caso del destino típico de sol y playa), sino como una ruta o un complemento del turismo motivado por la naturaleza, la aventura, el descanso y los deportes. Debe destacarse el concepto de “playa arbolada”, que simboliza la relación entre playa y bosque que existe en el país como factor de diferenciación y no simplemente la playa como espacio de diversión y esparcimiento.

La zona costera en general cuenta con aproximadamente 40 000 hectáreas<sup>1</sup>. Asumiendo una extensión de 200 metros tierra adentro, a manera

1 Considerando zona marítimo-terrestre, manglares, patrimonio natural, ciudades, propiedades privadas.

de una zona de influencia, se podría dividir esta franja, inicialmente, en tres grandes bloques: cerca de 20 000 hectáreas que corresponderían a zona marítimo-terrestre (ZMT), 12 000 hectáreas a zonas de patrimonio natural del Estado y 8 000 hectáreas a propiedades inscritas y ciudades<sup>2</sup>.

La ocupación y el desarrollo de actividades productivas ha sido un proceso más espontáneo que otra cosa, que ha generado una problemática muy particular. Tal y como lo señalan algunos estudios (TT Argos, 2010), el desarrollo y ocupación de la zona costera podría estar muy lejos de colapsar los recursos de la base territorial. El desarrollo es diferencial, de manera que aunque existen sitios en los que se han concentrado actividades, viviendas y ocupación en general, todavía persisten amplios espacios con poca, ninguna o escasa ocupación. Las situaciones de impacto intermedio, alto y muy alto se hayan puntualmente localizadas en los principales destinos turísticos y centros de población como es el caso, por ejemplo, de playas del Coco, Tamarindo, Puntarenas, Jacó, Quepos, Cahuita y Puerto Viejo. En otras zonas, la ocupación está limitada a *áreas* muy concretas donde ocurren proyectos turísticos específicos o bien en sitios donde se da un desarrollo “hormiga”, con pequeñas edificaciones que en su conjunto podrían generar desajustes sensibles. Frente a estos dos fenómenos hay importantes territorios con ninguno, poco o muy escaso desarrollo turístico, donde prácticamente no está ocurriendo nada, al menos en forma visible.

Esta ocupación no es un fenómeno exclusivo de la ZMT porque ocurre también en las zonas de patrimonio natural, en reservas y en propiedades privadas. Aunque parte de esa ocupación ocurre con observancia del marco legal existente y respetando las normas y condiciones establecidas,

otra parte, tal vez la mayor, se ha desarrollado al margen de la ley, generando una situación insostenible para el país. Considerando que la zona contiene procesos ecológicos complejos, muy frágiles y vulnerables a impactos negativos, y son, si se quiere, para el caso de Costa Rica, zonas muy sensibles, la ocupación al margen de la normativa y malas prácticas es casi seguro que está acarreado una serie de impactos no deseados en términos de desarrollo y bienestar.

Esta situación es particularmente importante en la ZMT porque, siendo una zona destinada principalmente al uso turístico, su desarrollo debe aportar al patrimonio turístico para contribuir con la visión de futuro establecida para el país.

En esta dirección, el crecimiento turístico que Costa Rica se plantea de cara al 2016 (ICT, 2011) está entre un 4 y un 5% para un total de 2,7 millones de turistas internacionales y una estimación de ingresos de US\$ 2 500 millones, lo que no es algo que depende exclusivamente de la promoción, los aumentos en la demanda, los aumentos en la oferta o el volumen de negocio de las empresas privadas. Más allá de esto, el crecimiento dependerá en buena medida del sostenimiento de la calidad de su patrimonio turístico, del grado de conservación de los atractivos, de la naturaleza, de la manera de ser del costarricense y, en fin, de un sinnúmero de elementos relacionados con la calidad ambiental y social del territorio. En esta perspectiva, la utilización sostenible e inteligente de las zonas costeras, y particularmente de la ZMT, es un objetivo estratégico para el turismo del país.

La importancia turística de las zonas costeras es innegable. Una rápida mirada nos permite ver con claridad el nivel de impacto positivo que estas zonas, y en particular la ZMT, tiene sobre la estructura turística del país:

1. De acuerdo con la encuesta aérea de extranjeros (Anuario Estadístico ICT, 2010), cerca del 46% del total de turistas extranjeros

<sup>2</sup> Los cálculos son aproximados dado que todavía no se ha terminado de certificar todo el patrimonio natural del Estado existente, ni se han mapeado todas las propiedades inscritas (privadas) en la zona del litoral. En razón de esta limitación no es posible a la fecha calcular el área exacta de zona marítimo-terrestre con que cuenta el país.



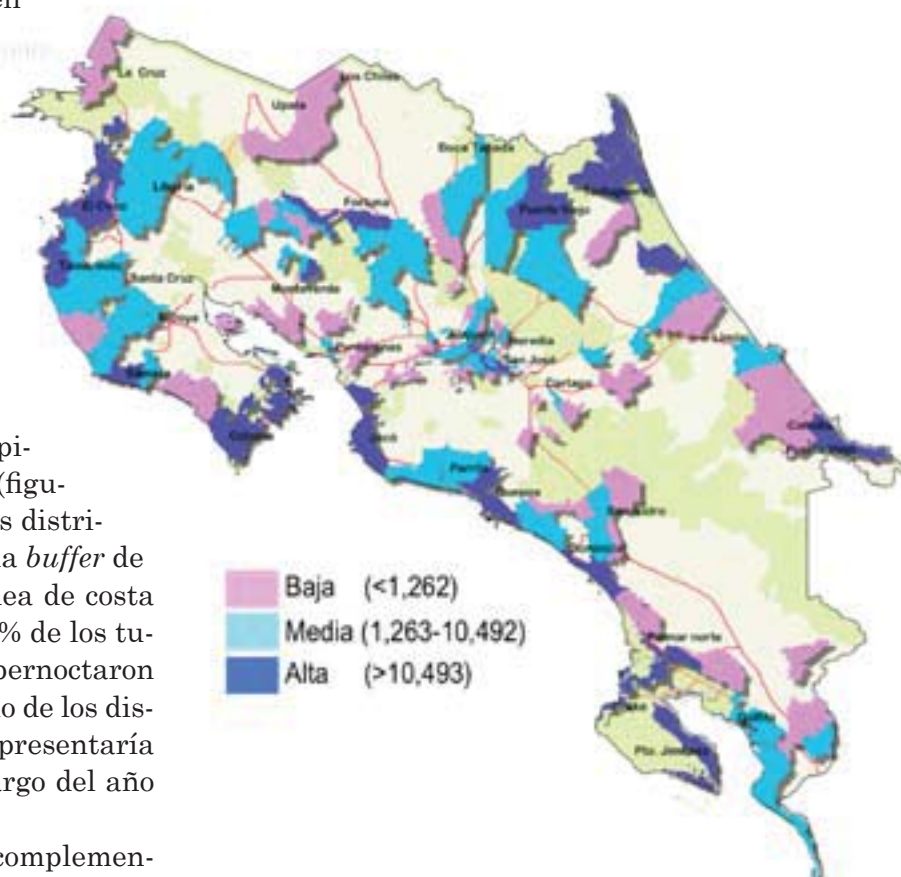
dijeron haber realizado alguna actividad de sol y playa durante su estadía en el país, lo que representa más de 950 000 turistas internacionales, siendo entonces una actividad importante en la mezcla de productos turísticos del país.

2. Estimando el gasto medio de los turistas que realizan actividades de sol y playa en US\$ 1 219 por estadía, se podría considerar que los ingresos que generan todas las actividades de sol y playa es cercana a los US\$ 1 176 millones (web ICT, 2011).
3. La distribución distrital de los pisos de demanda internacional<sup>3</sup> (figura 1) refleja la importancia de los distritos costeros. Asumiendo una zona *buffer* de 500 metros lineales desde la línea de costa hacia el territorio, cerca del 32 % de los turistas internacionales del país pernoctaron por lo menos una noche en alguno de los distritos costeros del país, lo que representaría cerca de 670 000 turistas a lo largo del año (web ICT, 2011).
4. Las zonas costeras facilitan la complementariedad típica del producto turístico costarricense dada la diversidad del paisaje y la cercanía entre parques nacionales, manglares, ciudades, playas, etc.
5. Asumiendo una zona *buffer* de 200 metros desde el litoral, en la zona costera se han construido 907 hoteles que suman 15 255 habitaciones, lo que representa un 36% y un 34% respectivamente de la oferta total del país<sup>4</sup>.

3 Cantidad de turistas que al menos pernoctan una noche en un distrito en particular, calculado a partir de los resultados de la encuesta aérea de no residentes y agrupados a nivel de cantón y distrito en el país.

4 Para el 2011 el país cuenta con 2 471 hoteles y 44 074 habitaciones

**Figura 1.** Distribución de los pisos de demanda por distritos



6. Del total de hoteles en la zona costera, en la ZMT se han construido 389 para un total de 5 865 habitaciones, lo que representa un 15% de los hoteles y un 13% de las habitaciones totales del país. De este total de hoteles 55 tienen declaratoria turística emitida por el ICT y 13 tienen el certificado de sostenibilidad turística (CST).
7. El tamaño promedio de los hoteles se mantiene en 16,8 habitaciones por hotel en la costa y de 15,07 habitaciones por hotel en la ZMT.

nes en todo el territorio nacional. El cálculo se hace a partir del sistema de información geográfica para planta turística del ICT.

Ambos datos están bajo el promedio nacional que es de 17,8 habitaciones por hotel.

8. Asumiendo que las habitaciones están construidas en una densidad promedio de 20 habitaciones por hectárea, el área efectivamente ocupada en la costa sería de 763 hectáreas y de 293 hectáreas en la ZMT; es decir, que en términos generales se está utilizando solamente cerca de 1 000 hectáreas para la ubicación de la planta turística, de las 40 000 hectáreas disponibles en la zona costera y de las 20 000 en la ZMT.

Viendo los números, una primera conclusión es que la ocupación de la ZMT no es predominantemente de carácter turístico, entendido como el emplazamiento de planta turística en la primera línea de costa. Por el contrario, los recientes análisis realizados por el ICT como parte del proceso de control sobre el uso de la ZMT, dan cuenta de que la ocupación con fines residenciales y comerciales de pequeña escala son los usos predominantes

De las inspecciones y levantamientos de información llevados a cabo recientemente en el sector costero de El Coco-Bahía Azul, por ejemplo, se denota como de 444 construcciones existentes más del 61% corresponden a viviendas, un 8% a hospedajes, un 8% a comercio y el resto a otros usos generales. En el sector costero de Junquillal la situación no es diferente. De 153 construcciones existentes el 62% corresponde a viviendas, el 16% a hospedajes, un 3% a comercio y el resto a otras actividades (ICT, 2011).

Este mismo trabajo de inspección ha permitido obtener información sobre la forma en que se está dando esta ocupación<sup>5</sup>: aunque una parte de ella respeta la normativa establecida, otra parte ocurre al margen de la ley simplemente porque

<sup>5</sup> Las debilidades encontradas en estos procesos de inspección llevados a cabo por el ICT constituyen una herramienta que permitirá mejorar la administración y el control permanentes del estado de las concesiones por parte de las municipalidades.

no cuentan con una concesión como establece la Ley 6043 o bien porque presentan algún tipo de anomalía. En este último grupo se encuentran las construcciones que no respetan los retiros de ley o bien que se encuentran parcialmente construidos en la zona pública, concesiones con incumplimiento respecto de lo dispuesto por el plan regulador vigente, principalmente en lo que respecta a densidades, altura y retiros, construcciones afectadas por el patrimonio natural, inexistencia de vialidades oficiales, derechos de vía disminuidos por uso y apropiación indebida de parte de concesionarios, interrupciones y falta de acceso a la zona pública y otras más.

Desde luego, la suma de impactos no es una consecuencia directa del volumen de ocupación sino más bien de la ausencia de prácticas adecuadas de manejo, tales como los sistemas de tratamiento de aguas servidas, la protección de cuerpos de agua, la disposición de desechos, etcétera. Igualmente, la problemática no es atribuible a una sola fuente sino más bien a un conjunto de impactos que genera todo el espectro de ocupación, incluyendo las residencias, comercios, negocios, agricultura, ganadería, pequeña industria, pesquerías y otros.

El turismo es una de las actividades productivas más afectadas con esta situación; este patrón, si se quiere descontrolado, de ocupación y explotación, está generando un uso inadecuado y una serie de impactos negativos con efectos adversos sobre el espacio turístico, la calidad de los productos turísticos, la competitividad del sector y el posicionamiento del país como destino turístico.

Mientras que, por ejemplo, las empresas turísticas formalmente establecidas tienen una necesidad directa de observar prácticas ambientales adecuadas en función de la calidad de su producto turístico y están a la vez más expuestas al escrutinio de turistas y entidades públicas, el resto de la ocupación de residencias y negocios funcionan sin un incentivo directo para aplicar



prácticas adecuadas o simplemente no tienen los medios económicos necesarios para ello.

## Visión estratégica de la zona marítimo-terrestre

Dada la importancia estratégica de la zona costera y en particular de la ZMT, el Estado costarricense ha establecido una política para su utilización orientada al mantenimiento de las ventajas comparativas, al sustento de las condiciones competitivas del patrimonio turístico y a la solución de la situación de habitantes y pobladores locales. En esta visión de política la contribución al desarrollo de la ZMT se define como una función del “enriquecimiento” en toda la estructura de la sociedad, incluyendo además de los beneficios económicos otros capitales tales como el social, el simbólico, el humano, el patrimonial y el natural.

Dicha política es consecuente y a la vez continuación de las políticas nacionales que en materia de turismo se han dictado en el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2010-2016, y que reflejan la dirección del crecimiento turístico: (i) el país no está interesado en aumentar indefinidamente la cantidad de turistas sino más bien en la “calidad” de esos turistas; (ii) no está interesado en un posicionamiento basado en precios bajos sino más bien en la revalorización del ambiente y los atractivos naturales, sociales y culturales como elementos vitales para la diferenciación del destino, y (iii) no está interesado en promocionar y comercializar productos turísticos indiferenciados sino un concepto con imagen e identidad propia que permita transmitir experiencias auténticas a los turistas que nos visitan.

De esta manera los lineamientos de la política se han enfocado en:

- Determinar qué y cómo se deben usar los elementos turísticos para facilitar la conservación de los valores naturales y culturales

del destino, asegurar la compatibilidad entre los diferentes usos que se puedan dar a los recursos y evitar los costos de congestión o degradación del espacio turístico.

- Asegurar la calidad y el cuidado del capital simbólico que significa la imagen y la marca<sup>6</sup> de la zona costera como “bien colectivo”, impidiendo los comportamientos oportunistas que pretenden aprovecharse de las ventajas que proporciona sin preocuparse de su cuidado, acarreando con esto importantes costos para el conjunto del destino turístico.
- Intervenir ante fallas de mercado para generar un ambiente propicio para la competencia empresarial mediante normas que equiparen los costos de entrada, el modelo de negocio y las reglas para una competencia económica y la protección del ambiente y las comunidades locales.
- Reconocer los derechos y establecer los deberes de los pobladores locales y las comunidades respecto de sus valores simbólicos, culturales y patrimoniales.

La planificación es el instrumento por excelencia para impulsar la política turística en las zonas costeras. Sin embargo, para hablar sobre este tema es necesario barrer una serie de mitos que se han tejido en torno a ideas distorsionadas de la realidad.

Lo primero es que la planificación es un proceso continuo que debe ayudarnos a establecer ese equilibrio entre el uso y la conservación de los atractivos turísticos, como una forma de garantizar el sostenimiento de las ventajas comparativas y competitivas del país en materia de turismo. Para la ZMT la ausencia de planificación, entendida como la ausencia de un plan regulador

6 La imagen del destino está formada por un conjunto de informaciones, conocimientos, creencias, impresiones, actitudes y emociones que tienen las personas sobre el destino, de manera que es un activo tremendamente frágil, dada la inmaterialidad de las bases sobre las que se sustenta

costero aprobado y publicado en *La Gaceta*, no es la causa de los problemas de ocupación ilegal, invasiones, construcciones ilegales, impactos ambientales o impactos sociales.

La ausencia de planificación costera significa la carencia de un instrumento técnico para impulsar el desarrollo económico, social y ambiental. En ausencia de planes reguladores existen suficientes normas legales que le permiten a la administración ejercer el control sobre la ZMT; es decir, las actuaciones ilegales no se explican por la ausencia de un plan regulador sino por las actuaciones dolosas de personas que tratan de sacar provecho de la utilización descontrolada de la zona costera y por las actuaciones permisivas de la administración.

El segundo mito que se ha generalizado es que la planificación en sí misma resuelve los problemas de la ZMT. La idea generalizada de que la formulación de planes, mapas y reglamentos es suficiente para garantizar el desarrollo y corregir la problemática costera ha generado una atención tan excesiva sobre esta parte del proceso que prácticamente se ha invisibilizado la implementación como la parte central del asunto.

La importancia relativa que ha recibido esta parte del proceso ha resultado en un exceso de trámites y requisitos que diversas instituciones colocan en el camino. El resultado final que estamos observando es una etapa de formulación de planes que se hace interminable, discusiones estériles que se extienden a lo largo del tiempo y finalmente procesos aprobatorios igualmente complicados, confusos y que se hacen eternos, reflejando algo así como un temor a avanzar en la dirección trazada.

Posiblemente, el hecho de que la mayor parte de los esfuerzos se consumen en la etapa de formulación y aprobación de planes, ha pospuesto el tema de la implementación como un asunto de menor relevancia, invisibilizando la necesidad de las estrategias de implementación, los presupuestos adecuados y el desarrollo de capacidades

técnicas en el plano local, como condiciones relevantes para que esa planificación pueda contribuir en la solución de los problemas.

El tercero de los mitos, y que deriva de los dos anteriores, es que existe una imperiosa necesidad de desarrollar procesos de planificación en todo el territorio costero. Claro está que si la atención está concentrada en el diseño de planes y se asume que esos planes resuelven los problemas, el paso lógico sería la pretensión de desarrollo de planes a todo lo largo de la costa. Aunque esto puede ser una condición deseable, lo cierto es que la planificación costera es un instrumento para promover desarrollo y, por lo tanto, su ejecución debe estar priorizada en función de las estrategias, necesidades y posibilidades nacionales y regionales. Un plan regulador no es una herramienta de control sino una de desarrollo; es fácil comprender que la capacidad teórica para diseñar planes siempre será inferior a la capacidad real de implementación, de manera que la planificación indiscriminada puede resultar en un esfuerzo infructuoso y poco rentable en el tiempo.

Vistos estos puntos examinemos cómo avanza la planificación costera. Cada uno de los territorios que componen la zona costera está sujeto a diferentes procesos de planificación. Para las áreas protegidas y el patrimonio natural corresponden los planes de manejo, para las ciudades y propiedades privadas corresponden los planes reguladores urbanos, y para la ZMT corresponden los planes reguladores costeros.

Para la ZMT la planificación parte del principio establecido en el artículo 26 de la Ley 6043, donde se establece que el uso de la ZMT debe estar en función de un plan nacional de desarrollo turístico del que se derive un plan de uso para la zona costera; es decir, el desarrollo de la ZMT se ancla en la actividad turística antes que en otras actividades productivas y determina la elaboración y diseño de planes como la herramienta para hacer operativas las políticas y estrategias de desarrollo.

Basado en procesos de planificación nacional y regional, las prioridades para la planificación costera se establecieron en una serie de centros de desarrollo turístico sostenibles (ver figura 2) definidos como espacios con condiciones relevantes de patrimonio turístico capaces de soportar e impulsar crecimiento, desarrollo de productos y contribuir al posicionamiento turístico del destino. En otras palabras son sitios “estrella” para el desarrollo turístico y de ahí la necesidad de su planificación.

**Figura 2.** Ubicación geográfica de los centros de desarrollo en la ZMT.



Fuente: Plan Nacional de turismo de Costa Rica 2010-2016.

En su conjunto, los centros abarcan cerca de 4 800 hectáreas efectivas (separando casi 4 000 hectáreas de PNE). En toda esta extensión se localiza no más del 25% de habitaciones turísticas del país que ocupan cerca de 530 hectáreas para una densidad de aproximadamente 20 habitaciones por hectárea.

Los planes para estos centros están siendo elaborados por el ICT en coordinación con las municipalidades. Se han denominado planes reguladores integrales (PRI), y constituyen el instrumento legal y técnico que permite la planificación costera en el marco de un desarrollo económico, social y ambiental equilibrado.

A la fecha se han elaborado 10 PRI en los siguientes centros de desarrollo: playa Hermosa-el Coco-bahía Azul; Avellanas-Junquillal; Sámara-Carrillo; San Miguel-Coyote; Santa Teresa-Mal País; Cabuya-Montezuma; Esterillos-Palo Seco; Matapalo-Barú; Drake; islas del golfo de Nicoya. Todos ellos se encuentran todavía en alguno de los largos procesos de aprobación comentados anteriormente.

En paralelo, las municipalidades de la costa pacífica del país comprendidas entre la frontera norte (La Cruz) y el río Barú en el sur, están desarrollando, con el apoyo del proyecto de empréstito nacional denominado Proyecto BID-Catastro, todos los planes reguladores que complementan el trabajo antes mencionado. Con esto, en el corto plazo se tendrán propuestas de planes reguladores para

una buena porción de la costa pacífica del país.

Para la elaboración de estos planes reguladores se publicó el Manual para la Elaboración de Planes Reguladores Costeros (*La Gaceta*, 2010), en el que se establecen las normas de acatamiento obligatorio para la planificación y la estrategia de implementación de esa planificación.

Este manual es una herramienta de política pública mediante la cual se orienta el tipo de turismo y el modelo de negocio deseado para la primera línea de costa, siempre en consonancia con el modelo de desarrollo turístico del país y con lo dispuesto por el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2010-2016. De acuerdo con esta norma, la competitividad de las empresas turísticas existentes y de las nuevas que pudieran instalarse deberá ajustarse y responder a las condiciones generales, estandarizadas para la ZMT del país, bajo la lógica de un modelo no masivo, sostenible y que promueva la dispersión del gasto turístico. Es también la herramienta que permitirá a la administración encontrar soluciones a la situación de ocupación destinando terrenos para promover el desarrollo social y comunal cuando sea necesario.

El Manual establece una serie de usos del suelo estandarizados con el propósito de facilitar el proceso de formulación y, lo que es más importante, promover la participación de los diferentes actores en el desarrollo integral del espacio turístico en la ZMT. De esta manera, el Manual contempla la utilización de la clasificación de usos que se describe a continuación:

*Desarrollo turístico:* Contemplar zonas para el emplazamiento de planta turística catalogada como tal en los manuales y reglamentos emitidos por el ICT. El desarrollo empresarial está llamado a fortalecer la oferta de productos, contribuir con la imagen del país y generar riqueza y distribuir beneficios, en la forma de empleo, por ejemplo, en el ámbito local.

*Uso turístico:* Contemplar zonas de servicios y facilidades para el disfrute público de las playas, tanto para el turismo nacional como extranjero, así como zonas para establecer proyectos de recreación para cooperativas, asociaciones y otros grupos organizados señalados en la Ley 6043, como una forma directa de incentivar el turismo nacional con calidad. Los planes tienen contempladas áreas denominadas áreas núcleo para el *desarrollo turístico* que dictan las normas de uso del espacio costero para garantizar no solo el libre tránsito sino condiciones y servicios básicos y mínimos para garantizar que toda persona tenga acceso a disfrutar de la playa y el mar.

*Desarrollo social:* Contemplar zonas reservadas para el mantenimiento de comunidades locales, residencias locales y actividades comerciales asociadas tales como centros de acopio para pesca artesanal y otras pequeñas actividades productivas. Contemplar zonas para el emplazamiento de servicios e infraestructura pública que acompañen el desarrollo costero tanto social como turístico.

*Protección:* Contemplar zonas para proteger las márgenes de los ríos y quebradas así como fuentes de agua y/o recarga que puedan existir y que forman parte de la ZMT. Contemplar además la inmovilización de zonas que por diversos factores sean consideradas como de riesgo o peligrosidad para los visitantes.

*Desarrollo vial:* Contemplar el conjunto de caminos, senderos, veredas y parqueos necesarios para asegurar el desarrollo turístico y social de la ZMT.

La cantidad de área que se destina a cada uso en particular depende de las características de cada sector costero, de manera que pueden exis-



tir sitios donde se favorece el desarrollo turístico y otros sitios donde se favorece los usos turísticos o el desarrollo social. Cualquiera que sea el caso, el Manual estandariza para cada uno de los usos los factores de desarrollo permitidos, como la altura, la densidad, la cobertura, los retiros y otros más.

La elaboración de estos planes considera la determinación del patrimonio natural del Estado, así como los índices de fragilidad ambiental y la necesidad de una viabilidad ambiental emitida por el ente competente como una forma de garantizar la adopción de las mejores prácticas ambientales en el proceso de planificación. Esto es importante no solo por los riesgos naturales que enfrentan las zonas costeras sino también por la vulnerabilidad y sensibilidad de los procesos ecológicos que ocurren en estas zonas y que son, en suma, responsables de la calidad del espacio turístico. Como ya se ha mencionado, el deterioro ecológico lleva a un deterioro turístico y a un agotamiento de los destinos, situación para nada deseable en la proyección de crecimiento turístico futuro.

Igualmente se incluye como parte de la planificación las estrategias de implementación que contemplan desde la organización local hasta las proyecciones financieras para hacer frente a las inversiones públicas (agua, vías de comunicación, datos y voz, seguridad, saneamiento, etc.) necesarias para llevar la planificación a la práctica. La gestión del destino, basada en la ejecución de los planes reguladores representa una oportunidad para consolidar la coordinación entre municipalidades y aumentar la eficiencia de las acciones que en forma dispersa se programan para impulsar el turismo, particularmente las que tienen que ver con las inversiones públicas de largo plazo.

## Acciones relevantes a futuro

Existe una gran oportunidad para el desarrollo del turismo en las zonas costeras, pero esto

va a requerir el desarrollo de los procesos necesarios de planificación que permitan revertir en el mediano plazo la problemática de ocupación ilegal y, más importante aun, controlar la generación de impactos ambientales que atentan contra la calidad del espacio turístico. De acuerdo con las proyecciones de crecimiento turístico que tiene el país (cerca de 3 000 nuevas habitaciones para los próximos cinco años) no debe existir presión sobre el uso del suelo. La ocupación proyectada será baja en comparación con el área disponible en la zona costera.

Las zonas costeras ofrecen suficiente área disponible, siendo que no existe una situación expulsiva respecto de otras actividades diferentes al turismo. El Manual para elaborar planes reguladores ofrece las herramientas para balancear la forma en que se ocupa el espacio costero permitiendo la interacción entre usos turísticos, comunales, comerciales y de conservación y protección. En los procesos de diseño y aprobación se debe garantizar que se ha realizado la mezcla de usos más adecuada para cada sector costero y que se han tomado en consideración las necesidades de comunidades y pobladores locales.

Como parte del punto anterior se debe siempre considerar el respeto a los pobladores y comunidades locales de manera que la planificación tome en cuenta sus necesidades. Para esto las zonas destinadas al desarrollo social no son antagónicas a las de desarrollo turístico y ambas pueden coexistir en un mismo sector costero, primando el tema de la erradicación de la ocupación ilegal y el desarrollo de buenas prácticas respecto del entorno.

El desarrollo del turismo en la ZMT no es, desde luego, solo un asunto de política pública, planificación y zonificación del espacio turístico, sino que también tiene que ver con la gestión por parte de las municipalidades y otras instituciones que tienen bajo su responsabilidad la administración de la ZMT. Existen diversas experiencias a



nivel internacional que evidencian que aun cuando se han realizado los procesos de planificación, los resultados muestran situaciones no deseadas como la saturación de las costas, la pérdida de atractivo de destinos y la sobreexplotación de recursos.

Se debe avanzar en la gestión y administración eficiente de la ZMT para procurar el desarrollo deseado. La inversión pública, la atracción de inversiones, las estrategias de crecimiento y los objetivos de desarrollo deben estar en consonancia con el tipo de turismo que el país quiere para la primera línea de costa. La atracción de inversiones debe orientarse a aquellas que suman valor al modelo de desarrollo y que, por sus características y filosofía de desarrollo, encajan con las normas de política pública y de los planes reguladores aprobados en la ZMT.

Los desastres naturales como terremotos, ciclones y tsunamis, entre otros, son factores que, aparte de tener graves consecuencias por la pérdida de vidas humanas, acarrear graves consecuencias económicas (para el turismo) debido a las pérdidas en infraestructura, planta turística e imagen del destino. Son fenómenos prácticamente impredecibles que parecieran estarse intensificando a nivel mundial, generando estragos en los países menos desarrollados donde posiblemente la capacidad de respuesta y reacción se ve limitada por la escasez de recursos económicos. La planificación debe considerar los resultados de las valoraciones ambientales y de riesgo que se detallen para extremar las precauciones a tomar en lo que al desarrollo se refiere.

La imagen de destino con que hemos posicionado el país a nivel internacional da cuenta del concepto de costas arboladas, con construcciones en baja densidad y amplias líneas visuales en la costa. Estos son elementos que se estandarizan en el Manual para elaborar planes reguladores costeros y que deben implementarse como parte

del desarrollo turístico en las costas. Son elementos que deben seguir diferenciando a Costa Rica.

Tal y como se define en el Plan Nacional de Turismo 2002-2016, las prácticas de gestión de destinos turísticos como esfuerzo local de los municipios es apenas incipiente en el país. No ha existido experiencia previa y, por lo tanto, es un tema que requiere atención inmediata para fortalecer la visión de un desarrollo ordenado y equilibrado por centro de desarrollo. El grado de descoordinación que pueda existir entre los actores relacionados con el desarrollo debe resolverse en procura de la visión de futuro planteada. El desarrollo de procesos de gestión local de destinos debe mejorar el nivel de coordinación, entre agencias gubernamentales relevantes, municipalidades, organizaciones privadas y comunidades locales para lograr la implementación de los planes diseñados y de este Plan Nacional de Desarrollo.

## Referencias bibliográficas

- Cepal. 2007. *Turismo y condiciones sociales en Centroamérica: Las experiencias en Costa Rica y Nicaragua*.
- Dachary, A. y Arnaiz, S. 2002. *Globalización, turismo y sustentabilidad*. Universidad de Guadalajara.
- ICT. 2011. *Plan Nacional de Turismo Sostenible de Costa Rica 2010-2016*. Dirección de Planeamiento y Desarrollo de ICT.
- ICT. 2011. *Informe de inspecciones en 4 planes reguladores integrales de la costa pacífica costarricense*. Subproceso de Inspección de la Zona Marítimo Terrestre.
- ICT. 2010. *Anuario estadístico del ICT*. Subproceso de Administración de la Información de ICT.
- ICT. 2011. [www.visitcostarica.com](http://www.visitcostarica.com), Sección de Estadísticas. Subproceso de administración de la información.
- García, M. 2000. *Nuevos Caminos para el Estudio del Turismo desde la Teoría de Sistemas*, México: Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, Año 7, Núm. 23.
- La Gaceta*. 2010. *Manual para la elaboración de planes reguladores costeros en la ZMT*. Número 52, marzo de 2010.
- OMT. 2011. *World tourism barometer*, volumen 9, agosto.
- TT Argos. 2009. *Dinámica territorial del Desarrollo Turístico costero: Síntesis, conclusiones y recomendaciones*. Informe final para Center for Responsible Travel, Crest.