

Inconsistencia del decreto de ampliación del anillo y Plan Prugam

EDUARDO BRENES

Amparados en la ley 4240, de *Planificación urbana*, en la 8342, de *Cooperación Internacional entre Costa Rica y la Unión Europea*, en el decreto 31062 Mopt-Mihav-Minae, que creó el Consejo Nacional de Planificación Urbana y la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), y en la firma del Convenio ALA/2002/001-068 entre Costa Rica y la Unión Europea, nos dimos a la tarea de cumplir con los resultados esbozados desde la Fase II del PNDU para la Gran Área Metropolitana (Gam) y consolidados en el mencionado Convenio con los europeos para impulsar el Proyecto Prugam (Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana), a saber: actualizar el Plan Gam de 1982, elaborado por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu), elaborar, actualizar u homologar los 31 planes reguladores de la Gam y trabajar el tema de la cultura y la gestión urbana.

Tras seis arduos años de trabajo, la integración de sectores centrales, municipales, académicos y comunitarios, y de consultores, funcionarios y otros colaboradores, el Proyecto Prugam, a través de su Entidad Gestora, logró cumplir con la totalidad de sus cometidos. El Plan Prugam 2008-2030 fue entregado con sus contenidos urbanos y ambientales, los 22 planes reguladores, directamente trabajados por las municipalidades y Prugam, entregaron la documentación ambiental a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, contando ya 10 de ellos con la “viabilidad ambiental” aprobada por dicha Secretaría, y 12 concejos municipales organizaron sus audiencias públicas sobre su plan regulador. En cuanto a la gestión y cultura urbanas, se cumplieron las metas de impulsar con el Ministerio de Educación el tema urbano-ambiental a nivel de escuelas; el tema de cultura urbana con la Universidad Nacional Estatal a Distancia; la capacitación a funcionarios municipales con el Instituto Tecnológico; el establecimiento del Observatorio del Desarrollo Urbano en la Universidad de Costa Rica; la incorporación de la Universidad Nacional en materia cartográfica y la construcción de las obras demostrativas (iluminación de parques urbanos y metropolitanos, arborización de calles, construcción de un vivero y auditorio en Coronado, rescate de la ciudad de Alajuela, peatonización del Paseo de Europa en San

José y alcantarillado pluvial en Montes de Oca). Estas obras se llevaron a cabo gracias al apoyo de las respectivas municipalidades y de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

El Proyecto Prugam deja, además, el Sistema de Información Geográfico de la Gam –el Sigam– con toda la cartografía en proyección CRTM-05 y en formato digital, incluyendo la cartografía del Instituto Geográfico Nacional 1:10.000, la cartografía del Plan Prugam 2008-2030 y, eventualmente, la información de los planes reguladores cantonales, además de todos los estudios que se llevaron a cabo.

La inversión final del Proyecto alcanzó los 15 millones de euros, entre recursos europeos y nacionales. El Plan se desarrolló durante las tres últimas administraciones gubernamentales y se logró impulsar en forma coherente y técnica la relación geográfica entre municipios y región, entre gobierno central y municipalidades, entre plan regulador y plan regional, entre lo urbano-rural y lo ambiental, entre movilidad y calidad de vida, entre población y territorio, entre desarrollo y protección, por citar algunos grandes alcances.

El marco técnico-legal descrito inicialmente y los productos alcanzados partieron de un acuerdo-país, el cual implícitamente consideró la revisión y actualización del Plan Gam de 1982 como nueva herramienta regional para orientar el desarrollo urbano, cumpliendo con nuevos requisitos existentes en nuestra legislación no presentes en 1982. Era igualmente lógico pensar y trabajar los nuevos planes reguladores en función del nuevo Plan Prugam 2008-2030. Era también de esperar la revisión y aprobación del nuevo Plan por parte del Invu, siendo ellos parte del Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU).

Al aprobarse la viabilidad ambiental del Plan Prugam 2008-2030, mediante las resoluciones 1308, 1532 y 2748-2009-Setena, se acoge la zonificación del territorio de la Gam, la cual es vinculante y obligatoria para todos los sectores. Según ella hay tres grandes zonas: urbana, agropecuaria y de protección, con sus respectivas subclases o subcategorías del territorio, que a través del Reglamento de Desarrollo Sostenible orienta el desarrollo urbano a través de los planes reguladores cantonales. De allí que cada plan regula-

El autor, arquitecto, es exdirector del Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam).

dor debe llegar a tener su propia viabilidad ambiental a nivel cantonal.

¿Por qué, entonces, se da la publicación del decreto ejecutivo 35748, que pretende ampliar el anillo de contención de 1982, en contra de lo establecido en el marco del Consejo Nacional de Planificación Urbana y del Proyecto Prugam? Cuando en 1982 se publicó el Plan Gam, la expansión urbana era aún escasa, las ciudades se mantenían como núcleos no expandidos; quedaba mucho territorio por desarrollar o construir. Lejos de aplicar principios valiosos del Gam 82, el Invu fue permisivo y promotor de un modelo de crecimiento de baja densidad, voraz en el consumo de tierras vírgenes, alejadas y por lo tanto más “baratas”. El Invu comenzó a expandir las ciudades a través de urbanizaciones, luego siguió el sector privado construyendo urbanizaciones y condominios, y al extenderse la ciudad de esa forma se consolidó la segregación social y espacial. El resultado, 28 años después de la publicación del Gam 82, es una serie de ciudades conurbadas, extendidas horizontalmente y de muy baja densidad. Sin oferta de vivienda en los centros urbanos, la población vive cada vez más lejos, con infraestructura vial deficiente, servicios escasos y tiempos de viaje más largos; en fin, la ruina de los cascos centrales y la pérdida de calidad de vida para los habitantes de la Gam.

Al irse poblando el espacio urbano dentro del anillo de contención, la presión por el desarrollo fue en aumento. La expansión de urbanizaciones y condominios se afianzó con apoyo del sistema financiero-institucional. De hecho, el anillo se rompe una y otra vez para permitir desarrollos fuera de sí, presionadas las autoridades por los desarrolladores, los dueños de la tierra y la poca o nula exigencia técnica por revertir el proceso. Es así como, tres veces ya, se ha querido ampliar el anillo de contención mediante decretos ejecutivos. Las dos primeras veces (administraciones de Rodríguez y de Arias Sánchez) sin justificar técnicamente dicha ampliación, por lo que fueron derogados. La tercera vez, en febrero de 2010, el decreto presenta en sus considerandos una justificación basada en la viabilidad ambiental del Plan Prugam 2008-2030; no obstante, no aplica lo aprobado cuando se sabe que un 75% de dicha franja es de fragilidad ambiental alta (zonas agropecuarias) o muy alta (zonas de protección) y que por lo tanto el desarrollo urbano no es aconsejable bajo los porcentajes de cobertura que el decreto pretende. El Plan Prugam 2008-2030 y su viabilidad ambiental proponen no un anillo sino la zonificación antes descrita, la cual técnica y legalmente se puede aplicar a través del sistema de información geográfico.

Estamos ante una acción paradójica. Se cumple con el planeamiento y la aprobación de la parte ambiental. ¿Será que se sucumbe nuevamente ante la presión de intereses particulares? ¿Será cierto que

dicha presión se da en función de las necesidades de vivienda para sectores menos favorecidos y de allí su “humana” pretensión? El desarrollo y el crecimiento de las áreas urbanas debe contar con el apoyo del sector privado y de la industria de la construcción. Han surgido nuevos retos, de allí la propuesta del Plan Prugam 2008-2030. Veamos algunos de sus alcances y su visión del modelo de desarrollo urbano planteado:

La variable ambiental define las tres macro-zonas: de protección, de producción y urbana. En ellas se plantean 16 parques metropolitanos y la trama verde a lo largo y ancho de los ríos. La variable ambiental, entre otras cosas, coadyuva a la solución adecuada de los asentamientos en precario de la Gam.

Se plantea una red vial a partir de las vías existentes y propuestas, de manera que pueda lograrse una mejor conectividad vial a nivel regional. Esta red toca tangencialmente las principales ciudades de la Gam, evitando que el tránsito vehicular siga congestionando las áreas urbanas. El transporte masivo con modalidad bus y tren interurbano se integran, complementados con paseos peatonales y ciclovías. El transporte público ingresa a los centros urbanos, función fundamental para la población, pero su concepto no es ya el de gran parqueo de buses en que se han convertido nuestras ciudades. Las tecnologías a utilizar deberán ser ambientalmente amigables, impulsando un tren eléctrico como eje transversal de transporte público.

Las ciudades se ven como centros multifuncionales y compactos, de alta densidad y con edificios de mayor altura, culturalmente diseñados. La ciudad es sitio de encuentro, con espacios públicos agradables. La convivencia social, producto de una ciudad habitada y mejor integrada espacial y socialmente, será sinónimo de una mejor seguridad ciudadana. Con más árboles y zonas verdes, su paisaje y efectos ambientales serán agradables a los sentidos. Los ríos se irán integrando a través de la trama verde y los parques proveerán espacios para la recreación y el esparcimiento.

El desarrollo y la construcción de la infraestructura sanitaria, pluvial, de energía y de telecomunicaciones, así como la dotación de servicios públicos de salud, educación y recreación se irán dando en función del número de habitantes de cada centro compacto. Reestructurar la Gam en todos sus principales sistemas implica una inversión de millones de dólares. El Plan también incursiona en este tema: prioriza algunas de ellas, como las referentes a carreteras y al desarrollo del transporte público, y propone un esquema de largo plazo que requiere una política de estado.

El Plan Prugam como herramienta se constituye en una forma de simplificar trámites. Quien diseñe con fundamento dicho instrumento y los planes reguladores, siguiendo los mismos principios, es garante de un trámite expedito y simple. El Sistema de Infor-

mación Geográfico que deja el Plan es una forma de acceder a la información cartográfica, reglamentaria y técnica entre el plan regional, los planes reguladores y la materia ambiental.

¿Seguiremos con estas insistencias? Corresponde a

la sociedad en general y a las autoridades en particular estructurar las políticas, las herramientas y los mecanismos que hagan posible impulsar este modelo. La propuesta sigue sobre la mesa.

Inicio - Siguiente

Mitos y paradojas respecto del anillo de contención urbana de la Gran Área Metropolitana

TOMÁS MARTÍNEZ

Las múltiples presiones económicas, y de ocupación, sobre la definición de esquemas de ordenamiento para el uso de la tierra constituyen uno de los principales retos para la planificación del crecimiento urbano. Aunque es una dinámica común en cualquier parte del mundo, es mucho más evidente en las ciudades latinoamericanas y, por supuesto, en Costa Rica y en la Gran Área Metropolitana (Gam). El crecimiento acelerado hace necesario un proceso de planificación conjunta del territorio regional que comparten varios municipios dentro de un esquema de planificación regional, tal como lo plantea el Prugam.

En las últimas semanas se ha desatado la polémica por el decreto 35748-MP-Minaet-Mivah firmado por el presidente Óscar Arias y los ministros de Ambiente, de la Presidencia y de Vivienda. Dicho decreto aumenta hasta en 200 metros a la redonda el límite del anillo de contención urbana, en las fincas por cuyos terrenos se trazó ese borde.

Ante las numerosas críticas y oposición, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu) y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah) argumentan que dicho decreto se aplica solo a los 12 municipios que no tienen plan regulador, y que esta área es de “tan solo 1.200 hectáreas”. Sin embargo, estas 1.200 hectáreas equivalen a casi dos veces el área del cantón de San Pablo o a casi el cantón de Curridabat, con el agravante de que esas 1.200 hectáreas están en las zonas que todos los estudios técnicos, geológicos, ambientales e hidrogeológi-

cos, no solo efectuados por el Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam), sino por los principales centros de investigación de las universidades públicas de Costa Rica, definen como las zonas de mayor fragilidad ambiental y de mayor importancia para la recarga acuífera de la Gam.

En los cantones de Heredia donde se abre el anillo (Santa Bárbara, Barva, San Rafael, San Pablo y Santo Domingo) hay áreas de recarga acuífera, principalmente, y de vulnerabilidad a la contaminación. Por su parte, en los cantones de Cartago, El Guarco, Oreamuno, Aserrí y Alajuelita hay zonas de alta pendiente, vulnerables a deslizamientos, y zonas boscosas y con presencia de fallas geológicas activas.

Ante esta situación podemos analizar los mitos y paradojas referentes al anillo de contención urbana. Empezando por las segundas, podemos indicar que la primera gran paradoja es el hecho de que a través del Prugam, en funcionamiento durante cinco años mediante convenio de financiación con la Unión Europea, se desarrolló un nuevo plan regional que actualiza a partir de estudios técnicos y sistemas de información geográfica de última tecnología la zonificación regional, protegiendo las zonas de valor ambiental en función de su fragilidad. Dicho plan, entregado a las autoridades nacionales en diciembre de 2008, protege las zonas más frágiles y actualiza la delimitación planteada en el plan de 1982. Aunque tal plan lleva un año y tres meses en manos del Invu, no se ha efectuado ningún pronunciamiento al respecto y no se ha emitido el decreto para su aprobación. Sin embargo, en forma contrastante, el decreto de am-

El autor, arquitecto urbanista, es ex-funcionario del Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam) y profesor en el Instituto Tecnológico de Costa Rica