

Intentos desacertados de variar el Plan Gam 1982. El caso de la ampliación del anillo de contención

FRANCISCO RODRÍGUEZ

El decreto 13583-VAH-Ofiplan, de 1982, creó el Plan de la Gran Área Metropolitana como un instrumento legal necesario para regular el desarrollo urbano del sistema de ciudades y centros de población del valle Central del país, designado como Gran Área Metropolitana (Gam). En ése se estableció una zona de crecimiento urbano y una zona especial de protección, de conformidad con el artículo 25 de la *Ley de Planificación Urbana* (No. 4240). En 1997, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu) y el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah) promovieron una reforma de acuerdo con la que se imponen límites de crecimiento a los cuadrantes urbanos de las cabeceras de distrito fuera de la zona de contención urbana afectando esto a las siguientes localidades: Las Nubes, Cinco Esquinas, Itiquís, Sabanilla, Tuetal Norte, Atenas, San Pedro, San Rafael, Tierra Blanca, Ujarrás, Ajenjal, Orosí, Pacayas, Capellades, Cot, San Martín, San Pedro, Santa Bárbara, Jesús, San Isidro, San José, San Rafael, Vázquez de Coronado, Alajuela, Carrizal, Alajuela, San Isidro, Tambor, Poás, Paraíso, Santiago de Paraíso, Santa Rosa, Cartago, Barva, Santa Bárbara y San Isidro de Heredia. En el año 2000 se creó el Consejo Nacional de Planificación Urbana y la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (ST-PNDU) -mediante el decreto ejecutivo 28937-Mopt-Mivah-Minae modificado en 2003 por el decreto ejecutivo 31062-Mopt-Mivah-Minae- adscritas y en apoyo a la Dirección de Urbanismo del Invu, y se impulsó el cumplimiento del mandato de la *Ley de Planificación Urbana* de contar con un Plan Nacional de Desarrollo Urbano. El planteamiento de la ST-PNDU consistía en cumplir con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. En octubre de 2001 se presentó la Fase I y en mayo de 2002 la Fase II de dicho Plan, las cuales fueron aprobadas por la Junta Directiva del Invu en noviembre de 2002.

A finales de los años noventa el Gobierno de la República logró que la Unión Europea incluyera el tema urbano en los programas de cooperación internacional, firmándose el Convenio de Financiación (ALA/2002/001-068) entre la República de Costa

Rica y la Unión Europea. El Convenio considera varios aspectos que quedan debidamente articulados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, iniciándose así la Fase III de éste, identificada como Proyecto de Planificación Regional Urbana de la Gran Área Metropolitana del valle Central de Costa Rica. La realización de lo acordado en el Convenio y la elaboración de la Fase III del PNDU, es decir, la actualización del Plan Gam de 1982, le fue encargada a la ST-PNDU, convertida en la Entidad Gestora del Prugam.

En 2001, el Poder Ejecutivo emitió el decreto No. 29415-MP-Mivah-Minae (*La Gaceta* 75, 19-4-01) que eliminaba el régimen especial de las zonas de aptitud agrícola (zona especial de protección creada mediante decreto anterior), permitiendo el desarrollo habitacional en ellas, con la justificación de que era necesario desarrollar proyectos habitacionales para atacar el déficit de vivienda y de que las municipalidades no habían concluido sus planes reguladores, pero haciendo caso omiso de la enorme cantidad de tierras disponibles y aptas para urbanizar que se contemplan en los planes ni la reglamentación vigente dentro de la zona de contención urbana. La Defensoría de los Habitantes estudió el decreto e interpuso una “acción de inconstitucionalidad” solicitando a la Sala Constitucional la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto por violatorio de los artículos 11, 21, 50 y 169 de la *Carta Magna*. Este proceso fue exitoso y se derogó el decreto.

Posteriormente, en mayo de 2007, se emitió el decreto ejecutivo No. 33757-Minah-MP-Minae, de “Reforma al Plan Regional de Desarrollo Urbano del Gran Área Metropolitana”, permitiendo urbanizar en zonas de protección de la Gam: autoriza a los propietarios de terrenos colindantes con el anillo de contención urbana a construir sin sobrepasar los 200 metros lineales desde el límite: “Las fincas por cuyos terrenos se definió el límite de contención urbana o que estén próximos con éste a no más de cien metros (100 metros), podrán exceder el uso urbano dentro del área de protección en un porcentaje no mayor del 50 % del área total de la finca, o hasta doscientos metros (200 metros) del límite, cualquiera que fuese menor”. Este decreto se sienta sobre varios vicios: (1) Al momento

El autor, geógrafo y ex-funcionario del proyecto Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam), es profesor en la Universidad Nacional.

de dictarse no se contaba aún con las herramientas de análisis ambiental que, por decreto ejecutivo 32967-Minae (del 4-5-06), establecen como necesario, para el desarrollo de planes reguladores y para cualquier otra planificación de uso del suelo, la introducción de la variable ambiental que permite efectuar un estudio de los indicadores de fragilidad ambiental que orientan de manera técnica y objetiva los efectos sobre el ambiente del desarrollo de actividades, obras o proyectos. Este decreto define los índices de fragilidad ambiental como “el balance total de carga ambiental de un espacio geográfico dado, que sumarisca la condición de aptitud natural del mismo (biótica, gea y de uso potencial del suelo), la condición de carga ambiental inducida, y la capacidad de absorción de la carga ambiental adicional, vinculada a la demanda de recursos”. (2) El anillo de contención urbana trazado en 1982 fue establecido con las limitaciones tecnológicas que existían hace 26 años, cuando no estaban desarrolladas los sistemas de información geográfica y de posicionamiento global. (3) El decreto de ampliación del anillo se entiende como una medida transitoria mientras no se dé la aprobación de un nuevo Plan Gam que sí incorporaría lo que exige el nuevo decreto ejecutivo 32967-Minae del 4 de mayo de 2006 y aplicaría los recursos tecnológicos más actuales. (4) El concepto de anillo como línea continua, según lo propuesto en 1982, tiene el riesgo de atribuir una misma condición de fragilidad y de suelo a todas las zonas ubicadas a lo largo del anillo, y, en consecuencia, a permitir un aumento parejo del uso urbano -de hasta 200 metros o de 50% del área de la finca- afectando indistintamente zonas cuya fragilidad ambiental es disímil. La habilitación a lo largo de esos 272 km representa la habilitación de 5.456,2 hectáreas. El estudio ambiental de Prugam, que fundamenta la determinación de la viabilidad ambiental en la Gam, fragmenta ésta en tres grandes macro-zonas y 15 sub-zonas (subclases de fragilidad ambiental) aplicando criterios de sostenibilidad ambiental para el desarrollo urbano, definiéndose una zona de potencial urbano que afina los criterios técnicos en que se basa el anillo de contención urbana fijado en 1982. Dentro de esa área, de acuerdo con Prugam, hay una gran diversidad de condiciones de fragilidad ambiental como se puede ver en el cuadro adjunto.

La ampliación del anillo de contención fijado en 1982 compromete zonas especialmente críticas: La parte norte de Cartago que se encuentra en un área de fuerte amenaza por deslizamiento en el borde del río Reventado; la zona norte del cantón de Barva - Heredia- que es de recarga acuífera; el borde sur de Aserrí que presenta muy alta pendiente, así como en general todo el límite desde Mora hasta Desamparados donde las pendientes y la fragilidad ambiental

hacen inconveniente dicha ampliación, además del borde de límite alrededor de la Carpintera.

A pesar que el decreto 33757 se consideraba regiría solamente por pocos meses, no fue diseñado legalmente para cumplir con cierta vida útil, lo cual debió haber sido consignado como: rige hasta la publicación del nuevo Plan Gam, del Plan Prugam, o bien del Plan Gam 2008-2030.

La experiencia documentada en todas las ciudades latinoamericanas que han flexibilizado o eliminado el límite o frontera de crecimiento urbano ha sido la reacción inmediata de los propietarios de la zona rural que ajustan sus precios al precio urbano, de forma que la idea de ampliar la oferta y reducir los precios no funciona adecuadamente y más bien limita las posibilidades de acceso a suelo urbano a las personas con menores ingresos. En este sentido es fundamental mantener límites al crecimiento e imponer una regulación urbana fundamentada en estudios técnicos. Esto, asociado a madurez institucional, a conciencia en los sectores privados y a establecimiento de reglas consensuadas en un pacto urbano, es lo que se requiere como política de estado para beneficio de la sociedad de este 3,8% de territorio nacional en el que en 2008 habitaba el 58% de la población nacional y en 2030 habitará el 65%.

Condición	Área (ha)	Porcentaje
Zona de muy alta fragilidad ambiental	1.940,3	36,2
I-A	1.758,2	32,2
I-B	161,6	3,0
I-C	20,5	0,4
I-D	31,7	0,6
Zona de alta fragilidad ambiental	2.146,5	39,3
II-A	808,9	14,8
II-B	667,3	12,2
II-C	287,7	5,3
II-D	57,1	1,0
II-E	161,2	3,0
II-F	148,6	2,7
II-G	15,7	0,3
Zona de moderada fragilidad ambiental	1.337,9	24,5
III-A	333,4	6,1
III-B	972,7	17,8
III-C	31,8	0,6
Total	5.456,2	100