



Geógrafo en
Ordenamientos
Territorial, Instituto
Nacional de Vivienda
y Urbanismo
(emilersegura@gmail.com)

El requisito de la viabilidad ambiental en el desarrollo de la propuesta de un plan regulador

Emiler Segura López
María Sibaja Cascante



Geógrafa en
Ordenamientos
Territorial, Instituto
Nacional de Vivienda
y Urbanismo
(sibajacmari04@gmail.com)

Los procesos básicos de la planificación urbana y el ordenamiento territorial están desarrollados utilizando múltiples variables; la mejor forma de entender el espacio es a través de las relaciones que ahí se desenvuelven y las interacciones que ahí suceden, así como el papel que tiene el ser humano como eje articulador, desarrollador y ocupante. Por mucho tiempo se ha mitificado que estos procesos son construidos únicamente desde el escritorio, promoviendo centralismos, nula concepción de las necesidades locales y una presión desde el gobierno nacional para favorecer a unos pocos grupos.

La planificación territorial está conceptualizada desde un esquema jerárquico que va desde lo más general a lo más específico, en síntesis, se dictan lineamientos nacionales mediante el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, luego se evalúan e identifican las condiciones territoriales regionales que dictarán posteriormente los objetivos a cumplir por los planes locales desarrollados en los cantones del país.

Los *planes reguladores* se crean con el fin de planificar y gestionar el territorio a nivel cantonal o local, estos

incorporan políticas del desarrollo urbano para el caso de los *planes urbanos* y desarrollo turístico para los *planes costeros*, ambos de la mano con los ejes social, físico espacial, político, económico y el ambiental, este último corresponde al que traemos a colación con el presente artículo. La importancia de involucrar la gestión del riesgo y los recursos hídricos radica, principalmente, en el eje o análisis ambiental, sin afectar el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales y culturales; lo anterior es uno de los principios interinstitucionales (INVU, 2017; ICT, 2021).

De la mano de ese principio se encuentran las promulgaciones de otras normativas y la relación existente en uno de los temas que conforman los planes reguladores urbanos y costeros, como lo es en materia ambiental, al existir de base el procedimiento de la *variable ambiental* establecido por medio del Decreto Ejecutivo N.º 32967-MINAE (2006), donde las municipalidades llegan a contar con los insumos que integran uno de los ejes de los planes reguladores.

Así, dentro de los procedimientos de la elaboración y modificación de los planes reguladores se aborda la variable ambiental como complemento de la caracterización y diagnóstico; este proceso administrativo-metodológico incorpora, orienta y promueve diversas acciones en los territorios donde los elementos naturales se interrelacionan con el ser humano. Siempre y cuando esta metodología de incorporación de la variable ambiental aplicada por SETENA tenga una base

que, de acuerdo con el INVU (2017, p. 12), sea de “soporte legal, técnico y científico para que se puedan implementar mediante la negociación, coordinación, concertación y toma de decisiones entre los diferentes actores sociales vinculados a un territorio”.

Actualmente el Decreto Ejecutivo N.º 32967-MINAE (2006), que se está modificando, otorga la viabilidad ambiental como introducción del eje ambiental en los planes reguladores, para que los gobiernos municipales cumplan con el aporte de lineamientos básicos y técnicos respecto a la planificación de uso del suelo, a través de propuestas que evalúen limitantes y potencialidades que permitirán orientar el alcance ambiental para la construcción de escenarios en la proyección futura.

Por otro lado, las actividades que desarrolla el equipo planificador de un plan regulador permiten elaborar un diagnóstico general, que integra el análisis ambiental en el cual las municipalidades —una vez aprobada la variable ambiental— puedan interrelacionarse con otras unidades diversas: físicas espaciales, económicas, sociales, político institucionales y jurídicas para planificar las áreas propuestas de zonificación a reglamentar, según lo establecido por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y el Instituto Costarricense de Turismo (ICT).

Contrario a lo anterior, la reforma propuesta, llamada *Reglamento de incorporación de la variable ambiental en los*

planes reguladores y otros instrumentos de ordenamiento territorial (RIVAIOT), por parte del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), irrespeta los requisitos a solicitar a las municipalidades por la estructura que esta conlleva, debido a que el proceso de resolución en las instituciones competentes no se emite durante una caracterización o diagnóstico territorial. Asimismo, cuando el desarrollo sostenible se relaciona con el resultado del desarrollo urbano o turístico, forman un equilibrio que facilita la deliberación sobre las posibles causas generadoras para limitar o potenciar necesidades e impactos territoriales identificados (INVU, 2017).

Al abordar las etapas o procedimientos que forman parte de la elaboración de un plan regulador, el municipio entrega, como cliente, una documentación que deberá ser aprobada por el INVU y el ICT. Esta incluye un diagnóstico territorial unificado, el cual sirve para formular las propuestas donde se establecerán reglamentos con un marco amplio de normativas y gestiones a seguir; por ende, contrario a lo indicado en la nueva propuesta, es importante recalcar que dentro de los manuales no se incluye que la municipalidad deba presentar de antemano a SETENA temas que no sean parte del análisis o eje ambiental como análisis sociales, jurídicos, económicos, político institucionales, físico-espaciales, pronósticos o propuestas de zonificación ajustadas a

la elaboración de los planes reguladores; esos procedimientos administrativos, sin sustento, son regresivos, por afectar la tramitología de dichas entidades con el fin de lograr obtener la aprobación por parte de las municipalidades de la variable ambiental.

Entonces, como bien se indica anteriormente, es necesario primero obtener, por parte de la municipalidad, la viabilidad ambiental aprobada, para seguidamente continuar con las fases de pronóstico, propuesta y reglamentos. Por tanto, la reforma que se está valorando por SETENA-MIVAH está en contra de las competencias institucionales, y ha generado inseguridad jurídica y de procedimiento a las municipalidades, debido al requisito de involucrar varias revisiones en SETENA. Estos nuevos procesos no contemplados actualmente complican más el procedimiento y se encuentran en contra de Ley 8220 (Asamblea Legislativa, 2011); todos estos inconvenientes se convierten en costos que debe ser asumidos por el gobierno municipal y provocan una cola de múltiples planes reguladores inconclusos.

Las entradas de requisitos o métricas para elaborar los procedimientos definidos de SETENA, de acuerdo con la normativa vigente, es solamente información que estará disponible para que la municipalidad complete, junto con los demás análisis de los otros ejes la conformación de un diagnóstico territorial unificado, para así proceder a formular las propuestas.

Actualmente el proceso de *viabilidad ambiental* está compuesto de tres componentes, aunque se hable de uno de ellos predominantemente, como lo es los índices de fragilidad ambiental, dejando en el ostracismo el *análisis de alcance ambiental* y el *Reglamento de desarrollo sostenible*. Lamentablemente, el IFA, aunque se complementa con los otros elementos, ha sido, en la mayoría de procesos de propuesta de plan regulador, el único considerado, lo cual desvirtúa y parcializa los datos a incluir.

Por otro lado, la variable ambiental proporciona las áreas limitantes con lineamientos importantes aprobados por SETENA que deben ser contemplados, junto a los otros análisis del plan regulador; la incorporación del análisis ambiental dentro del diagnóstico unificado permitirá, a las municipalidades, identificar impactos territoriales que permitan formular propuestas a través de soluciones e integrarlas en los reglamentos de desarrollo urbano. Además, de acuerdo con el Manual del INVU (2017, p. 23): “las metodologías de cada análisis son individualizadas y es responsabilidad de cada profesional atinente al área específica el tipo de abordaje que se dé a cada eje correspondiente”.

Como bien se menciona en la recopilación y sistematización de los datos del *Manual de planes reguladores como instrumento de ordenamiento territorial*, el análisis ambiental es una variable más del diagnóstico unificado de un plan regulador,

y figura dentro de las características que se requieren para realizar las propuestas del desarrollo urbano o turístico y, por sí solo, no es una propuesta de zonificación. Dado que un plan regulador es un proyecto municipal, se recomienda que existan sesiones de trabajo multidisciplinarias y así asignar responsables para cada eje, entonces, el subcoordinador del análisis ambiental debe tener reuniones frecuentes con el resto del equipo planificador donde socialice los aciertos identificados.

Además, mediante el instrumento de ordenamiento territorial de plan regulador las municipalidades se benefician en cuanto a su gestión, debido a la promoción y proyección del desarrollo socioeconómico de forma ordenada y responsable, lo que garantiza una mayor eficiencia y eficacia al modelo geográfico y sostenibilidad para sus propuestas (ver **Figura 1**).

La gestión del proceso posterior a la obtención de la viabilidad ambiental y de la aprobación del plan regulador son los puntos olvidados en la sinergia de esfuerzos que componen el desarrollo pleno de todos los pasos a cumplir. Los espacios de mejora que proveen tanto el Decreto N.º 32967 así como también el *Manual de planes reguladores como instrumento de ordenamiento territorial*, deben trascender de la intención plasmada en el texto.

Como se mostró, existe una clara deficiencia en el proceso, motivado en exceso por el complejo, largo y tedioso camino en el cual se ha convertido la aprobación de planes reguladores, los cambios, ajustes y mejoras que se van observando a

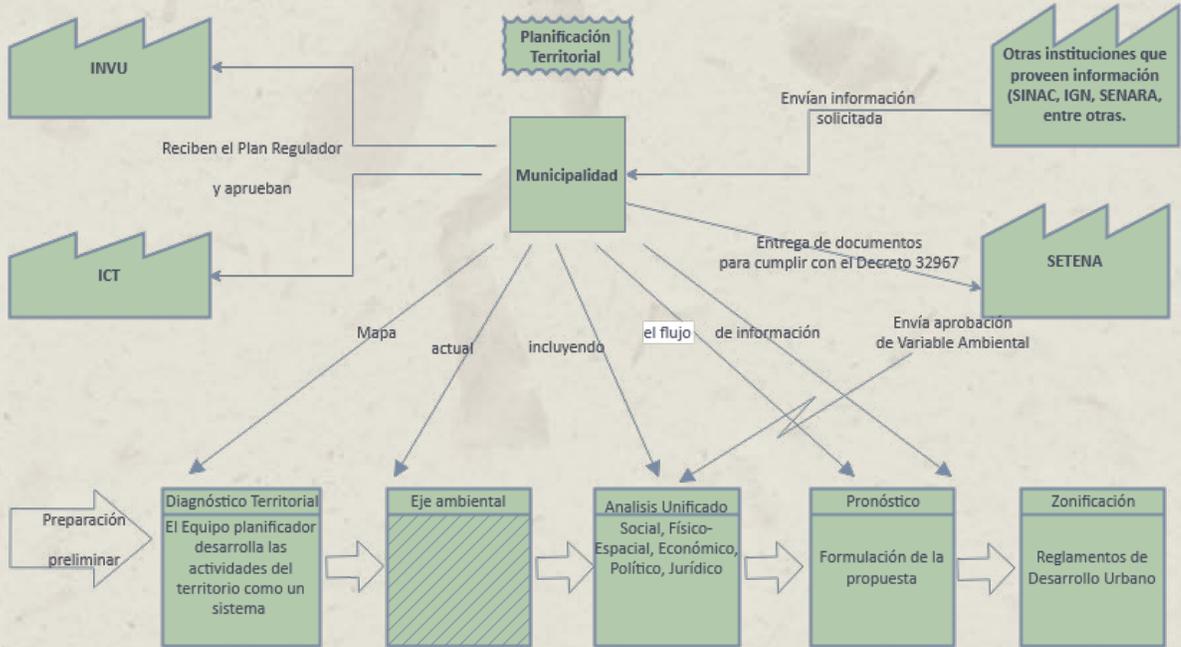


Figura 1. Interrelación de las instituciones de acuerdo con el rol que ejercen en la elaboración de un plan regulador. Nota: El diagrama es elaborado a partir de los manuales y describe los procedimientos realizados por la municipalidad para efectuar la propuesta.

cuentagotas, pero ya son perceptibles; a diferencia del pasado, estos mismos deben ser cada vez más evidentes y convertirse en trascendentes para tratar de corregir el enmarañado calvario en las municipalidades.

La administración posterior a la puesta en vigencia en el plan regulador es el proceso más olvidado en la gestión del territorio; las herramientas que provee el *Manual de planes reguladores como instrumento de ordenamiento territorial* abogan por evaluar en el tiempo, de manera que se puedan realizar cambios y ajustes. Los aspectos evaluados en el diagnóstico son estratégicos, porque son los que dan forma a las propuestas que se ven

reflejadas en los reglamentos de desarrollo urbano; por lo que es necesario considerar, a profundidad, los hallazgos que se denotan en el *Manual de instrumentos técnicos para el proceso de evaluación del impacto ambiental*, al validar nuevamente la viabilidad ambiental. Este proceso de seguimiento permitirá, en conjunto con los otros ejes evaluados en el *Plan regulador*, la modificación o actualización cíclica de la propuesta de ordenamiento territorial cada 5 a 10 años, para un resultado que sea un reflejo más idóneo de todos los elementos del territorio y no solo de los aspectos de índole ambiental, y desembocará en una propuesta sólida de planificación urbana

para el beneficio de quienes habitan y conviven en el espacio geográfico.

Se concluye que es necesario mejorar el proceso de incorporación de la variable ambiental desde el punto de vista metodológico, con lineamientos claros que promuevan, como objetivo, la evaluación ambiental estratégica de diversos factores ambientales en el ordenamiento territorial, con el fin de que las municipalidades tengan mayor claridad de los procedimientos sin comprometer lo ya establecido por las instituciones que aprueban los planes reguladores por ley.

Referencias

- Asamblea Legislativa. (2011). *Ley: 8220. Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=48116
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo [INVU]. (2017). *Manual de planes reguladores como instrumento de ordenamiento territorial*. <https://www.invu.go.cr/documents/20181/32857/Manual+de+Planes+Reguladores+como+Instrumento+de+Ordenamiento+Territorial>
- Instituto Costarricense de Turismo [ICT]. (2021). *Manual para la elaboración de planes reguladores costeros en la zona marítimo terrestre*. <https://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/zona-mar%C3%ADtimo-terrestre/manual-de-elaboracion-de-planes-reguladores-costeros/400-manual-de-elaboracion-de-planes-reguladores-costeros-2/file.html>
- Ministerio de Ambiente y Energía [MINAE]. (2006). *Manual de instrumentos técnicos para el proceso de evaluación del impacto ambiental (Manual de EIA)-Parte III. Decreto Ejecutivo: 32967*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57062&nValor3=72443&strTipM=TC
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos [MIVAH]. (2022). *Historial de consultas públicas: Reglamento de incorporación de la variable ambiental en los planes reguladores y otros instrumentos de ordenamiento territorial (RIVA IOT)*. https://www.mivah.go.cr/consultaspublicas_Reglamento-Incorp-Var-Ambiental-Plan-Reg-Instr-Orden-Territorial.shtml