



Coordinador del Programa para la Promoción de la Gestión y el Ordenamiento del Territorio (PROGOT) Académico, Escuela de Ciencias Geográficas, Universidad Nacional (francisco.rodriguez.soto@una.ac.cr)

El ordenamiento del territorio como proceso complejo de la política pública en Costa Rica: El caso de la incorporación de la variable ambiental

Francisco Rodríguez Soto

A mediados de la década de 1990, Costa Rica realiza importantes cambios en el paradigma de desarrollo imperante producto de una concepción de mundo desarrollista, utilitarista, consumista y con evidentes efectos en la calidad de vida humana y de los ecosistemas. El Estado costarricense acoge una serie de acuerdos internacionales en materia ambiental que irrumpen en la política pública, determinando nuevas necesidades de adaptación en la estructura organizativa y en función del ambiente, por ser este un factor condicionante para los procesos culturales, sociales y económicos. En este contexto, se ratifica la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo, como un instrumento internacional y promotor del concepto de desarrollo sostenible; concepto que debe ser incorporado dentro de la política pública de los países signatarios. Producto de este nuevo orden internacional se modifica el artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica y se le otorga al Estado costarricense el deber de tutelar por el ambiente y ser garante de un derecho colectivo superior.

Desde el escenario de cambios paradigmáticos sobre el modelo de desarrollo y la obligación de los Estados por atender un mayor dinamismo de las externalidades negativas y sus aspectos sensibles en población y ecosistemas, es promulgada, por la Asamblea Legislativa, la Ley Orgánica del Ambiente en 1996. En esta se establece la organización funcional y la creación de instituciones en materia ambiental, junto a nuevos principios orientadores del accionar operativo y procesal desde la administración pública. En particular, dos temas importantes: a) La creación del Consejo Nacional Ambiental, según cita el artículo 77, “órgano deliberativo y de consulta, con funciones de asesoramiento al Presidente de la República en materia ambiental” (Ley 7554, p. 34), Capítulo XVII de Organización Administrativa; b) Derivado del anterior capítulo citado es creada la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), que establece, dentro de sus funciones: “Analizar

las evaluaciones de impacto ambiental” (Artículo 84, inciso a), Ley 7554) y, “Elaborar guías para las actividades, obras y proyectos de evaluación del impacto ambiental, así como gestionar su disposición y divulgación” (Artículo 84, inciso f).

Durante el proceso de articulación normativa, inicia un periodo de conciliación entre visiones de mundo donde coexisten normas generadas en contextos distintos y con actores diseñados para un rol específico. Se genera un periodo de transición y ajuste institucional para implementar el nuevo modelo. La gobernanza de la cosa pública se ve sujeta a estos cambios y adaptaciones. Con la creación de SETENA y la jurisprudencia generada desde la Sala Constitucional en materia ambiental, son establecidos los procedimientos metodológicos. Operativamente, la figura jurídica del Decreto Ejecutivo 32967 (año 2006) establece el método de elaboración para cumplir los estudios técnicos sobre la variable ambiental.

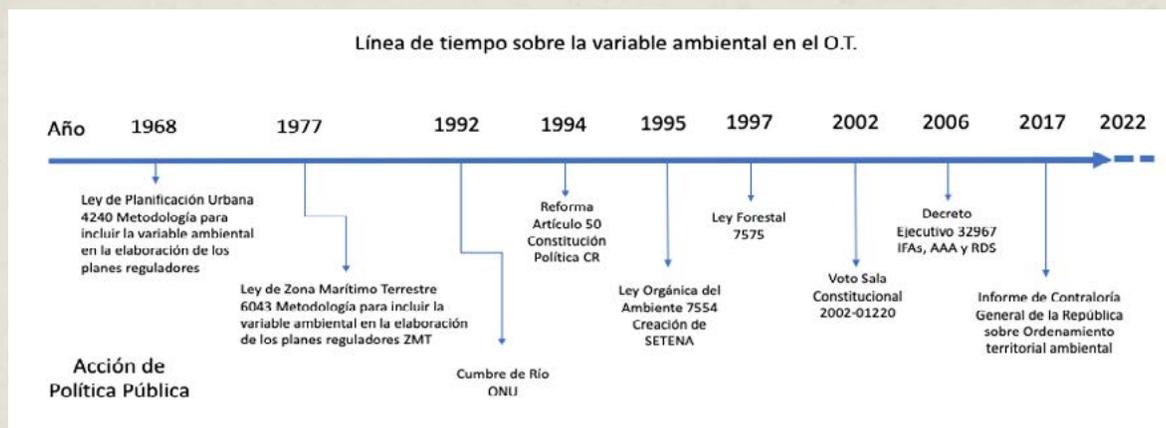


Figura 1. Línea de tiempo de la variable ambiental al ordenamiento territorial (O.T.).

El procedimiento técnico establecido en el Decreto 2006 y desde el cual SETENA evalúa contenidos podría resumirse en tres etapas de trabajo: a) Fase I: índice de fragilidad ambiental (IFA); b) Fase II: análisis de alcance ambiental (AAA); c) Fase III: reglamento de desarrollo sostenible (RDS).

En la primera fase (IFA) la guía metodológica describe el procedimiento y contenidos mínimos requeridos para la integración cartográfica y diseño de las bases de datos geospaciales. Los cuatro factores por analizar son: geoaptitud, edafoaptitud, bioaptitud y antropoaptitud (Decreto Ejecutivo 32967, p. 3). Especializadas las capas temáticas requeridas por factor y mediante un sistema de información geográfica (SIG), las álgebras de mapas con ponderaciones son el proceso principal. Se produce una cobertura cartográfica integrada, la cual es acompañada de bases de datos alfanuméricas donde serán incluidas las observaciones y anotaciones cualitativas con el criterio técnico del grupo profesional responsable y facultado ante SETENA. En función de los resultados obtenidos, cartográfico y documental, se fundamenta la zonificación ambiental final, insumo principal para orientar acciones en los instrumentos de ordenamiento y planificación. La fragilidad ambiental será determinada según los resultados obtenidos en los estudios, considerando también la información oficial sectorial publicada por entes oficiales. Complementará el criterio experto del equipo interdisciplinario.

En la segunda fase (AAA) el procedimiento dicta utilizar insumos generados durante la primera fase (IFA) e incorpora conceptos de capacidad de carga y efectos acumulativos sobre el ambiente (Decreto Ejecutivo 32967, p. 9). En este proceso interdisciplinario deben analizarse, en intensidad y magnitud, ocho factores, que consideran escenarios presentes de cobertura de uso de la tierra y la capacidad de soporte en dos categorías: sobreusos y usos conformes. Posteriormente, se realiza una proyección en los usos estimados a futuro. Para la construcción del escenario se integra temporalidad y tendencia actual sin intervención. Finalmente, la temporalidad futura depende de proyecciones fundamentadas en variables con incidencia para ocupación e intensidad. Es una fase que incorpora un posible escenario del comportamiento territorial a 20 años.

La última fase del proceso metodológico (RDS) incluye resultados de las fases previas. Es generado un documento normativo el cual se integrará dentro de las políticas e instrumentos con atención en zonas detectadas como críticas, y potenciará actividades humanas en zonas con menor fragilidad ambiental.

El proceso descrito desmiente el mito de que la variable ambiental contempla solamente los índices de fragilidad ambiental (IFA). Es necesario cumplir con las tres fases para ser evaluadas técnicamente en SETENA, cuya Comisión Plenaria es la encargada de aprobar o denegar las licencias ambientales de los planes. Dentro de estos procesos

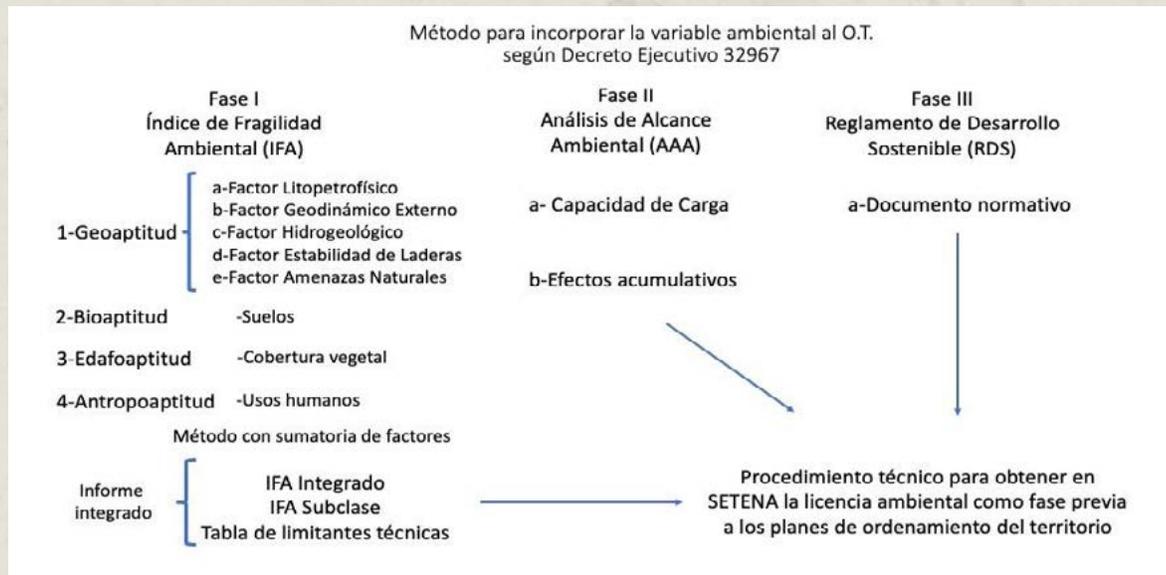


Figura 2. Síntesis del proceso técnico-metodológico para obtener licencia ambiental.

obligatorios se encuentran los planes reguladores cantonales, pero también planes reguladores en zonas costeras, planes regionales y otros tipos de planificación territorial permitida en el país.

Al entrar los nuevos métodos de ordenamiento territorial ambiental, el principal instrumento jurídico para ordenar el territorio son los planes reguladores cantonales. Originados en la Ley de Planificación Urbana de 1968 (p. 15) con diseño complejo, construcción y aprobación final son una obligación del municipio (Ley 4240, Artículo 15, p. 15) y debe contener los aspectos dictados por ley. Sin embargo, al año 2021, según datos recolectados por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo solamente un 50 % de los cantones del país cuentan con un plan regulador parcial o completo. Y de este

grupo de cantones con plan regulador, solamente el 10 % cuenta con la viabilidad ambiental aprobada por SETENA, según lo establecido por el MINAE (2016) en el Decreto Ejecutivo 32967.

Los impactos generados por las disposiciones de trabajo, actores y costos asociados al trámite de viabilidad ambiental en SETENA, como requisito previo e insalvable por cumplir en los planes de ordenamiento del territorio, según voto N.º 2002-01220 de la Sala Constitucional, son criticados por algunos sectores como posibles desventajas (externalidades negativas) generadas por el Estado. Los costos económicos y tiempos sumados a los históricamente implicados han creado nuevas limitaciones al cumplimiento de la ley. Incorporar el procedimiento de aprobación SETENA y atender la nueva

perspectiva del desarrollo sostenible, con perspectiva de derecho constitucional tutelado por el Estado, no han resultado del todo eficientes.

En el caso de planes reguladores de “nueva generación” o la actualización de los planes reguladores al amparado de estas disposiciones suman costos adicionales, necesidad de más profesionales sin capacitación técnica específica, dada la complejidad de los procesos técnico-metodológicos y tiempos de aprobación institucional convertidos en “cuellos de botella”. Inversiones infructuosamente realizadas, al no lograr concretarse objetivos trazados para atender la problemática, como el caso de los planes reguladores cantonales contratados por la Unidad Ejecutora del Proyecto de Regularización del Catastro y Registro, para la región de Guanacaste, los cuales pese a la inversión millonaria del crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fueron archivados en SETENA. Ninguno logró obtener la viabilidad ambiental contratada. Agotamiento de ciclos políticos, desinterés de las instancias locales, respuestas institucionales lentas o subjetivas desde la revisión técnica, problemas contractuales entre firmas consultoras y municipalidades, por citar algunos, se suman a lista de dificultades registradas en esta materia.

Tratando de diseñar acciones de mejora a los problemas señalados desde la puesta en vigencia del Decreto Ejecutivo 32967, varias administraciones del gobierno central han tratado de impulsar

modificaciones a la metodología y forma de tramitación de la viabilidad ambiental. Incluso las conclusiones del Informe de la [Contraloría General de la República \(DFOE-AE-IF-00008-2017, p. 29\)](#) son contundentes y han establecido una serie de hallazgos sobre el proceso al que describen como “laberíntico y disfuncional, lo cual es incongruente con la ciencia y la técnica” para el ordenamiento del territorio.

Producto de las críticas presentes desde los sectores académico, profesional, municipal, privado, empresarial e institucional, luego de la puesta en operación de la metodología, se registran, al menos, tres experiencias impulsadas desde el gobierno central de turno. Algunas lideradas con el equipo técnico SETENA, otras mediante la contratación de consultores externos encargados de analizar mejoras al proceso metodológico. Se suma la nueva propuesta coordinada por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y SETENA, denominada: Reglamento de incorporación de la variable ambiental en los planes reguladores y otros instrumentos de ordenamiento territorial (RIVAIOT). Dicha propuesta actualmente está en consulta pública, luego de ser sistematizada con algunos aportes de actores claves. Espera aglutinar soluciones a las disconformidades generadas por más de 16 años en operación del método IFA, AAA y RDR en su conjunto. La propuesta incluye capas cartográficas de temáticas ya normadas por leyes específicas y deja de lado los procesos de

ponderación mediante la sumatoria de valores. Además, aboga por organizar flujogramas del procedimiento, asignando tiempos y responsables de las fases de validación y revisión técnica. De lograrse el apoyo político necesario para convertirse en Decreto Ejecutivo se podrían dar impugnaciones ante la Sala Constitucional, dado el carácter simplificador pretendido a la evaluación ambiental.

Parte de la descripción realizada permite visualizar una compleja situación del proceso de gobernanza tejido alrededor de la política pública en materia ambiental. Particularmente, para el caso de los planes de ordenamiento del territorio diseñados desde una lógica temporal distinta a la dinámica actual y que requieren una mayor cercanía a la realidad de la tercera década del siglo XXI. La hipótesis de volver técnicamente complejos los procedimientos ambientales, por rigurosidad, ayuda a la conservación, podría no ser atinada, dados los impactos y comportamientos en el desarrollo territorial. Crecimiento urbano descontrolado, presión por ecosistemas y áreas frágiles, degradación de paisajes y espacios naturales, reducción de áreas con calidad de vida para especies, entre otros impactos fácilmente descritos en el país, no han cambiado.

A pesar de normativa, creación de SETENA y metodologías para la incorporación de la variable ambiental al ordenamiento territorial, la solución para muchos de los problemas señalados no ha llegado. No se visualizan grandes diferencias entre cantones o territorios

donde se cuente con el instrumento de planificación territorial aprobado y con la variable ambiental incluida. Parte de la fundamentación en la crítica desde los sectores empresariales y desarrolladores inmobiliarios radica en los costos, tiempos de demora para el país y no ver la diferencia para el ambiente. Sin duda alguna, un reto importante dentro de la política pública del país es lograr buscar puntos de encuentro y conciliación para las tesis radicales en conservación mediante procesos complejos y la liberalización al desarrollo. Aspectos que no son de corto plazo para su evaluación y, más bien, deben ser procesos de mediano o de largo plazo, como una política de Estado lo requiere.

Referencias

- Contraloría General de la República. (2017). Informe de la auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia del proceso de evaluación ambiental estratégica efectuado por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. San José, Costa Rica.
- Ley 7554 (1995). Ley Orgánica del Ambiente. Asamblea Legislativa, *La Gaceta* N.º 215.
- Ley 4240 (1968). Ley de Planificación Urbana. Asamblea Legislativa, *La Gaceta* N.º 274.
- MINAE [Ministerio de Ambiente y Energía, CR]. (2006). Decreto Ejecutivo N°32967-MINAE. Manual de instrumentos técnicos para el proceso de evaluación de impacto ambiental (Manual de EIA). *La Gaceta* N° 85 del 04 de mayo de 2006.