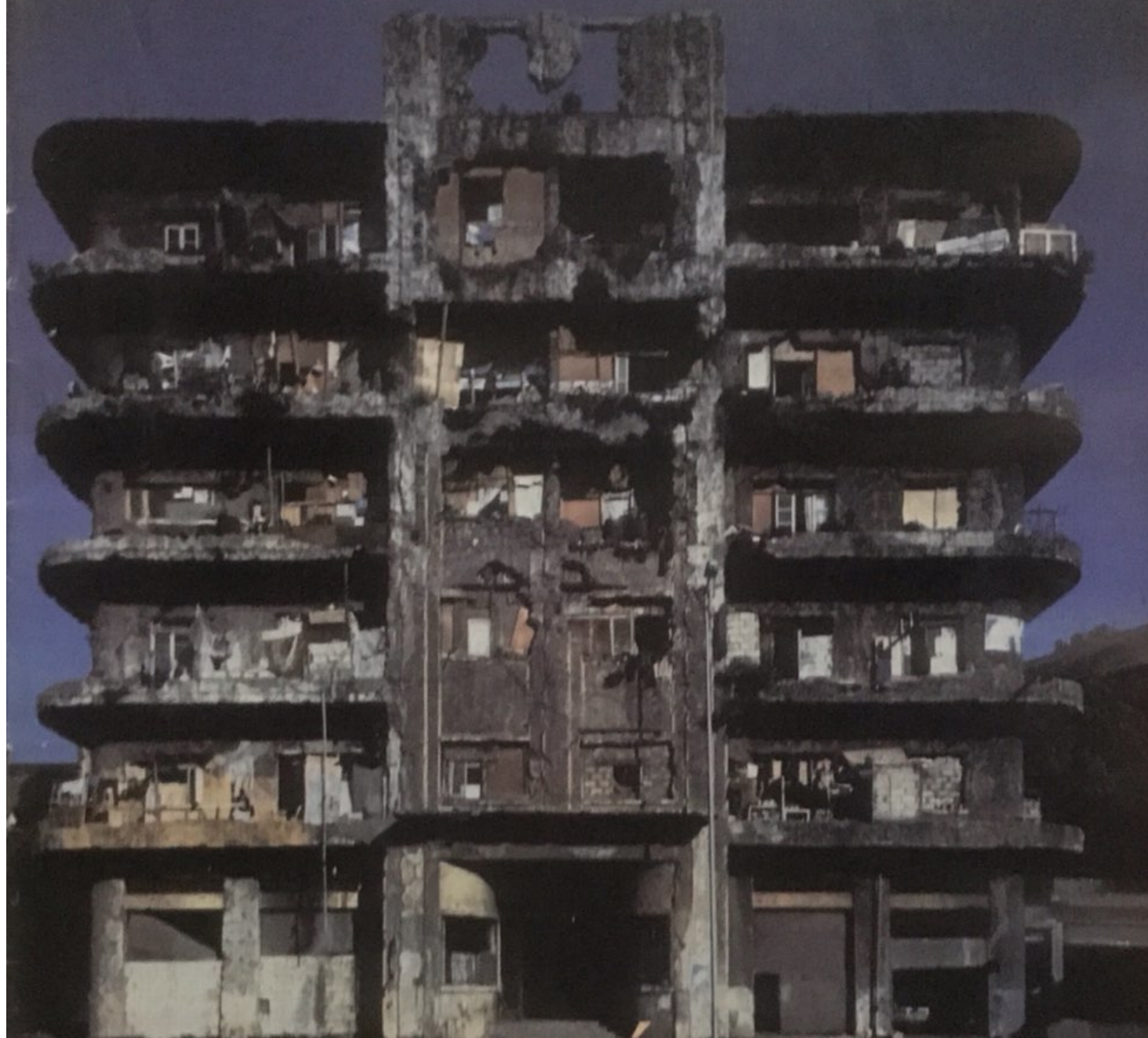


Revista mensual sobre la actualidad ambiental ISSN 1409-214X N° 118 JULIO DE 2003 €400

# AMBIENTICO



**RESURRECCIÓN URBANA**  
**URGE**

## PRESENTACIÓN

La percepción de que nuestra capital es estructuralmente desastrosa y fea llevó a especialistas e instituciones, desde mediados los años setenta, a estudios y discusiones sobre el carácter de nuestra pobre urbe y sobre cómo reordenarla. Pero, no habiéndose logrado apoyos suficientes ni acuerdos, los estudios y propuestas ocurridas durante este último cuarto de siglo no se convirtieron en hechos materiales. Apenas ahora, que se ha tejido un consenso en torno a que vivir en San José y en el Área Metropolitana es una tarea de mártires, es que vemos realmente agallas, institucionalidad y claras señales de que vamos hacia un replanteamiento del desarrollo de la capital. La elaboración muy avanzada del Plan Nacional de Desarrollo Urbano –apoyado económicamente por la Unión Europea– y diversas acciones de la Municipalidad de San José, en un marco de bastante presión e iniciativas ciudadanas y de discusión pública, parecen decir que por fin vamos en la dirección de reordenar la capital partiendo de nuevos principios en los que la impronta ambientalista tiene un papel importante.

Desde mucho tiempo antes de que se iniciara dicho Plan se ha estado asistiendo al estallido de numerosos conflictos sociales y protestas por las dificultades del transporte, por fallas gravísimas en la captación de aguas servidas y de lluvia y en la recolección de desechos sólidos, por la extrema carencia de espacios públicos para el recreo y para la simple circulación de personas, por la irrupción de comercios altamente perturbadores del ambiente en zonas residenciales, etcétera. Previo a dicho Plan diversas instituciones han hecho meritorios esfuerzos, frecuentemente infructuosos, para la elaboración y aplicación de planes reguladores del uso del espacio urbano, y también para el rescate de monumentos arquitectónicos –escasos– que hasta hace poco y aun ahora se han demolido en homenaje al progreso –patanamente entendido como el reinado del cemento y el automóvil sobre los cadáveres de los viandantes. Ahora se siente que a casi todo el mundo aquí se le ha acabado la paciencia –principalmente ante el sistema de vialidad–, y relevantes grupos sociales nacionales han caído en cuenta de que incluso para los más alienados del Primer Mundo los signos de progreso son desde hace mucho otros. Además, la cercana y atrevida experiencia de Bogotá aviva la esperanza y sugiere un camino.

Más que al examen de nuestros problemas urbanos, esta edición está dedicada al planteamiento y discusión de las coordenadas que debemos trazar y las tareas que hemos de enfrentar para reordenar nuestra ciudad y poder de nuevo vivir en ella.

Esta publicación  
contó con  
el apoyo  
financiero de



## SUMARIO 118

### TEMA DE PORTADA

Enrique Peñalosa Ciudad, igualdad y bienestar	3
Federico Picado Planificar y gobernar integradamente el Área Metropolitana	13
Eduardo Brenes Problemática urbana y Plan Nacional de Desarrollo Urbano	15
Vladimir Klotchkov Gobierno local y urbanismo	17
Francisco Mora Municipalidades, Invu y planificación urbana	19
Ronald Flores Un sistema integrado de transporte para la capital	21

### OTROS TEMAS

Reseñas de estudios La pobreza y los animales silvestres	14
---	----

Ilustración de portada: Guido Mocañico

## AMBIENTICO

Revista mensual sobre la actualidad ambiental  
Nº 118 JULIO DE 2003

Director y editor Eduardo Mora Asistente Natalia Jojart

Consejo editor Manuel Arguello, David Karmowitz, Luis Poveda, Rodia Romero

Diagramación e impresión Litografía e Imprenta Segura Hermanos, tel. 279 9759

Circulación Enrique Arguedas

Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional,  
tel.: 277 3688, 277 3291, fax: 277 3289, apartado postal: 86-3000, Costa Rica,  
ambientico@una.ac.cr, [www.ambientico.una.ac.cr](http://www.ambientico.una.ac.cr)



En tu  
mundo

Tel.: 207 47 27 (central),  
207 53 15 (cabina), fax: 207 54 59,  
c.e.: [radioucr@cariari.ucr.ac.cr](mailto:radioucr@cariari.ucr.ac.cr)

# Ciudad, igualdad y bienestar

ENRIQUE PEÑALOSA

**H**asta ahora, en casi todas las ciudades del mundo en desarrollo hemos venido copiando implícitamente el modelo de ciudad de los países avanzados, y más enfáticamente el de aquella que privilegia la movilidad de los automotores sobre la felicidad de los niños -que ha sido el caso particular de Estados Unidos. Nuestras ciudades no son iguales a las norteamericanas más por falta de recursos que por una decisión conciente de construir otro modelo. Sin embargo, ese atraso relativo puede ser una ventaja, si de lo que se trata es de construir un modelo distinto de ciudad, más adecuado a nuestra realidad y aspiraciones. Quienes han caracterizado el desarrollo urbano durante los últimos 90 años han sido inicialmente los grupos medios altos, que a corto plazo se benefician del modelo. De no tomar decisiones drásticas que cambien el rumbo que llevamos, el desarrollo económico en lugar de mejorar la calidad de vida y los sentimientos de logro, profundizará la inequidad y la exclusión y afectará negativamente nuestra autoestima.

¿Cómo hacer la ciudad y organizar la vida urbana? Sobre esto es el debate ideológico de nuestro tiempo, que por ser ideológico no tiene respuestas correctas ni incorrectas. Sin embargo, las implicaciones de lo que escojamos pueden ser o el atraso o la competitividad, la pérdida de identidad o la autoestima, la violencia o la convivencia.

La discusión ideológica de los últimos 150 años tenía que ver con la búsqueda de la igualdad a través de la intervención del estado en la economía. El colapso del comunismo y la identificación de la intervención económica estatal con ineficiencias de diversa índole cambió por completo la discusión sobre la organización social. Hoy hay consenso en el planeta sobre la conveniencia de administrar la mayoría de los recursos de la sociedad a través de la propiedad privada y el capitalismo, pero el problema es que por definición éste genera desigualdad. La civili-

zación occidental surgió alrededor del concepto griego y, sobre todo, judeocristiano de la igualdad. Todas las guerras de independencia, las revoluciones y las luchas políticas de los últimos 300 años giraron alrededor de la búsqueda de la igualdad. No es algo que pueda o deba abandonarse de un día para otro. Creer que es posible interrumpir el proceso de profundización de la igualdad es creer que se puede detener la historia. La pregunta es cómo construir igualdad en la era del poscomunismo. En un mundo capitalista cada vez más integrado, el esquema tradicional de cobrar impuestos para construir equidad tiene un límite: un país no puede fijar las tasas de tributación por encima de los niveles internacionales, porque la inversión generadora de empleo y riqueza se iría.

Evidentemente, es necesario avanzar hacia una nueva concepción de la igualdad deseable. Adoptar la economía de mercado, que requiere para su adecuado funcionamiento que los ciudadanos y empresas busquen el enriquecimiento y, a la vez, condenar ética o conceptualmente el que haya ciudadanos muy ricos, lindaría con la esquizofrenia. Para la nueva igualdad no es problema que alguien tenga una gran riqueza. Alguien que tenga \$200 millones y gane \$15 millones anuales, es como un pastor mitológico, condenado a cuidar su rebaño por el resto de la eternidad. No puede consumir lo que gana porque es demasiado. En realidad, administra recursos para la sociedad.

Para nuestro modelo, más que la distribución del ingreso lo que importa es la distribución de la calidad de vida. Más específicamente aun, la igualdad que importa es la que importe a los niños. Los adultos inventan muchos juegos para diferenciarse a través de sus bienes materiales: automóviles de lujo, joyas, yates. Lo que importa a los niños tiene que ver más bien con acceso a espacios verdes, bibliotecas, campos deportivos, cursos de violín y todo lo que pueda servir para el desarrollo de su potencial humano.

Democracia implica la igualdad de todos ante la ley, y una consecuencia de ella es la prevalencia del interés general sobre el particular. Más que el voto universal, la esencia de la democra-

Enrique Peñalosa, economista e historiador, es ex alcalde de Bogotá.



cia es el cumplimiento de ese principio. Ahora bien, la manera de construir ciudades y organizar la vida urbana puede ser un instrumento poderoso en la construcción de una sociedad más igualitaria e integrada y para lograr que prevalezca el interés general. Es posible crear un modelo de ciudad distinto al que ha imperado durante los últimos 90 años en América Latina, más sostenible en lo ambiental y en lo social, que construya igualdad e integración, calidad de vida y autoestima. Darle prioridad en el uso del espacio vial al transporte público sobre el privado, convertir los terrenos suburbanos en propiedades públicas, tanto para grandes parques como para proyectos de vivienda popular bien hechos que eviten que los pobres tengan que recurrir a los desarrollos ilegales de mala calidad, convertir en las zonas densamente pobladas los campos de golf en parques, asegurar que ese recurso único que son las fuentes de agua -de mar, lago o río- sean espacios públicos de calidad de fácil acceso -éstos son ejemplos de políticas urbanas que conducen a una sociedad más integrada y justa.

Adam Smith, quien era un filósofo moral, enseñó que no era malo actuar de manera egoísta. Explicó que, por el contrario, si cada cual buscaba su propio beneficio se favorecía la sociedad, porque cada cual trataría de enriquecerse produciendo bienes mejores y a menor costo. Este principio de la organización social alrededor de la búsqueda del enriquecimiento individual sin interferencias estatales pareciera haber surgido más triunfante que nunca con el colapso del comunismo. Sin embargo, no siempre es válido. Si todos los naufragos tratan de aferrarse al bote salvavidas más cercano, lo hunden. De la misma manera,

si todos los ciudadanos deciden usar el automóvil particular a la hora pico, destruyen la ciudad y la calidad de la vida urbana -por lo menos la que propondré en este documento. En lo urbano no es posible que cada cual busque su provecho sin la intervención estatal. Debe haber normas sobre la altura de los edificios y el ancho de las vías y aceras. Hay otros aspectos en que los principios de Adam Smith aplicados a ultranza no producen los resultados óptimos. En muchas ocasiones el consumo público puede producir más bienestar que el consumo privado. Quizás consumir menos ropa o automóviles nuevos y en cambio tener y mantener excelentes parques, bibliotecas y espacios públicos, puede generar más bienestar. Y esta transferencia del consumo privado al consumo público es la que hace el gobierno a través de los impuestos y el gasto público.

Las ciudades del mundo en desarrollo son distintas porque tienen características como las siguientes: problemas de pobreza extrema, tasas más altas de crecimiento poblacional y densidades más altas, problemas de desigualdad y exclusión más agudos, niveles bajos de motorización, generalmente climas sin fríos extremos, generalmente vínculos familiares y comunitarios más estrechos y comportamientos más gregarios. Si nuestra realidad es tan diferente, el modelo de ciudad que necesitamos también es diferente del de las ciudades avanzadas. Una razón para ello es que en las mismas sociedades más avanzadas económicamente consideran que el modelo urbano que han creado tiene problemas. Considero que esos problemas se agudizan en nuestro caso por lo diferente que es nuestra realidad, y especialmente por las circunstancias de

desigualdad de nuestras sociedades. Precisamente una de las pocas ventajas del atraso es que podemos beneficiarnos de la experiencia de los que van adelante y evitar los errores en que ellos pudieran haber incurrido.

Hay otro punto que debe ser tenido en cuenta: nosotros no vamos a alcanzar el nivel de desarrollo económico de los países avanzados en un futuro previsible. Si, por ejemplo, una ciudad latinoamericana tiene un ingreso per cápita de \$3.000 y una en Estados Unidos un ingreso de \$40.000, con un incremento igual del 2% el ingreso de la ciudad latinoamericana se incrementa en \$60 mientras que el de la norteamericana lo hace en \$800. De modo que si medimos el éxito de una sociedad en términos de su nivel de consumo, estamos condenándonos a ser unos segundones por varios siglos hacia el futuro. Ésta no es una perspectiva halagüeña para nosotros y particularmente para nuestros jóvenes. ¿Cómo retener a los más capaces? Definirnos como perdedores daña nuestra autoestima y, por lo tanto, afecta nuestra capacidad creativa.

La anterior es otra razón por la que necesitamos otro modelo, otra manera de definir el éxito. De alguna manera nuestra medida de éxito debe incluir la felicidad, que es difícil de definir y más aun de medir. Pero es la meta que vale la pena. Y, claramente, en términos de felicidad hay rendimientos decrecientes respecto de los incrementos del ingreso. Es bastante claro que la felicidad tiene más relación con el desarrollo del potencial humano que con el nivel de consumo. Aunque desarrollar ese potencial exige recursos, hay algunos lujos de los ciudadanos de los países avanzados que quizás nos podemos dar sin alcanzar su nivel de desarrollo economi-



co. Por ejemplo, después de trabajar duro durante muchos años para alcanzar un nivel muy alto de desarrollo, ciudadanos tan ricos como los alemanes consideran que entre los placeres que verdaderamente valen la pena están el salir a un parque y el pasear en bicicleta por la ciclo-ruta de la ribera de un río. Ahora bien, para lograr eso no necesitamos tener \$30.000 per cápita, y tenemos la ventaja de poderlo hacer durante todo el año, sin la interrupción del invierno.

En este documento no voy a referirme a lo obvio con relación a la ciudad deseada. Por ejemplo, que todos los ciudadanos tengan una nutrición adecuada, vivienda digna, servicio de acueducto, electricidad o una situación financiera sana. Voy a referirme a temas más controversiales y menos atendidos por los expertos urbanos. Para definir un modelo de ciudad necesitamos aclarar cómo queremos vivir, porque una ciudad es simplemente un medio para una manera de vivir. Por ejemplo, no es posible diseñar un sistema de transporte sin saber qué tipo de ciudad se quiere, y para saber esto se necesita saber cómo se quiere vivir. Yo propongo, por ejemplo, que es deseable vivir en un entorno urbano donde encuentre vecinos y desconocidos en espacios públicos alrededor de mi residencia, y no en un barrio de bellos jardines pero sin gente en el espacio público. Los elementos de la ciudad que propongo -además del que sea un entorno urbano con gente en la calle- son los siguientes: (1) circundada por un gran banco de terrenos de propiedad pública para parques y proyectos de vivienda popular; (2) con restricciones severas al uso del automóvil particular durante las horas pico, de modo que todos los ciudadanos se movilicen en

transporte público en esos intervalos; (3) densa, con más de 100 habitantes por hectárea, aunque sin grandes alturas, con abundantes parques, plazas y espacios públicos peatonales; (4) con espacios públicos peatonales a lo largo de todos los cuerpos de agua -mares, lagos, ríos o quebradas-; (5) los ejes de vida de la ciudad son grandes vías peatonales que la atraviesan en varias direcciones, que estructuran toda una red de vías exclusivamente peatonales y de bicicletas; (6) con aceras amplias y sin desniveles en todas las vías con automotores, y (7) con ciclo-rutas aisladas físicamente del tráfico a lo largo de todas las vías-arteria.

En las ciudades en desarrollo, que van a duplicar su área construida durante los próximos 40 años, es viable incorporar muchos de estos elementos en un plazo relativamente breve. Pero, aun si toma 100 o 200 años, es fundamental aclarar cuál es nuestra visión de ciudad y de vida urbana desde ahora.

Voy a referirme a tres elementos del modelo, o a tres desafíos urbanos particularmente críticos para la estructuración de la ciudad deseada: la tierra, el espacio público peatonal y el transporte.

## La tierra

Prácticamente todas las ciudades del mundo en desarrollo tienen problemas de barrios subnormales surgidos ilegalmente -tugurios. Es evidente que no se trata, entonces, de un problema causado por la incompetencia o la inmoralidad de un gobernante. Es sistémico.

El sistema de mercado y propiedad privada no funciona en el caso de la tierra suburbana, particularmente en ciudades en plena expansión. A diferencia de lo que ocurre con el

tomate, cuya oferta aumenta cuando suben los precios y este aumento en la producción lleva a que los precios bajen de nuevo, la oferta de tierra alrededor de la ciudad es fija. La tierra con acceso a acueducto, educación, transporte y empleo no aumenta. Unos pocos propietarios de predios alrededor de la ciudad se enriquecen por cuenta del trabajo de toda la comunidad. Lo grave no es eso, sino que ese sistema especulativo de la propiedad se convierte en un inmenso obstáculo a la solución de la necesidad de vivienda de los ciudadanos de menores ingresos.

Cada vez que se dinamiza la demanda de vivienda popular -porque mejoran las condiciones de empleo o ingresos o porque se canalizan recursos cuantiosos a esquemas de subsidio a la demanda- eso repercute sobre los precios de la tierra. Es decir, cada vez que mejora la capacidad de compra de los pobres sube el precio de la tierra y se aleja la posibilidad de que se pueda hacer vivienda popular de calidad al alcance de los más necesitados. Aunque frecuentemente se argumenta que el precio de la tierra no es un costo significativo dentro del costo de la vivienda, los desarrollos ilegales son la prueba de lo contrario. Una vez que la gente consigue la tierra, de una u otra manera tiene la capacidad de hacer una casa.

América Latina tendría hoy una calidad de vida muy distinta y mejor si se hubiera adelantado una reforma urbana profunda hace 50 años, la cual aún es indispensable. Es posible constituir grandes bancos de tierras públicas alrededor de las ciudades, tanto para grandes parques como para programas de vivienda (en Suecia, desde 1904 se adquirieron todos los terrenos alrededor de las ciudades donde éstas se expandirían

en el futuro). Se puede aprobar leyes que permitan pagar los terrenos a muy largo plazo mediante pequeñas sobre-tasas al impuesto predial a lo largo de muchos años. Pero hay mecanismos que permitirían que estas tierras generen recursos para su pago sin perder su finalidad social. Se puede desarrollar ciudadelas de gran calidad para estratos de mayores ingresos en los bordes del gran parque, conectadas por sistemas de transporte público a los centros urbanos. De este modo, la valorización de los terrenos de las ciudadelas puede llegar a cubrir el costo del gran bloque de tierra adquirida inicialmente a precios de terrenos para usos agropecuarios.

La parte de la tierra que no es para parque sino para un banco de tierras para vivienda puede administrarse de la siguiente manera: Una entidad pública construye la infraestructura urbanística de alta calidad y entrega mediante licitación grandes bloques a constructores privados. Éstos deben construir y vender en un período limitado y a precios que no excedan un tope (el caso de Metrovivienda, en Bogotá). También existe la posibilidad de estructurar esquemas similares para programas de autoconstrucción, desde el lote mismo o desde una solución mínima de albergue.

Lo principal es evitar que la ciudad continúe desarrollándose con base en desarrollos ilegales con toda clase de carencias, especialmente urbanísticas, que son las más difíciles de arreglar en el futuro. Pero, por supuesto, es prioritario normalizar los barrios existentes. El objetivo, sin embargo, no es simplemente legalizar los barrios y aclarar y normalizar los títulos de propiedad. Tampoco es suficiente llegar con el acue-

ducto, el alcantarillado y los pavimentos. Se trata de construir autoestima, sentido de pertenencia e, incluso, valores.

Los procesos de mejoramiento barrial deben estructurarse alrededor de infraestructura de gran calidad para la gente: vías peatonales de calidad, jardines infantiles, parques, transporte público. Las comunidades de los barrios marginales son peatonales. Si de lo que se trata es de hacerles una demostración de respeto y mejorar su diario vivir, obras peatonales de gran calidad pueden tener un efecto dignificante mucho más importante que las vías para automotores. Los hitos arquitectónicos urbanos, la majestuosidad, no deben reservarse a los aeropuertos, museos o edificios del gobierno; pueden ubicarse en barrios populares en la forma de plazas, avenidas peatonales, colegios, bibliotecas, esculturas. (En Bogotá hicimos una vía peatonal de más de 15 km de longitud con iluminación, arborización, bancas, a través de algunos de los sectores más pobres de la ciudad donde las vías para automotores no estaban pavimentadas. El mensaje de respeto por la gente, la comunidad y la vida comunitaria era evidente. Esta alameda integra colegios, un centro comunitario que incluso tiene una piscina cubierta, una gran biblioteca, y el sistema de transporte masivo TransMilenio.)

Si se intenta la des-marginalización de estos barrios teniendo como objeto implícito una ciudad de segunda clase, es un fracaso. Por el contrario, pueden aprovecharse algunas de las características especiales de los barrios que les dan carácter, su arquitectura vernácula, sus calles estrechas o la vista sobre la ciudad desde su elevación.

La arborización o la pintura de las casas con colores vivos mediante esquemas participativos recuerdan que no solo se trata de sobrevivir, sino de vivir. Son especialmente valiosos los programas mediante los cuales las organizaciones comunitarias proponen pequeñas obras que, luego de la revisión de arquitectos e ingenieros, son contratadas con las mismas comunidades. Más que obras lo que estos proyectos construyen es comunidad, autoestima, sentido de pertenencia, dignidad. Algo similar pero ya no con obras físicas sino con actividades culturales y deportivas también puede financiarse a las comunidades organizadas.

### Al espacio público peatonal

Durante 5.000 años de historia urbana y hasta hace muy poco, todas las vías en las ciudades eran peatonales. Las personas compartían el espacio sin mayor riesgo con coches y caballos. Cualquier niño podía caminar sin peligro varias cuadras a hacer una diligencia. Las ciudades se hicieron para la gente. Pero, de repente -en términos históricos, hace casi nada-, aparecieron los automotores y volvieron ese entorno humano un sitio extremadamente peligroso para los niños. Durante los últimos 80 años hemos construido ciudades más para la movilidad de los carros que para la felicidad de los niños. Cuando aparecieron los carros debimos haber construido una red vial paralela exclusivamente para los automotores, pero las demandas del automóvil, durante décadas exclusivamente en poder de los grupos de mayores ingresos, fueron avasalladoras y se hizo una ciudad francamente excluyente para los ciudadanos más



pobres y los más vulnerables: niños, ancianos y discapacitados.

Los españoles construyeron nuestras ciudades alrededor de una plaza o parque, un espacio para la gente. La plaza era un sitio de encuentro de todos los miembros de la sociedad, sin importar su rango socio-económico, era el sitio para la interrelación humana de toda índole. Inicialmente, la plaza era para una ciudad de cuatro o cinco manzanas: era una relación armónica. Pero pronto esto se desfiguró, las construcciones privadas se multiplicaron y los espacios públicos de encuentro se hicieron cada vez más escasos (los estudiosos consideran que la gente está dispuesta a caminar apenas tres cuadras para ir a un parque de barrio). Con frecuencia se habla de ciudades "inhumanas" o "agresivas", y es que cuando una ciudad produce estas sensaciones generalmente es porque no tiene espacios peatonales suficientes, o los que tiene no son de una calidad adecuada. Y el ser humano responde con agresividad cuando es tratado con agresividad.

A primera vista, parece que el tema del espacio público peatonal fuera irrelevante y hasta frívolo en ciudades con graves problemas de pobreza como las nuestras, pero es en las que más se necesita. Es en el tiempo libre cuando más se sienten las diferencias de ingreso. Durante las horas de trabajo, tanto el directivo de una remuneración alta como el empleado de más bajo rango están igualmente satisfechos o insatisfechos. Pero en el tiempo libre, mientras aquél va a restaurantes en automóvil y luego va a casas de recreo y puede vaca-

cionar en lugares distantes, éste, de menores ingresos, como alternativa a la televisión solo cuenta con el espacio público. Y otra virtud del espacio público peatonal en nuestras sociedades jerarquizadas es que es el único lugar donde todos nos encontramos como iguales. Es, por lo tanto, un lugar de integración, construye una sociedad más incluyente.

El espacio público peatonal de calidad comienza por lo menos a compensar nuestras



Herbert Bayer

enormes desigualdades y demuestra respeto por el ser humano, significa buen trato al ciudadano independientemente de su condición y provee bienestar. Una vía peatonal o un parque pueden proveer más satisfacción que incrementos significativos en los niveles de consumo individual (aunque no en casos de extrema pobreza), y su costo es insignificante si se incorporan oportunamente, como es posible hacerlo en las áreas de expansión de nuestras ciudades. Es posible, por ejemplo, establecer normas ur-

banísticas que exijan la integración en grandes bloques de cientos de hectáreas de terrenos de expansión urbana, de modo que las zonas de cesión pública para parque no sean espacios pequeños de uso casi exclusivo de los vecinos inmediatos, sino grandes zonas verdes, preferiblemente conectadas a lo rural, como dedos verdes que entren del campo a la ciudad e integren socialmente diversos sectores urbanos (ocurre en Holanda y Dinamarca). Es algo así como un bien de consumo o un servicio que recibimos que no se agota. Es una inversión de muy largo plazo extraordinariamente rentable en términos de bienestar. En un plazo más o menos largo todos los ciudadanos de nuestros países podrán tener los bienes de consumo que disfrutaban hoy quienes viven en los países desarrollados, pero lo que difícilmente podrán conseguir -y es invaluable- si no se incorporan desde ahora en la trama urbana, es zonas verdes, plazas y espacios peatonales de gran calidad.

Automóviles sobre las aceras evidencian irrespeto por la dignidad humana y muy especialmente por los más vulnerables de nuestra sociedad -ancianos, niños y discapacitados y en general los pobres, que caminan mucho más que los ciudadanos de ingresos altos. Por esto, automóviles sobre espacios que deben ser exclusivamente peatonales son indicio de una democracia que no funciona bien. Si la ciudad es un gran lugar de encuentro ciudadano, es antes que nada su espacio público peatonal, porque lo demás son espacios privados o vehiculares.

Algunos comerciantes que hacen o desean hacer parqueos

en las aceras argumentan que éstas son suficientemente amplias para estacionar vehículos y además para que pase la gente. Pero es que las aceras no son simplemente para pasar sino que son para disfrutar la ciudad, conversar, jugar, besar; quedan junto a las calles pero no son parientes de éstas, sino más bien de las plazas y parques. De modo que decir que en la acera hay suficiente espacio para estacionar vehículos y además para que pase la gente es equivalente a decir que el parque o la plaza principal de una ciudad se puede convertir en un gran estacionamiento siempre y cuando se deje suficiente espacio entre los vehículos estacionados para que pase la gente.

El espacio público peatonal también debe ser defendido de la invasión por parte de comerciantes informales. La proliferación de éstos en espacios públicos (llegan incluso a construir casetas permanentes) no es un problema de pobreza: la venta en espacio público, y en una buena ubicación, siempre será más rentable que un empleo equivalente en el sector formal. La ocupación masiva de sitios estratégicos por parte de vendedores ocasiona desorden y atrae la criminalidad; los sectores ocupados se deterioran, los negocios formales quiebran y las edificaciones se subutilizan o se abandonan. Todo esto ahuyenta a los turistas, a los profesionales calificados que tienen la opción de dejar la ciudad o el país, a los inversionistas y, por todas estas razones, causa desempleo.

Un espacio público de alta calidad construye integración social, porque atrae a ciudadanos de todos los estratos. Por el contrario, si el espacio público se deteriora, se profundiza la exclusión social, porque los ciudadanos de ingresos al-

tos encuentran alternativas privadas al espacio público, como centros comerciales y clubes, mientras que los más pobres, sin otra opción, ven deteriorarse su calidad de vida. Poco a poco se conforman patrones excluyentes y espacios en los que se desarrolla la vida urbana de manera cada vez más segregada.

En términos urbanísticos, lo que le da carácter y hace memorable a una ciudad es su espacio público peatonal. Nueva York, París y Londres reciben, cada una, más de \$10.000 millones anuales por turismo, porque son lugares agradables para caminar y ver gente. Habrá quienes digan que el atractivo de esas ciudades es sus formidables museos, pero la inmensa mayoría de los visitantes al Museo Metropolitano de Nueva York y a la National Gallery de Londres no diferenciaría entre esos museos y los de, por ejemplo, Atlanta y Houston. Es la gente en las calles y espacios públicos, la importancia relativa de lo peatonal, lo atractivo de los edificios y parques y, en general, el entorno urbano para los peatones, lo que hace la diferencia (se ha estimado que en Disney los visitantes pasan menos del 3% del tiempo en los juegos y espectáculos [Duany 2000: 63], y en el tiempo restante lo que disfrutan es una ciudad peatonal donde ven mucha gente).

La mayoría de las ciudades del mundo en desarrollo no tendrán un hito arquitectónico como la catedral de Notre Dame, pero podrían tener otros monumentos al ser humano, al encuentro. Por ejemplo, las ciudades tropicales podrían estar atravesadas por amplias avenidas peatonales bordeadas de inmensos árboles tropicales; por el centro podría correr un hilo de agua con piletas a intervalos, para el juego de los

niños y para que los pájaros beban. Estos espacios, además de construir calidad de vida, serían hitos urbanos que fortalecerían la identidad y la autoestima.

Los centros comerciales son ambientes peatonales donde un niño no corre peligro al soltar la mano de su madre. Sus visitantes recorren vías peatonales internas, donde no hay carros estacionados y hay seguridad, pero son espacios privados donde quien no tiene capacidad de compra se siente excluido. El espacio público debería ofrecer lo que ofrecen los centros comerciales, pero al aire libre, con árboles, cielo y aves, con una integración social más amplia y con más bancas. Mas si el espacio público no es opción, es sustituido por esquemas privados menos incluyentes. El comercio de calle o vía peatonal es sustituido por el centro comercial, el parque o campo deportivo público por el club.

Así como se exige estudios de impacto ambiental antes de la construcción de infraestructura, se debería exigir estudios de impacto humano que estudiaran la manera de aprovechar las obras de infraestructura para el disfrute humano y principalmente de los niños. Esto implicaría principalmente algunas inversiones complementarias en espacio peatonal. Por supuesto, todas las vías urbanas deben tener aceras, que ojalá tuvieran un ancho de por lo menos la mitad de la cesión vial. Todas las carreteras deben tener ciclo-rutas paralelas, especialmente en zonas cercanas a los cascos urbanos. Los embalses de las hidroeléctricas deben tener accesos peatonales y muelles para facilitar su uso recreativo. Grandes tanques de agua deben acomodar canchas deportivas en su superficie. Los canales de drenaje que atravie-



san las ciudades deben tener espacios peatonales en sus costados que funcionen como senderos y ciclo-rutas a través de la ciudad, con la ventaja de no tener vías para automotores en los costados.

Los canales de drenaje, quebradas, ríos y costas son espacios particularmente propicios para establecer parques lineales que integren amplios sectores de la ciudad. En Bogotá estamos terminando el parque lineal Juan Amarillo-Molinos que con varios ramales atraviesa la ciudad de oriente a occidente y tiene más de 40 kilómetros de longitud; descontamina quebradas y recupera humedales, sirve además como ciclo-ruta de transporte, con la ventaja de ir casi siempre entre espacios verdes aislados del tráfico, y están listos los diseños para otros dos parques similares. Lo más atractivo de estos parques es que integran amplios sectores de la ciudad, de todos los estratos socioeconómicos. Todas las ciudades tienen mares, lagos, ríos, quebradas o al menos canales de drenaje para las aguas de lluvia que pueden servir de ejes para importantes espacios peatonales y ciclo-rutas para la recreación, el transporte y la integración social.

Algunos espacios de encuentro peatonal no exigen ninguna inversión. Cada domingo en Bogotá se cierran 120 kilómetros de vías-arteria al tráfico vehicular durante siete horas y más de un millón y medio de personas de todas las edades y condiciones salen a disfrutar de la ciudad desde este espacio. El delito está prácticamente ausente de este entorno, por la integración y solidaridad que allí se vive. Los ciudadanos se han apropiado plenamente de este espacio. Si algún domingo o festivo la policía se demora en cerrar algún

tramo de la ciclo-vía al tráfico vehicular, la gente cierra la vía colocando piedras. También se ha convertido en una tradición bogotana la ciclo-vía nocturna de Navidad, en la que se cierran las mismas vías una noche cercana a la Navidad y casi tres millones de ciudadanos se apropian de su ciudad y de la noche para apreciar la iluminación navideña, pero sobre todo para estar juntos.

Una comunidad en la que los vecinos se conocen e integran es más segura. Un espacio público atractivo y con gente hace que el vecindario sea seguro.

## El transporte

El transporte constituye un desafío muy peculiar, porque a diferencia de -por ejemplo- la salud y la educación, con el desarrollo económico en lugar de mejorar tiende a empeorar: más vehículos en las calles que llevan a embotellamientos peores. Y lo más grave es que al tratar de aliviar éstos, construyendo más infraestructura, se acentúa la inequidad y se deforma la estructura urbana. Cada obra nueva de infraestructura vial genera su propio tráfico, hasta que el embotellamiento es igual que antes. Conforme la infraestructura vial crece la ciudad se extiende y su densidad es menor. Debe recordarse que para efectos del tráfico es lo mismo duplicar el número de vehículos que duplicar el número de kilómetros que recorre el mismo número de vehículos. Se continúa tratando de aliviar los embotellamientos con nuevas vías porque quienes tienen y conducen automotores presionan para que eso se haga.

Con el modelo vigente, se haga lo que se haga, los embotellamientos van a empeorar, por lo que lo que debe hacerse

es cambiar el modelo. Nuestro atraso económico que hace que la mayoría de nuestra población se movilice en transporte público y que nuestras ciudades sean relativamente densas, nos permite evitar errores cometidos por las ciudades de los países más avanzados. La característica de éstas que es más importante evitar es el desarrollo suburbano de baja densidad (muy típico de Estados Unidos).

Algunos inconvenientes de los suburbios de baja densidad son: (1) *Es imposible prestar un servicio de transporte público de bajo costo y alta frecuencia.* En una ciudad extensa las distancias promedio de los viajes son grandes y, entonces, los costos altos. La baja concentración de población alrededor de cualquier parada de bus o tren hace que no se pueda ofrecer un servicio de alta frecuencia, porque los vehículos irían casi desocupados. La ciudad densa no solo permite tener transporte masivo de bajo costo y alta frecuencia, sino que además viabiliza un uso amplio del taxi, que para las distancias relativamente cortas de la ciudad densa no es excesivamente costoso. El taxi, como vehículo complementario de sistemas masivos, tiene ventajas sobre el automóvil privado, porque no requiere estacionamientos y estimula que muchos viajes cortos se hagan a pie. (2) *Niños, ancianos y ciudadanos pobres quedan varados* por la ausencia de transporte público de bajo costo y alta frecuencia -y en muchos lugares la ausencia total de él. Es un ambiente excluyente. (3) *La típica ciudad latinoamericana tendría un área 10 veces superior si tuviera la densidad de una típica ciudad de Estados Unidos.* Esto es un *uso ineficiente de la tierra*, que podría tener usos agropecuarios, recreativos y de conservación ambiental.

En medio de la ciudad *el ciudadano queda muy alejado del campo*. (4) La ciudad de baja densidad no es amigable con el peatón porque *las distancias a puntos de interés son muy largas y la infraestructura peatonal es muy deficiente*, lo que hace que los peatones se sientan inseguros frente a los automóviles y que, en consecuencia, reine la soledad (sus habitantes van a los centros comerciales para poder encontrar gente). (5) El residente en los suburbios va menos al teatro y a los restaurantes en el centro, lo que hace que *las ciudades con baja densidad tengan menos esos servicios y en general menos actividades culturales*.

La única solución al desafío de la movilidad es el transporte masivo, pero no para que lo usen solo los ciudadanos de menos ingresos sino toda la sociedad. El problema del transporte no es técnico, sino político. Ante el hecho de que por el desarrollo económico ciertos sectores de población antes privados del automóvil particular han llegado a alcanzarlo, los expertos han comenzado a inventar esquemas de cobro cada vez más elevados por el uso de aquél, de manera que los grupos de mayores ingresos mantengan la exclusividad en su uso. La alternativa a eso es ampliar la infraestructura vial destruyendo la ciudad y haciéndola menos amable. Construir infraestructura vial para aliviar los embotellamientos es altamente regresivo, pues destina recursos públicos escasos a favorecer prioritariamente a los ciudadanos de mayores ingresos, postergando la atención de las necesidades de los más pobres. Adicionalmente, las autopistas nuevas se realizan demoliendo barrios populares, que es donde es más económico hacerlo. Una autopista a través de un barrio lo desvaloriza por

el ruido, por la dificultad para atravesarla a pie y por la contaminación. Las autopistas elevadas multiplican los efectos negativos, pero en muchas ciudades tercermundistas las exhiben con orgullo como símbolo de modernidad. En realidad son monumentos a la desigualdad.

Si verdaderamente deseamos que prevalezca el interés general, en lugar de construir más infraestructura vial para acomodar el número creciente de automóviles debe prohibirse el uso de éstos durante las horas pico (por ejemplo unas 2,5 horas en la mañana y otro tanto en la tarde; en Bogotá, mediante un referendo, está establecido además un día sin carro un jueves de febrero de cada año). De implementarse esta medida, se obtendrían los siguientes beneficios: la mayoría de la población que utiliza el bus ahorraría tiempo de transporte, habría menos contaminación del aire, menos ruido y mayor disponibilidad de recursos públicos para atender las necesidades de los más pobres, se evitaría una estructura urbana de baja densidad dependiente del automóvil, que es excluyente -y por ése y otros motivos indeseable- y los peatones y ciclistas tendrían varias horas al día para moverse con menos contaminación y menos riesgo de ser arrollados.

La decisión de prohibir el uso del automóvil favorece de manera contundente en el corto plazo a la mayoría de la población que no se moviliza en automóvil y, más allá, favorece a toda la población. Las restricciones al uso del automóvil particular pueden asumir formas distintas de la prohibición de usarlo en horas pico: restricciones de uso por número de placa, peajes, combustibles muy costosos, cobro por el uso vial de acuerdo a la importan-

cia de la vía y la hora a la que es utilizada mediante rastreo satelital de cada vehículo y, por supuesto, la restricción más sencilla de todas: los embotellamientos.

Hablar de transporte es hablar de estructura urbana. El tipo de transporte no solo depende de la densidad, sino que la genera. Permitir el uso irrestricto del automóvil conduce inevitablemente a una estructura suburbana de baja densidad tipo norteamericano, porque tal uso lleva a que se presenten embotellamientos, que a su vez traen consigo presiones inmensas para construir más infraestructura vial, lo que a su vez conduce a la expansión urbana de baja densidad. Las restricciones al uso del automóvil particular es la única manera de estimular la densificación y evitar la suburbanización. En la medida en que los automóviles se movilizan velozmente y sin restricciones, el desarrollo de la ciudad se alejara cada vez más del centro.

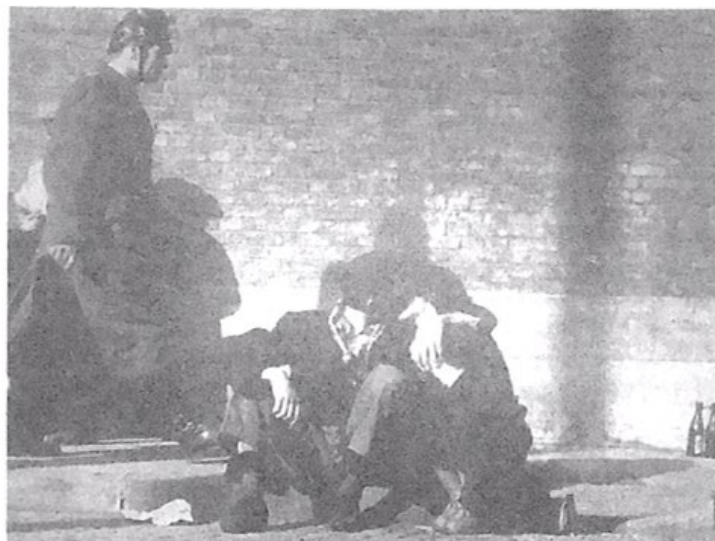
Si se llega a la conclusión de que la densidad urbana es deseable, los embotellamientos no deben verse como un problema, sino como un instrumento muy útil para el propósito que se busca. Por supuesto, otras formas de restricción del uso del automóvil también podrían lograr ese propósito, pero pueden presentar problemas de equidad o dificultades políticas para su implementación. Si se encuentra que el uso del automóvil genera costos sociales altos y la ausencia total de éste -al menos durante unas horas- beneficios importantes, cualquier pago que se haga por usarlo difícilmente compensaría el costo social que ocasiona.

En casi todas las ciudades del mundo el porcentaje de los ciudadanos que se movilizan en transporte público ha venido disminuyendo durante las últi-



mas décadas. Aquellas ciudades de países en desarrollo que han tenido las tasas de crecimiento económico más altas han sido las que han visto disminuir más rápidamente el uso de transporte público y aumentar el del automóvil privado. Por ejemplo, en Santiago en 1977 el 12,3% de los viajes se hacía en automóvil particular, en 1991 el 23,4% y en 2001 el 36,7%. La reducción de la participación del transporte público tiene poca relación con la calidad de éste y con la calidad urbana, como podría suponerse. Por ejemplo, en París, una de las ciudades del mundo con más atributos, con uno de los mejores sistemas de transporte público, entre 1980 y 2000 el número de pasajeros del transporte público permaneció constante, no obstante la entrada en operación de una nueva línea de metro de gran calidad, mientras el número de usuarios del automóvil crecía alrededor de 3% anualmente, lo que por supuesto implicó que la distancia promedio de la casa al trabajo aumentó significativamente.

Hay ciudades en países avanzados -como el área de Manhattan, en Nueva York- en las que la población no tiene automóvil (cuando alguien requiere uno lo alquila). Se estima que el costo anual de un automóvil, incluyendo depreciación, combustible, seguros y mantenimiento, es superior a \$8.000 anuales, y en una ciudad densa el costo del espacio para guardar dos automóviles puede representar más del 20% del costo de la vivienda. Pero en las ciudades que se movilizan prioritariamente en automóvil, los estacionamientos por cada vehículo son mucho más que el de la casa (hay cerca de 15 puestos de estacionamiento por cada automóvil en la ciudad típica de Estados



Heinz Held

Unidos). El ahorro público en una ciudad que se mueve en transporte público es enorme. La ciudad del automóvil puede ser 20 veces más extensa que la ciudad más densa y peatonal, que por lo tanto tiene una red vial mucho menos extensa.

La ciudad de los países en desarrollo no podrá contar nunca con un sistema férreo que permita la movilización de la mayoría de su población, porque es muy costoso de construir, especialmente si es subterráneo, y de operar. En América Latina ningún sistema de transporte urbano férreo llega a atender siquiera el 15% de los viajes. Por supuesto, si una sociedad cuenta con recursos públicos abundantes y la inversión en sistemas férreos no tiene costos de oportunidad altos, éstos pueden ser una opción. Salvo en tramos muy cortos, los sistemas subterráneos no son agradables (es preferible tener iluminación natural y ver el paisaje). En general, hay que tener cuidado con las decisiones de adquisición de sistemas férreos de transporte urbano por las siguientes razones: (a) los ciudadanos de ingresos altos pueden preferirlos para evitar cualquier reducción del es-

pacio vial que usan sus automóviles (que los más pobres vayan enterrados para que los buses en que se movilizan no les estorben); (b) los sistemas férreos dan una imagen de modernidad y Primer Mundo pero absorben muchos recursos que se quitan a soluciones potenciales de problemas graves de los ciudadanos más pobres, y (c) los vendedores de sistemas férreos con frecuencia utilizan sobornos y mecanismos similares en sus esfuerzos de ventas.

Los sistemas estructurados con base en buses, especialmente si son propiedad de operadores privados, no ofrecen las posibilidades de corrupción de los sistemas férreos y tienen más ventajas: El sistema de transporte masivo de calidad más económico es aquél con base en buses de alta capacidad y carriles exclusivos -creado en Curitiba por Jaime Lerner a finales de la década de 1970 y posteriormente utilizado en otras ciudades incorporándole tecnologías recientes, como las tarjetas inteligentes. Sacando todos los vehículos de algunos carriles, las vías de cualquier ciudad pueden servir para el funcionamiento de sistemas de transporte masivo con base en

buses articulados, con capacidades y velocidades similares a las de un metro, pero con costos de inversión y operación que solo son una fracción de los de los sistemas férreos. Mientras el más económico de los sistemas férreos exige una inversión de por lo menos \$50 millones por kilómetro, y si es subterráneo rara vez menos de \$100 millones, el sistema con base en buses puede requerir una inversión pública de apenas \$3 millones por kilómetro. Y a diferencia de los sistemas férreos, que casi nunca cubren sus costos de operación, los sistemas con base en buses, como el TransMilenio de Bogotá, puesto en operación en el año 2000, son rentables con tarifas cercanas a \$0,40. Eso sí, demandan el uso exclusivo de algunos carriles de la malla vial.

Los ingredientes esenciales del sistema son: carriles exclusivos para la operación del sistema, preferiblemente en el centro de la vía para que los buses no se vean obstaculizados por vehículos que entran y salen de estacionamientos; buses de empresas grandes y no de propietarios individuales, en un sistema en que el ingreso del conductor y de la empresa propietaria no depende del número de pasajeros que recoja por viaje; que los pasajeros paguen cuando entran a la estación, de modo que cuando llega un bus puedan descender de éste muchos pasajeros y subir otros tantos en muy pocos segundos, ya que han pagado de antemano, y no tengan que utilizar escalas para subir pues el piso del bus está al mismo nivel del de la estación, lo cual también permite el acceso a sillas de ruedas y coches de bebé con facilidad; uso de tiquetes inteligentes que permitan el cambio de un bus a otro, ya sea de un bus local a uno expreso, o de una línea a otra.

El sistema inventado por Lerner en Curitiba tiene tantas ventajas que parece una solución obvia. Entonces, ¿por qué desde su implantación tuvieron que pasar dos décadas para que se pusiera en funcionamiento en otras ciudades? Todavía hoy sobran dedos en una mano para contar los sistemas en operación en ciudades en desarrollo. La respuesta es que el transporte público no interesa a los sectores de ingresos altos de la población, que son los que concentran el poder y la influencia, ni a los gobiernos de las ciudades que están mucho más interesados en construir infraestructura prioritariamente para los automóviles de estos grupos. Algo similar ocurre con la bicicleta. En ciudades de economías avanzadas, con inviernos duros, como las europeas del norte, más del 30% de la población se moviliza en bicicleta —allí hay un excelente sistema de ciclo-rutas. En cambio, en las ciudades del mundo en desarrollo, con climas más benignos, el porcentaje de la población que usa la bicicleta es casi siempre insignificante, a pesar de su bajo costo. ¿Por qué? Porque para los grupos de ingresos más altos el automóvil, símbolo de estatus, es un medio para excluir a los pobres, evitando su contacto. No es casualidad que las sociedades que le dan más importancia a la bicicleta en el diseño urbano sean las del norte de Europa, que se caracterizan por su vocación igualitaria y respeto al ambiente. Las condiciones de las ciudades del mundo en desarrollo son mucho más aptas que aquellas para la utilización de la bicicleta, además de que generalmente tienen una densidad alta, lo que hace que los viajes sean relativamente cortos. Desde las perspectivas ambiental y de transporte la bicicleta representa ventajas, pero

quizás el aspecto más importante es su significado como medio de integración social y símbolo de respeto por la dignidad humana. Una ciudad hecha para la bicicleta también lo es para las sillas de ruedas, los patines y los triciclos. Y en términos urbanísticos, la visión que propongo de una ciudad civilizada no es la que tiene autotopistas, sino aquella en que un niño en un triciclo puede movilizarse con seguridad.

## Competitividad

Me he referido a un modelo de ciudad en función de la igualdad democrática, la integración social y la calidad de vida. Sin embargo, aunque no es el objetivo principal, se obtiene algo adicional: competitividad. La ciudad se convierte en terreno fértil para el desarrollo económico, porque atrae y retiene personas calificadas y creativas, que son el factor determinante del crecimiento económico moderno, atrae turismo, que acarrea empleo, y atrae inversiones, que a su vez requieren personas altamente calificadas. En las sociedades agrícolas la tierra era el factor determinante de la producción y la riqueza, en la etapa industrial el capital era el factor crítico y para atraerlo se otorgaban, por ejemplo, subsidios al crédito y protección comercial. En la sociedad pos-industrial, o de la información, el conocimiento es el factor determinante del progreso económico, y está vinculado a personas. Una ciudad con solidaridad y armonía social, hermosa, con autoestima y una gran calidad de vida atrae de manera sostenida el desarrollo económico.

### Referencias bibliográficas

Duany, Andrés. 2000. *Suburban Nation*. North Point Press, New York.



# Planificar y gobernar integradamente el Área Metropolitana

FEDERICO PICADO

**E**n los últimos 20 años, el crecimiento de la ciudad de San José ha ido más allá de las posibilidades de cobertura de los servicios públicos básicos y tal situación se ha convertido en una forma de agresión al ambiente. El incremento acelerado de las demandas de servicios de agua potable, en permanente conflicto con la capacidad de producción de las fuentes, la ausencia de tratamientos sanitarios de los desechos domiciliarios e industriales, la insuficiencia de infraestructura hidráulica para el manejo adecuado de la escorrentía, la ausencia de un plan de desarrollo de la infraestructura vial y de un esquema de transporte público moderno y eficiente, han afectado sensiblemente la calidad de vida del ciudadano y el funcionamiento de la ciudad capital en su conjunto.

El gobierno municipal de San José no ha estado investido de las competencias necesarias para asumir funciones estratégicas que le permitan orientar el desarrollo urbano en forma armónica e integrada, tal que concilie los intereses del ciudadano con las posibilidades reales de inversión en proyectos de interés público, y las diversas normas y disposiciones que se enmarcan dentro de lo que podría ser un plan regulador para el uso del territorio del cantón resultan insuficientes, en virtud de que la realidad del crecimiento y todas las distorsiones que se presentan en el desarrollo de la ciudad rebasan las capacidades administrativas y políticas del gobierno municipal.

El gobierno de la ciudad debe contar con las potestades y capacidades políticas y administrativas suficientes para tener injerencia directa en la definición de los proyectos de inversión pública relacionados con los servicios e infraestructura públicas que se desarrollan en su territorio de influencia y establecer con los organis-

mos públicos competentes las calidades y condiciones de su desarrollo.

**A**l analizar las tendencias de crecimiento y el desarrollo urbano del cantón central de San José, el funcionamiento de todos los sistemas de servicio público no se puede ver en forma aislada y al margen de la expansión y desarrollo urbano de los cantones vecinos. La creciente integración de los cantones que forman parte del Área Metropolitana, desde Curridabat hasta Escazú en el sentido este-oeste, y desde Aserrí hasta Tibás en el sentido sur-norte, con fuentes y sistemas comunes de agua potable y electricidad, con servicios fragmentados de transporte público y medios integrados para el depósito y tratamiento de desechos industriales y domiciliarios y, en el mediano plazo, con medios comunes de tratamiento de aguas residuales, debe obligar al conjunto de los gobiernos municipales de la región central del país a abordar el tema del crecimiento y desarrollo urbano con otra visión política, administrativa, geográfica y física. Visto desde otra perspectiva, a lo sumo en el mediano plazo la organización política y administrativa vigente en el área central del país tiene que ser replanteada para buscar un nuevo modelo de gobierno que tenga otra cobertura y límites territoriales, que a la vez permita enfocar el funcionamiento de todos los sistemas de servicios e infraestructura pública con criterios de integración que faciliten su operación, administración y crecimiento, en la búsqueda permanente de niveles adecuados de calidad de vida para el ciudadano.

Considerados los problemas del crecimiento de la ciudad capital desde una perspectiva global, y ligando las condiciones de su evolución dentro de los marcos de integración territorial con los cantones vecinos- en los términos de la creación de una nueva autoridad política y ad-

Federico Picado, ingeniero civil especialista en recursos hidráulicos, es consultor privado.

ministrativa para la capital del país, se puede decir que las herramientas que ordenan el desarrollo urbano en la actualidad regulan solo aspectos parciales -guiándose por la máxima de *hacer lo posible y no lo necesario* para el crecimiento de la ciudad.

Evidentemente, el crecimiento de la ciudad y la respuesta que puedan dar los municipios que integran el Área Metropolitana para crear las condiciones de funcionamiento de esta unidad urbana, debe estar debidamente establecido en un plan maestro de desarrollo que, por una parte, imponga límites al crecimiento poblacional y geográfico en función de la capacidad que tengan los sistemas ya definidos de asumir y asimilar el volumen y la demanda de servicios y facilidades de comunicación vial, y que, por otra parte, induzca modelos de desarrollo urbano congruentes con esas limitaciones. Visto en términos generales, el plan maestro de desarrollo de la ciudad debe imponer límites en cuanto se considere necesario y oportuno para no alterar los equilibrios ambientales de ella y debe ser una herramienta para inducir y articular su crecimiento.

Dado que no existe una visión de mediano y largo plazos sobre el desarrollo del cantón central y de los cantones vecinos, en la actualidad no hay patrones de crecimiento de los principales servicios y facilidades públicas que respondan a políticas integradas de los cantones de la región metropolitana. Se tiene que orientar el crecimiento por medio de la formulación e implantación de planes maestros de desarrollo de infraestructura y de servicios públicos que puedan ser ejecutados por in-

termedio de nuevas instancias que sirvan de medio de integración y coordinación de esfuerzos, iniciativas y recursos materiales y financieros de los municipios involucrados o en los marcos de un nuevo modelo de gobierno del Área Metropolitana. Los problemas de operación y crecimiento de los sistemas de infraestructura y de servicios son comunes a todos los cantones que integran el Área Metropolitana y las soluciones tienen que ser de carácter complementario e integrado.

Con la intención de amortiguar los niveles de contaminación del área central de la ciudad y modificar la dinámica de los flujos peatonales y de tránsito vehicular, se requiere urgentemente poner en práctica medidas que nos lleven a un replanteamiento radical del esquema de transporte público del Área Metropolitana por medio del cual se logre la redefinición de las rutas existentes y la puesta en operación de un sistema de transporte público que modifique sustancialmente -o destierre- esa visión unicéntrica que ha predominado, haciendo girar los criterios de planificación del transporte público de la capital alrededor de unos cuantos sitios concentrados en unas ocho o diez cuadras del centro de la ciudad. En la actual etapa de desarrollo de la capital, y tomando en consideración las tendencias que se observan, al desaparecer virtualmente el criterio histórico de centro de la ciudad y formarse diversos sectores centros de comercio, centros universitarios y zonas residenciales nuevas -lo que le da un carácter policéntrico como parte del proceso de expansión-, deben variarse sustancialmente los criterios de organización del transporte pú-

blico en toda el Área Metropolitana, enfocando su solución por la vía de la creación de un patrón de organización que integre todos los cantones del Área Metropolitana. En términos generales, el transporte público tiene que ser sometido a revisión para ajustarlo a criterios modernos de administración y operación empresarial y de movilización de usuarios. Los criterios de adjudicación de concesiones, que responden más bien a un manejo politiquero de las necesidades del usuario, tienen que ser replanteados para poner los sistemas de transporte en función de las necesidades de movilización del ciudadano por medio de la implementación de nuevas formas de integración empresarial y de cobertura territorial.

La división administrativa y territorial que comparten los cantones que integran el Área Metropolitana no responde a las tendencias y necesidades de crecimiento de la región, y la atención de los problemas que genera el déficit acumulado en infraestructura pública y de mecanismos de servicios trasciende los límites territoriales históricos de cada jurisdicción municipal. Se convierte en un imperativo generar un ajuste en la división administrativa del Área Metropolitana que nos lleve a la organización de un nuevo tipo de gobierno de la ciudad, integrando bajo su jurisdicción, mediante la aplicación de nuevos criterios administrativos y de integración territorial, a los cantones más próximos que conforman la periferia de la ciudad de San José, tal que permita establecer criterios y políticas integrados de crecimiento urbano que no entren en contradicción con los intereses de los ciudadanos y el ambiente.



# Problemática urbana y Plan Nacional de Desarrollo Urbano

EDUARDO BRENES

Nuestras ciudades sufren un deterioro notable de sus condiciones físico-ambientales: dispersión y baja densidad de la vivienda, congestión vial debido al aumento desproporcionado de la flota vehicular en relación con la dotación de infraestructura, contaminación ambiental proveniente de las emisiones vehiculares, exceso de rotulación comercial, aumento de los niveles de ruido, mal manejo de desechos sólidos y aguas servidas y pérdida del espacio público. Éstos y otros problemas de índole económica están haciendo posible que nuestras urbes se desorganicen, se desagreguen y dispersen, haciendo de la vida urbana una práctica fastidiosa, estresante, desagradable e insegura para sus habitantes. Al expandirse la ciudad en forma horizontal y con densidades muy bajas, aumentan las distancias de viaje, las funciones urbanas se separan y el espacio vital entre ellas es difícil de alcanzar, dada la insuficiencia de calles y la presencia permanente del tráfico vehicular que todo lo satura.

Para solucionar algunos de estos problemas la sociedad actúa en forma individual y particular. Así, la seguridad se resuelve con rejas y alambre navaja, rebajándose grandemente la calidad de la vida urbana; la ineficiencia del transporte público se resuelve con sistemas de buses y taxis piratas; por la necesidad de vender y comunicar productos a la población, la ciudad se va convirtiendo en enorme pizarrón donde todo se anuncia a través de rótulos y vallas comerciales. El crecimiento desordenado y el aumento de la población urbana, con altas dosis de inmigrantes, produce sus efectos en la economía informal, lo que acarrea consecuencias en las ciudades al aparecer y luchar por el espacio urbano los vendedores ambulantes.

En resumen, las ciudades se desarrollan por la libre, la anarquía comienza a ser eco de la ausencia casi total de los responsables de asumir una fun-

ción planificadora, fiscalizadora y orientadora del desarrollo urbano. Es evidente la falta de interés del estado en materia de urbanismo en los últimos años, situación que está cambiando, y de los municipios que no tienen, por lo general, los medios y recursos para enfrentar el reto. La sociedad civil, por su parte, en gran medida no ha asumido el objetivo de defender su medio urbano por múltiples razones, entre ellas la escasa visión de las soluciones y la carencia de poder real de actuación en el tema.

Ambas partes, administración y administrados, nos estamos acostumbrando a resolver el problema de cada uno en forma individual o negociada (a veces corrupta) de acuerdo al interés particular o gremial, pero nunca inspirados por el interés de la colectividad.

La gestión urbano-ambiental requiere, por lo tanto, una atención especial en momentos en que la sociedad, los gobiernos, los empresarios y demás actores toman medidas para medio atender la problemática urbana, sin considerar o darse cuenta de que las actuaciones, si bien de buena fe, cuando se dan en forma aislada e individual generalmente terminan afectando más el medio en donde todas ellas se reflejan: la ciudad.

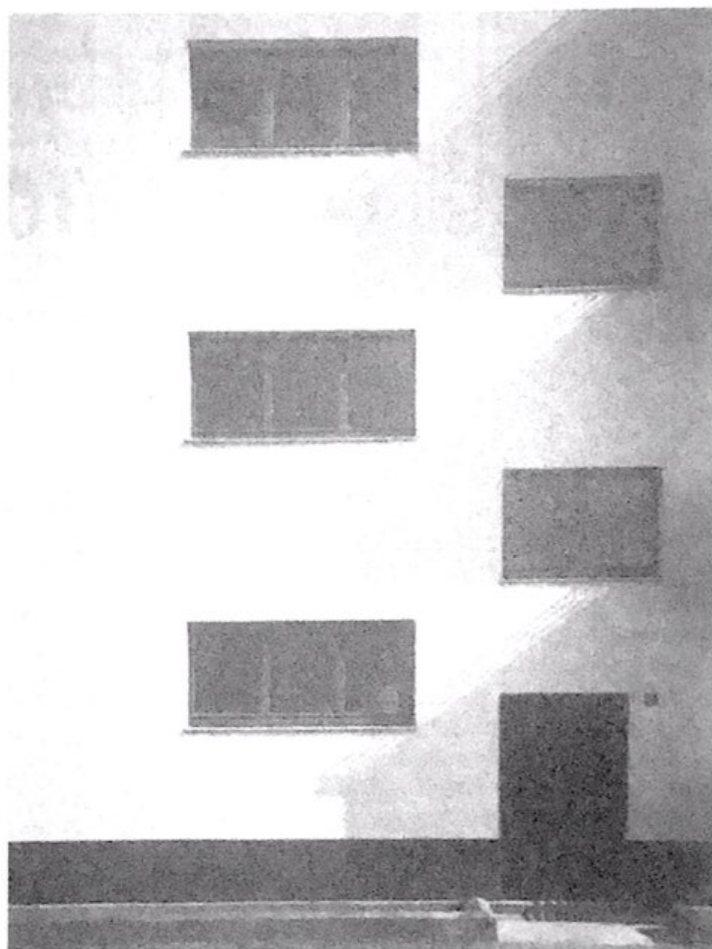
La gestión para el desarrollo urbano requiere, en primer lugar, una concepción global del tipo y calidad del medio urbano en que queremos vivir y disfrutar. En segundo lugar requiere una gestión de planificación en varios niveles: nacional, regional, cantonal y distrital, con clara participación de todos los actores. Esto nos conduciría a una coordinación entre sectores del desarrollo urbano donde objetivos y metas definidas como deseables por la sociedad deben ser alcanzables a través de mecanismos de ejecución, administrativos y técnicos eficientes.

La visión y modelo de desarrollo urbano, planteados en las fases I y II del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), se conforman a partir de la confrontación entre dos lógicas divergen-

Eduardo Brenes, arquitecto y funcionario de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, es secretario ejecutivo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

res de estructuración, funcionamiento y desarrollo de la ciudad. Esa confrontación se expresa en las siguientes polaridades, sobre las que la discusión debe profundizarse:

- Alternativa entre más y más infraestructura para albergar -siempre en forma deficitaria- al automóvil o prioridad al desarrollo de sistemas de transporte público de primer orden y de alta tecnología nada o poco contaminante.
- Modelo de utilización del automóvil para cualquier viaje y distancia versus modelo de centros multifuncionales con mayor absorción de viajes a pie.
- Destruir y desmembrar los cascos urbanos para acomodar más automóviles o proporcionar un sistema coherente entre modos de transporte (transporte público, transporte privado, estacionamientos y peatonización).
- Expansión horizontal y de baja densidad versus desarrollo de alta densidad y baja o mediana altura.
- Confrontación entre la expansión urbana y la necesidad de proteger las fuentes hidrográficas a través del manejo de cuencas.
- Desarrollo de áreas urbanas depredadoras del ambiente contra modelos de clara inserción ambientalista en los modelos.
- Desaprovechamiento de nuestros recursos naturales en las ciudades versus diseños que incorporen ríos y sus cañones, valles y montañas tan abundantes en nuestro medio, pero que han sido destinados a ser la espalda o patio del medio construido actual.
- Construcción de modelos residenciales entre tapias y



Werner Mantz

portones de seguridad que segregan socialmente o desarrollos que promuevan sentido de comunidad, seguridad y confort para sus habitantes y calidad urbana para su entorno.

- Debate entre abandono de lo existente provocando su decadencia ambiental, social y económica o crecimiento sostenible hacia adentro evitando el consumo de tierras innecesariamente o que no obedezcan a un conjunto planificado.

¿Dónde está el equilibrio dentro de esa tensión entre polos opuestos y cómo lograrlo? En este momento en que nos disponemos como sociedad a caminar hacia un hábitat más urbano y ordenado, nos acucia una serie de preguntas que requieren de-

bate. Es un contrasentido que las ciudades por un lado alberguen a la población mayoritaria y por otro la sometan al martirio de vivir en ellas. En esto se asienta gran parte del reto del Consejo Nacional de Planificación Urbana y de la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano como brazo técnico de la primera, y a enfrentarlo en términos operativos tiende el nuevo Plan GAM, como fase III del PNDU, el cual integra al estado y a los municipios, al sector académico y al privado y a la comunidad en general. Con el apoyo de la Unión Europea y con la participación de todos, en cuatro años de trabajo podremos enfrentar exitosamente el reto y convertirlo en un hito en la vida del país.



# Gobierno local y urbanismo

VLADIMIR KLOTCHKOV

**E**n las elecciones de los alcaldes a finales del año pasado resultó más que notorio el poco interés ciudadano hacia el tema municipal. Entonces, extrañamente, la mayoría de los comentaristas lo atribuyeron a problemas de forma - como, por ejemplo, el reducido apoyo de los partidos políticos a sus candidatos -; algunos otros, sin embargo, llegaron al fondo de la problemática indicando lo poco que esperan los ciudadanos de sus gobiernos locales.

Ya pasaron 100 días desde que los alcaldes electos asumieron sus responsabilidades, pero este suceso no se convirtió en una fiesta cívica de recuerdo de los logros en ninguno de los cantones. Al contrario, coincidió con la presentación de un informe de la Contraloría General de la República y la aparición de las opiniones periodísticas que, una vez más, reflejaron el creciente descontento popular con la situación de ingobernabilidad en sus respectivos cantones.

Entonces, ¿qué debiera hacerse para que las municipalidades ganaran la confianza y el respeto de su ciudadanía? La respuesta típica es que hay que dotar a las municipalidades de recursos y competencias. Algún día lejano, sin duda, se logrará lo anterior, aunque no por la vía de las transferencias financieras del Gobierno Central -esta modalidad no funcionó bien en ningún lugar del mundo-, sino por la vía de la autonomía fiscal municipal y, principalmente, gracias a la modernización del impuesto municipal de bienes inmuebles, que es el más democrático y transparente de todos los que existen en el país. Es democrático porque lo deben pagar todas las propiedades proporcionalmente a su valor y en función de los servicios y facilidades de que disponen. Es transparente porque para fiscalizar su gasto basta comparar la calidad de esos servicios con el monto del impuesto y, cuando uno quiere un mejor servicio, simplemente debe pagar un mayor impuesto.

Sin embargo, el concepto del gobierno local no debe limitarse a los recursos y competencias, ya que de este modo la misión municipal se iguala, ni más ni menos, a la misión de una agencia de ser-

vicios, donde necesitamos a un gerente y no a un alcalde. Es por eso que hace falta reflexionar sobre el hecho de que la figura de la municipalidad es la única, dentro del ámbito de la administración pública costarricense, que no atiende un sector funcional específico, como lo hace cualquier ministerio o institución autónoma, sino que administra todo el territorio cantonal y los intereses de todos sus habitantes y usuarios.

**S**i compartimos lo anterior, llegamos a la conclusión de que lo primordial para una municipalidad no es la atención de uno u otro servicio sino el conocimiento de los intereses de todos los agentes públicos y privados del cantón, incluyendo a los que ofrecen los servicios de transporte y tránsito, agua y desagüe, salud y educación, ambiente y prevención de desastres y promoción económica y atención social, así como la integración de estos intereses en un solo y armónico conjunto de iniciativas. Sin duda, no existe ningún otro ente público que debiera encargarse de lo anterior. Sin embargo, ¿cómo puede una municipalidad integrar estos intereses -tan disímiles funcional y jerárquicamente y muchas veces contradictorios entre sí- para que se ayuden mutuamente y no se entorpezcan? Para ello las municipalidades disponen de dos grupos de herramientas: uno político y otro técnico.

En lo político, las recientes disposiciones legales sobre la elección popular de los alcaldes traen para éstos todo un reto: hacer efectiva la representación de los intereses cantonales por medio de la conducción política de los espacios de concertación entre las instituciones públicas, empresas privadas y población en general. Estos espacios de concertación bien publicitados y transparentes ofrecen un marco político-institucional para la sostenibilidad del desarrollo del cantón y pueden obligar, sin duda, a los improvisadores de ciertas acciones -podemos recordar, por ejemplo, los conflictos con los proyectos de redes de alta tensión, urbanizaciones de interés social, túneles y viaductos, etcétera- a planificar mejor sus obras, tomando en cuenta los intereses locales.

En lo técnico, son importantes aquellas herra-

Vladimir Klotchkov, arquitecto urbanista, es director de Urbanismo de la Municipalidad de San José.

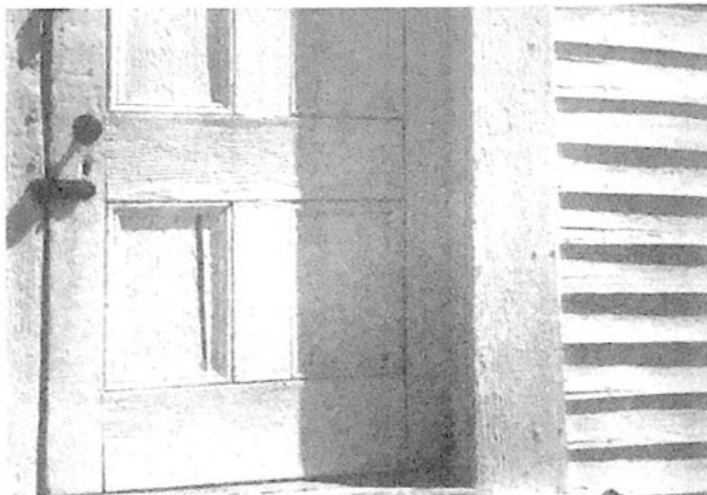
mientas que posibilitan hacer efectivo el mandato político de la previsión del futuro desarrollo del cantón, para lo cual cada municipalidad debe contar, primero, con la base de datos, que consiste principalmente en la información actualizada sobre las propiedades y los servicios y facilidades conexas a éstas y, segundo, con las herramientas de planificación urbana correspondientes. El conjunto de estas últimas -de tipo normativo y obligatorio en los campos de uso de suelo y construcción y de tipo programático e indicativo para los campos de infraestructura y servicios- se expresa, en buena teoría, en un plan urbanístico, entendiéndose éste como un plan integral de desarrollo económico, calidad de vida y protección ambiental del territorio del cantón o de varios cantones vecinos.

Sin embargo, en el caso de las municipalidades costarricenses las cosas no son tan fáciles, porque el tema de la base de datos se ha reducido hasta ahora a su expresión bastante primitiva de catastro fiscal -cuya actualización continua depende, además, de una institución central que no ha tenido y nunca va a tener algún interés práctico en hacerlo- y la legislación ofrece apenas unas pocas y pobres figuras de planificación urbana, reunidas en el Plan Regulador Cantonal. Son pocas -porque se concentran en los temas de uso de suelo y de construcción, mientras que los demás temas son de competencia exclusiva de cada institución, central o autónoma- las que, en términos reales, no están llamadas a rendir cuentas y coordinar sus planes con la municipalidad. Son pobres, porque se limitan a las normas mínimas y máximas de urbanización y dejan al descubierto las formas y modalidades de gestión urbana intersectorial e interinstitucional.

En resumen: Las ideas de descentralización del Gobierno Central y de fortalecimiento de las municipalidades ya tienen bastante tiempo de discusión, y aunque no han logrado concretarse hasta la fecha hay que reconocer que la discusión misma es un aporte valioso. Pero también urge reconocer como una falacia la limitación de esta discusión al tema de traslado a las municipalidades de recursos y competencias. Es hora de hablar sobre el traslado a las municipalidades -o, más bien, el reconocimiento y desarrollo por parte de éstas- del poder político y capacidad técnica necesaria-

mente se debe al abandono de la idea de la necesidad de planificar las inversiones en infraestructura y servicios urbanos a plazos más grandes que los cuatro años del gobierno de turno, así como también a la creación de varias instituciones nuevas que absorbieron algunas partes del quehacer del Invu, como, por ejemplo, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, creado en 1980, y la Secretaría Técnica Nacional de Ambiente (Setena), creada en 1995.

Sin embargo, el hecho que terminantemente convirtió al Invu en una figura decorativa,



Edward Weston

para el manejo de toda la información relativa al cantón y negociación de su futuro desarrollo con todos los actores involucrados.

Esta necesidad de desarrollo de la capacidad propia de las municipalidades de planificar el futuro de sus territorios se hace aun más urgente ante la situación actual de los temas de urbanismo en Costa Rica en general y de su ente rector, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu), en particular. Comparando esta situación con la de hace una o dos décadas, es muy difícil no detectar una grave y progresiva decadencia de ambos temas, lo que prin-

incapaz de liderar la teoría y la práctica de urbanismo en los ámbitos nacional y regional, fue la creación de una institución paralela a éste, la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), creada en 2000, pero cuyas raíces están en 1996, cuando se conformó la Comisión de Desarrollo Urbano de la Gran Área Metropolitana.

Es por eso que los gobiernos locales costarricenses son llamados no solamente para planificar el desarrollo de sus propios ámbitos cantonales, sino también para llenar el vacío urbanístico regional, por medio de sus organizaciones intermunicipales.

# Municipalidades, Invu y planificación urbana

FRANCISCO MORA

**E**l Código Municipal (artículo 1º) expresa que "el municipio está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal". Y el anterior Código Municipal (artículo 4º) destacaba aun más claramente la función del municipio en el campo del desarrollo urbano, afirmando que como parte de los cometidos de las municipalidades estaba "establecer una política integral de planeamiento urbano de acuerdo con la ley respectiva y las disposiciones de este código, que persiga el desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos y que garantice por lo menos: eficientes servicios de electrificación y de comunicación, buenos sistemas de provisión de agua potable y de evacuación de aguas servidas mediante adecuados sistemas de acueductos y alcantarillado, modernos sistemas de iluminación y ornato de las ciudades, eficientes servicios de construcción, reparación y limpieza de calles y otras vías urbanas, adecuados programas de parques, jardines y zonas verdes para uso público, programas de vivienda de interés social y, en general, planes concretos y prácticas para hacer confortable la vida de la población urbana". Este texto delinea bien algunas de las principales características del municipio en su función de organismo planificador y ejecutor de políticas referentes a la planificación urbana, evidenciándose la trascendental importancia de aquel ente en el amplísimo campo de la infraestructura física y social.

Todas las acciones físicas que él realice deben plantearse dentro del marco social y cualquier mejora física repercutirá obviamente en la calidad de vida que se disfrute en determinado municipio.

---

Francisco Mora Protti, arquitecto, es director a.i. de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

**U**na de las primeras consideraciones referentes al tema de la organización del espacio está en una Real Ordenanza expedida por Felipe II en 1576, la cual establece condicionamientos relativos a los sitios para las nuevas poblaciones, a la ubicación de ciertos establecimientos potencialmente insalubres y a los usos permitidos en la zona central de los poblados. Esto confirma que es vieja y constante tanto la preocupación por evitar incompatibilidades entre los usos como la necesidad de servicios, y deja entrever la sugerencia de las zonificaciones urbanas.

En nuestra legislación encontramos también actitudes previsoras respecto del desarrollo de las ciudades; así, por ejemplo, en la Ley N° 133, de 1938, en que se aprobó el contrato entre el estado y la Compañía Bananera, se reservaba (artículo 5º) en la "milla marítima" una franja de 50 metros -en Quepos- y otra de 100 metros -en Golfito- para ubicar las futuras ciudades. La ciudad comienza a aparecer como una demarcación territorial que agrupa un cierto conjunto de habitantes, quienes despliegan su actividad ordinaria dentro de un régimen de vida urbana bajo un gobierno local, pero para que este gobierno pueda orientar adecuadamente el desarrollo debe apelar a medidas cautelares, como los instrumentos contenidos en los planes reguladores.

Posteriormente, en la propia ley de creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu), en 1954, se le asigna a éste la obligación de "preparar planes reguladores para todos los conglomerados urbanos de la nación" (artículo 5º), pero pocos legados de esos primeros años se conocen respecto de la planificación territorial institucionalizada. Los preceptos legales que vienen a establecer en la actualidad las condiciones para dirigir la planificación en los municipios y sus ciudades están contenidos en la Ley de Planificación Urbana, de 1968 (N° 4240), la que, a pesar de sus posibles deficiencias, ha servido co-



mo un ordenado y sistematizado cuerpo legal cuya finalidad es el establecimiento de las normas necesarias en el campo del ordenamiento territorial. Es de significativa importancia que esta ley recoja en su artículo 15 el precepto de la Constitución Política (artículo 169) por medio del cual se reconoce "la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional", a la vez que obliga a las municipalidades a disponer "lo que proceda para implantar un plan regulador y los reglamentos de desarrollo urbano conexos en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor"; prescribe, además, el proceso que debe seguir una municipalidad para establecer un plan regulador (artículo 17).

De forma breve se puede señalar que los principales resultados documentales de un plan regulador son los planos de zonificación y vialidad, así como los reglamentos respectivos. La zonificación, como uno de estos elementos de previsión, consiste en la segmentación de una determinada área en varias zonas o distritos para las que se establecen requisitos referentes a la clase e intensidad de uso, a la cabida de los terrenos, altura, cobertura y retiros de los edificios, con el fin de promover su utilización racional y ordenada en beneficio de la salud, seguridad, tranquilidad, conveniencia y bienestar de la comunidad.

En el desarrollo de una ciudad, al igual que en las propias relaciones de los seres humanos, existe la tendencia natural a que las actividades similares se agrupen, de acuerdo con el principio de que cada uso tiende a establecerse en la localización óptima que le es dable obtener. El objetivo de la zonificación es entonces asegurar el ordenamiento armónico del conglomerado urbano, basado en los principios enunciados de la localización óptima y bienestar de la comunidad, de manera que se integren económicamente las áreas de usos similares o compatibles, separándose de aquéllas que le son adversas y que, a veces, debido al libre giro comercial y la competencia por el espacio, tienden a mezclarse. Representa la zonificación uno de los mejores y más usados instrumentos para la implementación de un plan regulador tendiente a coordinar eficiente y ordenadamente el desarrollo con el crecimiento urbano.

La vialidad viene a contemplar la estructura jerarquizada de vías existentes y de las propuestas que permitirán una circulación eficiente entre las actividades o zonas urbanas propuestas.

Desde su creación en 1968, con la propia Ley de Planificación Urbana, la Dirección de Urbanismo del Invu ha venido cubriendo, a pesar de los escasos recursos que se le han asignado, la totalidad de los costos que supone la dotación de planes reguladores a las principales áreas urbanas del territorio nacional -planes locales, regionales e inclusive sectoriales: de los 40 planes urbanos vigentes en la actualidad, 35 (88%) fueron sufragados con fondos propios del Invu. En los cinco pla-

nes reguladores restantes la Dirección ha participado en la elaboración mediante la modalidad de convenios. Y debido al aumento de los costos que sobrelleva la dotación de planes reguladores, la Dirección se ha visto en la necesidad de apelar al procedimiento de establecer acuerdos bilaterales de cooperación con los entes municipales que aún carecen de este importante elemento de ordenamiento territorial para sus principales áreas urbanas. Bajo esta modalidad de trabajo el Invu suministra personal especializado y de amplia experiencia en la materia y la municipalidad aporta la contratación de ciertos especialistas de los cuales carece el Invu, de forma que con este reparto de responsabilidades se conjuga un completo equipo multidisciplinario. Pero esta solución se ha visto perjudicada en algunas ocasiones por la interferencia de ciertos grupos interesados en aportar los recursos a cambio de lo que se podría llamar "concesiones urbanas". Para evitar este tipo de intromisiones es que se ha ideado la posibilidad de que la propia Dirección de Urbanismo sea calificada como órgano especializado ante las autoridades que manejan los recursos provenientes de los "fondos de preinversión", a fin de poder brindar una nueva alternativa a las entidades municipales. La posibilidad de poder participar y cobrar por los servicios de elaboración de los planes está colmadamente establecida en la propia Ley de Planificación Urbana, que indica que la asesoría y asistencia local comprenderá la colaboración de la mencionada Dirección con miras a preparar, aplicar y modificar el Plan Regulador y sus reglamentos.

# Un sistema integrado de transporte para la capital

RONALD FLORES

La ciudad de San José sufre un proceso de deterioro acelerado. Sus habitantes abandonan el centro para ubicarse en la periferia tratando de rescatar calidad de vida, y ese desplazamiento ha implicado un crecimiento sostenido de la demanda de transporte en viajes de trabajo, escolares y otros. La flota de vehículos particulares ha venido creciendo a un ritmo de 8% al año, lo que significa la incorporación de más de 45.000 automotores anualmente para ocupar una infraestructura limitada que no crece al mismo ritmo. El sector transporte consume más del 60% de las importaciones de combustible de Costa Rica, y mucho del consumo energético se desperdicia en congestión y contribuye a la emisión de contaminantes. El transporte privado cubre menos del 20% de la demanda de viajes totales pero consume casi el 80% de la infraestructura vial; en contraste, el servicio de transporte público por autobús es utilizado por más del 75% de la población del Área Metropolitana de San José (AMSJ). El sistema de transporte por autobús ocupa un espacio vial más reducido, consume menos combustible por pasajero y produce menos emisiones per cápita.

No obstante, el servicio regulado por autobús del AMSJ cada día se vuelve menos competitivo por razones diversas. Las rutas establecidas no se han ido adecuando a las líneas de deseo de viaje de los usuarios o no permiten cumplir, en una forma más cómoda, el viaje desde el origen hasta el destino final. Se está produciendo la proliferación de servicios competitivos, entre ellos los servicios informales o autobuses "piratas". Las rutas formales están concesionadas por el estado a un sinnúmero de empresas privadas que operan desintegradamente con tecnologías de todo tipo, compitiendo en las radiales y calles del AMSJ. En el centro de San José esas rutas tienen paradas ubi-

cadadas en un gran número de calles y avenidas donde confluyen las aglomeraciones de autobuses y personas con ventas ambulantes, congestión y contaminación, aspectos que contribuyen al empobrecimiento ambiental y estético de la capital. Las innumerables líneas de autobuses inician su recorrido desde las ciudades periféricas del AMSJ o desde ciudades aun más distantes, incluyendo las del resto del Gran Área Metropolitana y de provincias, para terminar en el centro de San José, que se ha convertido en una gran terminal de autobuses.

El sistema está colapsando y se hace necesario sustituirlo con soluciones más racionales y sostenibles desde el punto de vista ambiental, urbano, económico, financiero, técnico, tecnológico y, por supuesto, social. Esas soluciones ya las han dado otras ciudades latinoamericanas como Curitiba, Quito y Bogotá, por no citar ejemplos del mundo industrializado. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes pretende, bajo el proyecto de Sectorización y Modernización del Transporte Público, dar soluciones similares que contribuyan a la mejora de la ciudad y de la calidad del servicio.

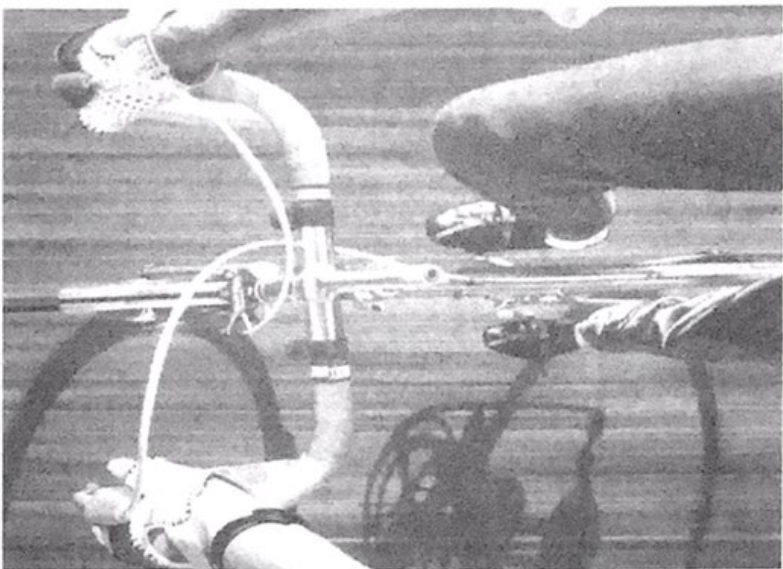
La sectorización consiste en que los operadores actuales del sistema integren una operación coordinada de sus flotas y frecuencias de acuerdo con áreas geográficas determinadas técnicamente, conocidas como sectores. La integración consiste en operar una serie de rutas secundarias e intersectoriales (periféricas) que alimenten una sola ruta primaria en el corredor principal. Los autobuses de las rutas secundarias, de los cuales un porcentaje debe ser equipado con tecnología adecuada para el transporte de personas con discapacidad, deben alimentar un autobús de alta capacidad (articulado, de 160 pasajeros) en terminales y puntos estratégicos ubicados en las zonas periféricas. El articulado se desplazaría desde la periferia al centro de San José a través de carri-

Ronald Flores, ingeniero, es subdirector de Planificación Sectorial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.



les centrales exclusivos, con el fin de tener prioridad sobre el transporte privado que es mucho menos eficiente para el transporte de personas por las razones dadas anteriormente. Con esta medida se lograría realizar economías de escala que hicieran más rentable la situación de los operadores formales, haciendo que los servicios ilegales no puedan competir, que se mejore sustancialmente la calidad del servicio para los usuarios y que se mantengan tarifas aceptables. Los tiempos de viaje para el usuario se reducirían drásticamente, lo mismo que el ingreso de autobuses al centro de San José. Los beneficios extra del sistema propuesto han sido contabilizados en el Sistema de Transmilenio de Bogotá donde, además de los aspectos mencionados, se ha disminuido el número de accidentes en los corredores principales, al igual que el consumo energético y la emisión de contaminantes, contribuyéndose a la regeneración de la ciudad de forma integral.

El concepto final del sistema será una especie de metro en superficie con autobuses de alta capacidad, modernos y de baja emisión contaminante, que brinde una calidad de servicio sustancialmente mejorada para los usuarios. Los usuarios del sistema, incluidos aquellos con discapacidad o movilidad restringida, tendrían la posibilidad de viajar de punto a punto en el AMSJ, cambiando una o varias veces de autobús, sin necesidad de pagar doble o triple tarifa, como sucede ahora. Las mejoras en la movilización en



Derek Colligan

el centro de San José, merced a la drástica reducción de autobuses y a la eliminación de muchas paradas sobre las vías, permitirá el establecimiento de ejes de travesía para vehículos particulares, los cuales serían exclusivos para el transporte privado y permitirían atravesar la ciudad de un punto periférico a otro en forma ordenada. La especialización y jerarquización, o sea, el ordenamiento del uso de la vialidad en el centro de la ciudad de San José y de otras ciudades de la periferia del AMSJ, permitirá incluso la ampliación de ejes peatonales y de ciclovías.

El sistema

propuesto ya lo disfrutaban otras ciudades, ¿por qué no San José, la capital de un país que se precia de ambientalista y vanguardista? El ministro de Obras Públicas y Transportes ha dado su beneplácito al proyecto, el cual se iniciará con un plan piloto probablemente en el Corredor Pavas - San José.



*Era-verde*

El único programa de televisión sobre la problemática ambiental en Costa Rica

*En agosto*

- \*Aleteo de Tiburón
- \*Manejo de desechos
- \*Finca integral lechera
- \*COVIRENAS

Viernes 7:00 pm  
Canal 15, U.C.R.



## La pobreza y los animales silvestres

Joanna Elliott *et al.* 2003. *Estudio sobre la Fauna Silvestre y la Pobreza*. Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido. Londres.

Los donantes internacionales, como el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), no saben qué hacer con los animales silvestres. El público en sus países los quiere, especialmente a aquellos que son lindos y peludos, pero los programas de ayuda de las agencias se enfocan principalmente en reducir la pobreza y aún no están seguros de dónde caben los animales dentro de ese tipo de enfoque. Algunos funcionarios de esas agencias se preguntan si los pobres realmente necesitan a los animales silvestres. Otros dicen que los proyectos que combinan la conservación y el desarrollo tienen costos muy altos por cada beneficiario, y les preocupa que la posibilidad de crear parques nuevos pudiera marginar a los pobres.

Tales preocupaciones condujeron a que la DFID realizara hace poco el *Estudio sobre la Fauna Silvestre y la Pobreza* que concluyó que unos 150 millones de personas aún dependen mucho de la fauna como fuente de carne y de dinero y que el turismo enfocado sobre la fauna silvestre podría convertirse en una opción interesante para las áreas alejadas y marginales. Dado que el Banco Mundial y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente gastaron \$7,4 mil millones en proyectos de conservación y biodiversidad durante los últimos 10 años, los pobres también podrían beneficiarse mucho si más de tales fondos fueran para resolver sus necesidades.

DFID dice que la mayoría de las estrategias para reducir la pobreza fallan al no reconocer que muchas familias rurales dependen de la carne de monte, y que si se redujera la población de dicha fauna sus vidas se tornarían aún más difíciles. (Por otra parte, los animales silvestres también causan problemas cuando comen las cosechas o el ganado de los agricultores, diseminan las enfermedades o atacan a la gente.)

Solucionar el problema del consumo de carne de animales silvestres en países con instituciones débiles no será fácil. Hasta ahora los esfuerzos por encontrar

otras fuentes alternativas de proteína para sustituir la carne de monte no ha tenido mucho éxito. Hace falta pensar más sobre el tema del consumo de carne de monte desde el punto de vista de la gente y no solo en términos de la conservación. Se requiere aproximaciones distintas, trabajar con las compañías madereras, con los habitantes tradicionales del bosque, con los pequeños agricultores y con los cazadores comerciales, y no hay ninguna garantía de buenos resultados.

En cuanto al turismo, el estudio demuestra que los proyectos comunitarios de manejo de fauna han dado resultados mixtos en África del este y meridional. Algunas familias y distritos han conseguido más dinero y empleo, pero a un alto costo para los donantes. Para avanzar más allá se requiere mecanismos ágiles y sencillos para definir los derechos de acceso al recurso, acuerdos más transparentes y equitativos sobre cómo repartir las ganancias y esfuerzos para fortalecer las capacidades locales de gestión. En 1998, el turismo estuvo entre los cinco principales sectores de la exportación en dos tercios de los 49 países menos desarrollados del mundo. Pero el negocio del turismo es riesgoso y los extranjeros generalmente se quedan con la mayoría de los beneficios. No obstante, apenas se comienza a hacer esfuerzos serios por promover un turismo más "pro-pobre" con base en la fauna que promueva las empresas comunitarias, los acuerdos serios entre las compañías y las comunidades y los esfuerzos por mejorar las habilidades de los trabajadores locales, y todavía nadie sabe si tendrán éxito.

El estudio subraya varias veces que es asombroso lo poco que se sabe sobre estos temas desde el punto de vista de las estrategias de sobrevivencia de la gente, y aun menos lo que se sabe sobre qué hacer acerca de ellos. Si bien es cierto que ya no es tan popular financiar la investigación como antes, en este caso puede ser que tenga sentido.

[Para solicitar copia electrónica el documento reseñado -en inglés- o comunicarse con los autores, remitirse a Joanna Elliott: J-Elliott@dfid.gov.uk]

David Kaimowitz





*Forjando oportunidades*

**Fundación Pro Ciencia, Arte y Cultura  
de la Universidad Nacional  
(Fundación UNA)**

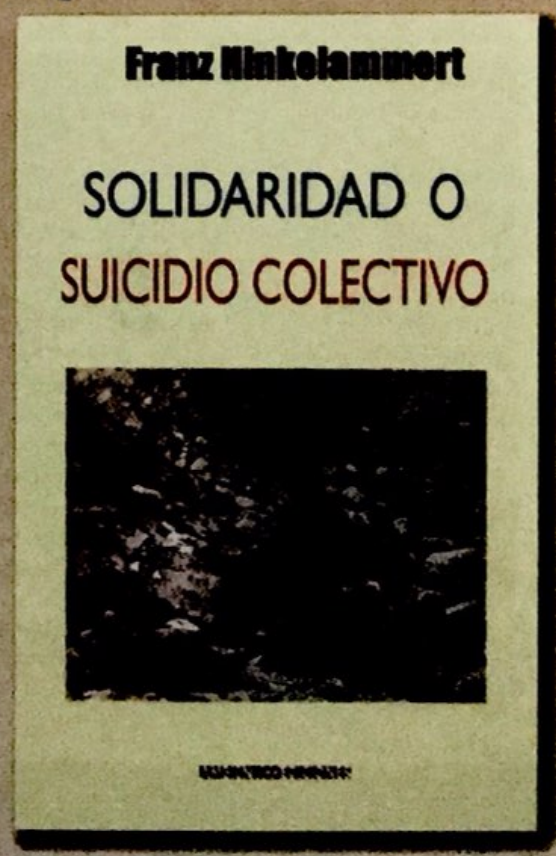
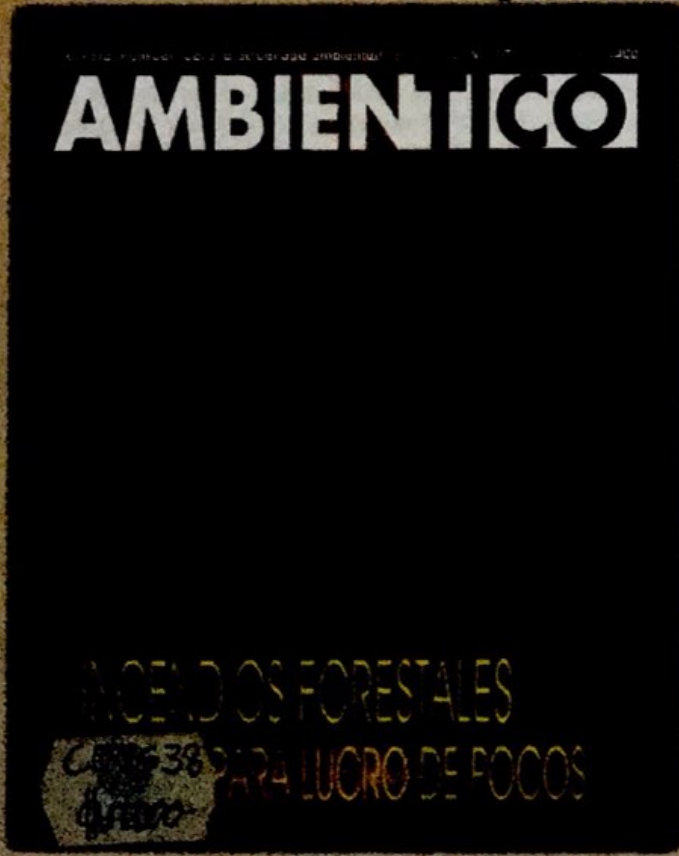
una organización privada y sin fines de lucro  
que contribuye, día con día, al desarrollo de  
la Universidad Nacional

Agencia de viajes  
**MILLENIUM 3**  
UN PUEBLO AL MUNDO



**TIENDA Y LIBRERIA  
UNIVERSITARIA**  
*Excelente precio, servicio y calidad*

**[ A LA VENTA ]**



[ información y pedidos: 277-3688, [ambientico@una.ac.cr](mailto:ambientico@una.ac.cr) ]