

AMBIENTICO

Planes de ordenamiento territorial en la Gam



Vladimir Klotchkov
Ordenamiento territorial de la Gran Área Metropolitana: forma urbana versus instrumentos del desarrollo

Julio Jurado
El ordenamiento territorial y los distintos niveles de la planificación urbana

Rosendo Pujol
Gam necesita mejor planificación física, Prugam y Potgam no son suficientes

Tomás Martínez
De la divergencia insostenible a la sinergia competitiva en la Gran Área Metropolitana

Eugenia Vargas
El Potgam y el Prugam de cara al ordenamiento territorial de la Gam

Isabel Avendaño y Andrés Jiménez
La planificación urbana de Costa Rica en la encrucijada

Omar Arrieta
La cuestión urbano-regional desde la ecología política frente al ordenamiento como gestión del territorio en la Gam

OTROS TEMAS

Arturo Carballo
La fiebre del oro en el caso Crucitas

AMBIENTICO

Revista mensual sobre la actualidad ambiental

Planes de ordenamiento territorial en la Gam



Director y editor: Eduardo Mora

Consejo editor: Manuel Argüello, Gustavo Induni, Wilberth Jiménez, Luis Poveda

Asistencia y administración: Rebeca Bolaños

Diseño, diagramación e impresión: Programa de Publicaciones, UNA

Fotografía: www.galeriaambientalista.una.ac.cr

Teléfono: 2277-3688. Fax: 2277-3289

Apartado postal: 86-3000, Costa Rica

Correo electrónico: ambientico@una.ac.cr

Sitio web: www.ambientico.una.ac.cr

Fotografía de portada: Francisco Rodríguez. Costa Rica



Sumario

Editorial 2

Vladimir Klotchkov
Ordenamiento territorial de la Gran Área Metropolitana: forma urbana versus instrumentos del desarrollo 4

Julio Jurado
El ordenamiento territorial y los distintos niveles de la planificación urbana 9

Rosendo Pujol
Gam necesita mejor planificación física, Prugam y Potgam no son suficientes 15

Tomás Martínez
De la divergencia insostenible a la sinergia competitiva en la Gran Área Metropolitana 21

Eugenia Vargas
El Potgam y el Prugam de cara al ordenamiento territorial de la Gam 26

Isabel Avendaño y Andrés Jiménez
La planificación urbana de Costa Rica en la encrucijada 33

Omar Arrieta
La cuestión urbano-regional desde la ecología política frente al ordenamiento como gestión del territorio en la Gam 38

OTROS TEMAS

Arturo Carballo
La fiebre del oro en el caso Crucitas 46

En vísperas de contar con un atinado plan de ordenamiento territorial de la Gam

Después de varias décadas apoyándonos en un plan de ordenamiento territorial de la Gran Área Metropolitana (Gam) formulado en 1982, criticado por insuficiente y obsoleto para ordenar hoy el uso del territorio en la Gam, nos encontramos ahora con dos sustitutos rivales entre sí: el Plan Regional y Urbano de la Gran Área Metropolitana (Prugam) y el Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (Potgam). El primero fue hecho por el equipo humano reclutado ex profeso por el mismo Proyecto Prugam, y pagado durante varios años por el Estado costarricense y la Unión Europea; y el segundo fue realizado en corto tiempo por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu), que utilizó partes de los resultados de los estudios efectuados por Prugam.

La superación del Plan Gam 1982 ha venido siendo vista como una necesidad por quienes conocen el desbarajuste imperante en la Gam en cuanto a ordenamiento territorial: discrepancias entre ciertas políticas estatales y/o municipales con ciertas propuestas de ordenamiento; emergencia de propuestas inacabadas o desatinadas y chirriantes con otras; falta de instrumentos y de definición de procedimientos para concretizar propuestas; choques entre instituciones públicas con competencias en la materia; no entendimiento –o ignorancia mutua- entre esas instituciones -y sus políticas- con la sociedad civil y las entidades privadas; etc. Ese desbarajuste en cuanto a planificación y ordenamiento obviamente está en la base de la alta irracionalidad en el

uso del territorio de la Gam, con impactos negativos directos en el uso de los recursos y la protección del ambiente, en la eficiencia económica y en el bienestar de la población.

Por eso este momento es dichoso a pesar del cortocircuito entre los responsables de una y otra propuesta (Prugam y Potgam). Es dable pensar que la riqueza de los estudios de Prugam, y sus sensatas proyecciones respecto de a dónde debemos llegar en cuanto a ordenamiento territorial en la Gam, se fusionen con la experiencia política y destreza -por parte del Invu y el Ministerio de Planificación- en la gestión institucional global (creación y uso de instrumentos legales y técnicos, diseño de procedimientos, etc.) para lograr un plan de ordenamiento territorial de la Gam superior al de 1982 y a los dos ahora en liza. La ecuanimidad y la capacidad de diálogo de ambos equipos de profesionales y funcionarios hacen creer en esto.



Francisco Rodríguez. Gran Área Metropolitana



Arquitecto urbanista.
Director de Urbanismo
de la Municipalidad de
San José.

Ordenamiento territorial de la Gran Área Metropolitana: forma urbana versus instrumentos del desarrollo

..... | **Vladimir Klotchkov** |



Cuando en 1982 se promulgó el primer plan de ordenamiento territorial de la Gran Área Metropolitana, Plan Gam, que afectaba los derechos de propiedad inmobiliaria por las regulaciones de uso de suelo, nadie reclamó, aunque este fue hecho por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu) muy inconsultamente. Hoy en día, 30 años después, cuando llega a su fin la iniciativa de actualización de ese Plan Gam-1982, existe toda una cruzada verbal en torno a sus resultados.

Siempre debe incentivarse el debate sano, porque este sirve para el conocimiento, como la concurrencia para la economía. No obstante, en esta discusión se nota, por un lado, el desconocimiento sobre la situación urbanística de la Gam y, por otro, la mayor atención se centra en detalles, como lo es el uso pormenorizado del suelo, aunque este tema, además de insignificante, no es de competencia de un plan regional, sino de los planes reguladores municipales. Lastimosamente, fuera de la discusión queda el análisis de objetivos y alcances de ese plan regional; el árbol no nos deja ver el bosque... Por eso felicito a *Ambientico* por la ini-



[Volver al índice](#)

ciativa de reunir los puntos de vista existentes y ofrezco las siguientes consideraciones que, al parecer, todavía no están sobre la mesa de debate.

La noción de ordenamiento territorial se describe por sus objetivos, finalidad e instrumentos. Los objetivos del ordenamiento territorial, como una disciplina técnico-científica y político-administrativa, consisten en la construcción de un sistema de instrumentos de organización y desarrollo de un territorio que complementa e integre las propuestas de planificación urbana (zonas urbanizadas y urbanizables) y de la planificación sectorial-institucional (zonas agrícolas y protegidas, sistemas de transporte, aguas, desechos sólidos, educación, salud, electricidad, etc.). Estos instrumentos son valiosos, en especial en cuanto al tratamiento de los problemas del ámbito supramunicipal (regional), los cuales exigen la coordinación adecuada entre múltiples entes (públicos y privados) que tienen incidencia territorial. Por otro lado, la finalidad de estos objetivos es el desarrollo sustentable de un territorio, visto este como una expresión espacial equilibrada y proyectada a mediano y largo plazos de las políticas económicas, sociales y ambientales, tanto existentes como por construir.

Antes de definir cuáles son los instrumentos de ordenamiento territorial, es interesante explorar la historia de su nacimiento y desarrollo. La idea de planificación regional, en general, y de ordenamiento territorial, en particular, surgió en Inglaterra, después de la Primera

Guerra Mundial, al nacer la preocupación por la urbanización acelerada y la imposibilidad de controlarla desde el urbanismo tradicional, y se consolidó en los años post-Segunda Guerra, especialmente en aquellos países de Occidente donde surgió la necesidad de la creación de nuevos asentamientos o de reconstruir los existentes.

En principio (primera mitad del siglo XX) la metodología de ordenamiento territorial siguió el patrón de los planes urbanos tradicionales, llamados planes maestros. Estos planes se limitaban al diseño de la forma urbana (mancha, estructura, perfil urbano, etc.) y a la regulación de uso del territorio en forma de normativa. A esta visión le favoreció también el hecho de que la administración pública de estos países era en aquel entonces muy fuerte, centralizada (a menudo militarizada) y con casi nula participación de la sociedad civil.

No obstante, en los últimos 30-50 años la situación político-institucional de estos países se hizo más democrática, por lo que para la toma de decisiones sobre el desarrollo del territorio empezaron a involucrarse, en proporción cada día más creciente, sus propietarios, urbanizadores y promotores, así como las múltiples organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general. Esto obligó a reorientar el enfoque metodológico de ordenamiento territorial desde el diseño de la forma urbana hacia la formulación de figuras legales, procedimientos administrativos e instrumentos técnicos de su

ejecución, o sea, del proceso de gestión territorial, como un todo, desde la idea hasta su implementación. Como resultado de este enfoque se cambiaron también los criterios para el diseño de la forma urbana, con tal de acercarla a la realidad político-institucional y, por tanto, hacer más segura su ejecución.

Conforme a estas tendencias internacionales, la Ley de Planificación Urbana de Costa Rica, que data de 1968 (pero que se redactó en 1963 y era, en gran parte, la réplica de la Ley de Uso de Suelo de España de 1956), tiene un claro enfoque de un plan maestro. Era lógico esperar, entonces, que el Plan Gam-1982, que se basó en esa Ley, definiera el límite de la mancha urbana (conocido como *anillo de contención*) y formulara unas normativas muy generales de zonificación, sin más consideraciones sobre cómo integrar la infraestructura con el uso de suelo, cuáles son los rangos regional y local de la norma, qué sanciones acompañan a las prohibiciones y a los responsables de aplicarlas, etc. *Nullum crimen, nulla poena, sine lege praevia*; entonces, ¿por qué estamos llorando ahora el incumplimiento de las normas de ese Plan?

En cambio, la Ley Orgánica del Ambiente de 1995, en sus artículos 28-31, además de crear expresamente la figura de un *plan de ordenamiento territorial*, no limita sus fines a la elaboración de estos planes, sino exige “promover” y “aplicar”, con la “participación activa de la sociedad civil”. Además, esta Ley no limita sus alcances al tema físico-espacial, sino que

involucra las actividades económicas y ambientales.

Es muy interesante que en el tema ambiental la Ley distingue entre la finalidad de protección y conservación del ambiente de un *plan de ordenamiento* (en el entendido de que este es de ámbito regional e incluye zonas de usos muy diversos, como las de protección), por un lado, y de mejoras y aprovechamiento de los recursos naturales para su uso por parte de la población, en el caso de un *plan urbano*, por otro lado. Siendo así, la metodología de incorporación de la variable ambiental por medio de los *índices de fragilidad ambiental* de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena), siempre proteccionista y aplicada en forma pareja en los planes regionales y en los urbanos, debería cuestionarse (lo mismo que las propuestas del Programa Regional Urbano de la Gam –Prugam- que se basaron en esa metodología).

Pues bien, considero que entre las leyes antes mencionadas y la jurisprudencia conexas existe la base conceptual clara y suficiente para formular un nuevo *plan de ordenamiento territorial de la Gam* a partir de su versión de 1982, pero reorientándolo hacia la ejecución de las propuestas, mediante la formulación de los procesos, técnicas e instrumentos que respondan a la realidad política, legal e institucional existente y por venir. Sin embargo, las propuestas del Prugam, formuladas por la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano recientemente, se quedaron con el enfoque de un plan



Francisco Rodríguez. Gran Área Metropolitana

maestro. En ellas se dio mucha atención a la forma urbana de la Gam, pero no se aportó casi nada nuevo respecto a cómo implementarla. Para ilustrar esta aseveración, veamos las siguientes dos propuestas enunciadas por Prugam: ciudad compacta y densa, y renovación urbana.

Respecto al modelo de ciudad compacta y densa, compartimos las razones teóricas de su preferencia. No obstante, la realidad de la Gam no cabe en ese patrón. No se puede hacer esta mancha urbana

compacta y densa porque el límite externo del crecimiento urbano de la Gam, innecesariamente extenso pero natural, fue “marcado” hace dos-tres siglos por sus pueblos periféricos (Aserri, Barva, Paraíso de Cartago, etc.) y después “legalizado” por el Plan Gam-1982, en forma de *anillo de contención*. Lo que sí se puede hacer todavía es un sistema compuesto por las zonas urbanas relativamente densas y de uso mixto, formadas en torno a los centros históricos, por un lado, y las zonas de

baja densidad y de uso residencial, ubicadas en medio de estos últimos, por otro lado. Sin embargo, para lograrlo, es necesario aplicar el siguiente principio: dotar de infraestructura de mejor calidad únicamente aquellas porciones del territorio que queremos densificar, o sea, que las mejoras de los servicios públicos deben planificarse en función del modelo urbano. Al respecto sabemos que las instituciones rectoras en estos temas (Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Instituto de Acueductos y Alcantarillados, Compañía Nacional de Fuerza y Luz, etc.) no trabajan así, y Prugam tampoco propuso algún cambio que pudiera ser vinculante.

Respecto al tema de renovación urbana de los centros históricos, nunca se puede objetar su necesidad, dado que ahí está la mejor infraestructura del país. No obstante, además de declarar este tema como prioritario y enseñar mejoras prácticas, como por ejemplo la regeneración y repoblamiento de las ciudades de Bogotá y Santiago de Chile, el Prugam debió proponer ciertos instrumentos para su logro. Es que en los casos citados, para concentrar las inversiones en el centro se limitó el desarrollo periférico. No obstante, del análisis del párrafo anterior se desprende que esto no es posible para San José. Además, es indispensable la creación de nue-

vos instrumentos de renovación urbana, como los que tienen aquellas ciudades: urbanísticos (reajuste de propiedades), legales (expropiación), fiscales (incentivos), financieros (fideicomiso) y organizativos (empresas mixtas).

¿Por qué Prugam propuso la imagen de una situación deseada sin ofrecer los instrumentos necesarios para su logro, siguiendo la metodología anticuada de un plan maestro? Una explicación podría ser que ese trabajo se hizo en forma de una consultoría, realizada por gente poco experimentada y sin el arraigo institucional necesario y, por tanto, sin el conocimiento de los instrumentos reales de gestión de desarrollo.


Actualmente, cuando esta iniciativa de actualizar el Plan Gam-1982 regresó a sus verdaderos “dueños” (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y Ministerio de Planificación), tengo la esperanza de que ese vacío de instrumentos sea, al menos, mitigado. Hay una señal positiva del cambio en su nuevo nombre: Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (Potgam), que no es tan urbano-céntrico y redundante como Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana, sino justificado conceptual y legalmente.



Abogado. Coordinador de la Maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica. Procurador.

El ordenamiento territorial y los distintos niveles de la planificación urbana

..... || **Julio Jurado**

 Aunque hay varias definiciones del concepto *ordenamiento del territorio*, tomamos como punto de partida la contenida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, por estar ampliamente difundida y aceptada. Así, ese concepto hace referencia tanto a una disciplina científica, como a una técnico-administrativa, como a una política. Implica un enfoque interdisciplinario y global que persigue determinados objetivos pero que necesariamente organiza físicamente el espacio según un concepto rector (Pujadas y Font, 1998).

Los objetivos de la ordenación del territorio pueden ser diversos. Están en función de las políticas públicas -en el sentido más amplio del término- que los poderes públicos en una determinada sociedad establecen. En este sentido, y como lo señala la Carta Europea de Ordenación del Territorio, el ordenamiento territorial es “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad” (Pujadas y Font, 1998).

La Ley Orgánica del Ambiente (número 7554 de 4 de octubre de 1995) establece lo que podría ser un objetivo o fin general del ordenamiento territorial y una serie de objeti-



Volver al índice

vos o fines específicos que se desprenden de aquel. Así, en el artículo 28 establece como fin general "...lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente". En forma coincidente, pero en relación a la obligada consideración de la biodiversidad en los planes territoriales, es lo regulado por el artículo 52 de la Ley de Biodiversidad (LB) (número 7788 de 30 de abril de 1998). Se trata del desarrollo sostenible como idea rectora del ordenamiento del territorio, idea que debe estar en la base de las políticas públicas cuya expresión espacial es, precisamente, el ordenamiento del territorio.

El territorio se ordena fijando o determinando el uso del suelo. Por lo tanto, la expresión espacial de las políticas públicas consiste en una específica determinación de uso del suelo.

Las políticas públicas se formulan por sectores (ambiental, agropecuario, industrial, comercial, energía, telecomunicaciones, infraestructuras de comunicación vial, salud, etc.) y las ejecutan los distintos entes y órganos públicos de conformidad con las potestades y las competencias que el ordenamiento jurídico les atribuye. Estas políticas implican la determinación del uso del suelo. Muchas de las políticas públicas sectoriales requieren de la potestad para planificar el territorio con competencias específicas para determinar el uso del suelo.

Las políticas públicas en relación con la tutela del ambiente y el uso racio-

nal de los recursos naturales es un buen ejemplo de lo anterior.

El artículo 37 de la Ley Orgánica del Ambiente establece a favor del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Minaet) una competencia que es expresión típica de la potestad de planificación en el ámbito territorial: la competencia para establecer áreas silvestres protegidas por medio de decreto ejecutivo.

La creación de un área silvestre protegida en terrenos de propiedad pública implica, de por sí, la determinación de un uso específico del suelo: la conservación. Cuando se incluye propiedad privada al establecer una área silvestre protegida también se ordena el territorio, pues en los planes de manejo que dicta el Minaet se determina el uso del suelo sometido a dominio privado.

Por otra parte, la planificación urbana se concibe como un instrumento para el ordenamiento territorial de los espacios urbanos, lo que implica determinar el uso del suelo (González-Varas, 2006). Tanto los planes urbanos locales como los regionales contienen disposiciones específicas determinando el uso del suelo. En el caso de los planes reguladores locales, tal función la cumplen los respectivos reglamentos de zonificación.

* * * * *

La distribución de competencias en materia de planificación urbana está regulada en la Ley de Planificación Urbana (número 4240 de 15 de noviembre de

1968) y sus reformas. Se puede deducir de lo que dispone esta ley que en el ordenamiento jurídico costarricense se reconocen tres niveles o ámbitos en los que se lleva a cabo la planificación urbana: el local, el regional y el nacional.

Un cuarto ámbito, aunque se trate de un caso específico, es la planificación urbana del área metropolitana de San José, en los términos establecidos en los artículos 63 a 65 de la Ley de Planificación Urbana. El artículo 63 de esta establece una Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana de San José, anexa a la Dirección de Urbanismo del Instituto de Vivienda y Urbanismo, cuyo funcionamiento lo regula el decreto número 18033 del 29 de febrero de 1988. Vale la pena considerar esta instancia de planificación urbana como un nivel supralocal específico para lo que podría denominarse un área metropolitana, como se estila en las ciudades que tienen procesos importantes de conurbación (Barrero, 1991).

Lo que no está claro en la ley es si se trata de un nivel subregional, intermedio entre el plan regional de la Gran Área Metropolitana y los planes locales de las municipalidades que integran el área metropolitana de San José o de un único plan metropolitano en el cual se planifica localmente para cada uno de los cantones (San José, Escazú, Desamparados, Goicoechea, Alajuelita, Coronado, Tibás, Moravia, Montes de Oca y Curridabat) que, según lo establece el artículo 65 de la Ley de Planificación Urbana, integran dicha área. Pareciera ser que esto es algo que

las mismas municipalidades deciden a la hora de tomar el acuerdo a que se refiere el artículo 64 *ibídem*.

En todo caso, el ámbito local es el correspondiente a los cantones. El ámbito regional incluye varios cantones y el nacional a todo el territorio de la República. El ámbito regional es un ámbito territorial intermedio entre el local y el nacional definido a partir de determinados parámetros o elementos que se consideren comunes a varios cantones. No coincide necesariamente con la división administrativa del territorio nacional, pues en tal caso la región siempre debería ser equivalente a la provincia. Pero no ocurre así, es decir, la planificación regional no se desenvuelve a nivel de las provincias, aunque podría eventualmente tomarse a algunas de estas como unidad territorial para la planificación urbana regional.

La Ley de Planificación Urbana, en su artículo 15, establece en forma expresa que la planificación urbana a nivel local corresponde a los gobiernos municipales, de conformidad con lo que señala el artículo 169 constitucional.

La Constitución garantiza un contenido mínimo de materias cuya gestión son potestad de las municipalidades. Estas materias se refieren a los llamados intereses y servicios locales, según lo señala el artículo 169 constitucional. Además, establece que la gestión de tales materias es autónoma (de gobierno y administrativa) tal y como lo establece el artículo 170 de la Constitución Política.

Por otra parte, el legislador define lo que se entiende por intereses y servicios locales. Del mismo modo, define los que se entiende por intereses y servicios nacionales y atribuye su gestión a los entes y órganos públicos cuyas competencias se ejercen en todo el territorio nacional. De igual forma podría hacerlo respecto de los intereses y servicios que se tengan por regionales y proceder a hacer la regionalización correspondiente.

Sin embargo, debe tenerse presente que hay materias que por su naturaleza son locales, según lo estableció la Sala Constitucional en su sentencia número 6469-97. Al respecto, la Sala Constitucional señaló: “ II).- La Sala estima que la potestad atribuida a los gobiernos locales para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio sí integra el concepto constitucional de “intereses y servicios locales” a que hace referencia el artículo 169 de la Constitución, competencia que fue reconocida por la Ley de Planificación Urbana (...)” (Sentencia número 6706-93).

Lo anterior define un límite a la discrecionalidad que tiene el legislador al momento



Francisco Rodríguez. Gran Área Metropolitana

de determinar qué son intereses y servicios locales, límite cuyo respeto corresponde al juez constitucional controlar. En esto consiste lo garantizado por la Constitución y lo que se entiende por garantía constitucional, según lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana respecto a la potestad para planificar el desarrollo urbano en el ámbito cantonal.

La Ley de Planificación Urbana establece en forma clara que la planificación nacional corresponde al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu), específicamente a la Dirección de Urbanismo en colaboración con la Oficina de Planificación, hoy en día Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), y al Poder Ejecutivo que finalmente lo aprueba con las modificaciones que considere adecuado introducir.

En lo que tiene que ver con la planificación regional, y según lo que dispone el artículo 2° de la Ley de Planificación Urbana, se entiende que forma parte del proceso de elaboración del plan nacional de desarrollo urbano y que, al igual que este, es competencia del Invu y de Mideplan. Es decir, que la Dirección de Urbanismo del Invu y Mideplan son el órgano y el ente público competentes para la elaboración de los planes urbanos regionales

La potestad para planificar regionalmente no está específicamente definida en la Ley de Planificación Urbana. Es el artículo 2° de esta el que establece la potestad para planificar a nivel regional a favor de la Dirección de Urbanismo del

Invu en coordinación con Mideplan, en tanto está contenida en la potestad para planificar a nivel nacional.

La coordinación entre los entes y órganos que planifican local y regionalmente se garantiza con la competencia otorgada a la Dirección de Urbanismo de aprobar los planes locales (artículo 10.1, y 18 de la Ley de Planificación Urbana) elaborados por los gobiernos municipales antes de que estos los adopten. Esta competencia está atribuida a la Dirección con el exclusivo propósito de controlar la conformidad de los planes locales con los lineamientos de los planes regionales y nacionales, ya que se trata de una competencia para ejercer un control de legalidad y técnico en procura de intereses nacionales o regionales, cuya vigencia sea de absoluta necesidad mantener, tal y como reza el artículo 18 de la Ley de Planificación Urbana. Por lo tanto, opera como un mecanismo para lograr la coordinación entre los entes y órganos que planifican el desarrollo urbano a los distintivos niveles (nacional, regional y local).

En sentencia número 5445-99, la Sala Constitucional estableció la coordinación como mecanismo de relación intersubjetiva entre los gobiernos municipales y los demás entes y órganos públicos con competencias en materia de planificación urbana y refrendó la legitimidad constitucional del mecanismo diseñado por el legislador. Señaló la Sala: "En virtud de lo anterior, es que el artículo 16 impugnado no es inconstitucional en cuanto sujeta el contenido de los planes reguladores

al Plan Nacional de Desarrollo Urbano; y, consecuentemente, los artículos 10 incisos 1) y 2), 17 inciso 2) y 18 tampoco son contrarios a la autonomía municipal en cuanto confieren a la Dirección de Urbanismo las atribuciones para revisar y aprobar los planes reguladores y para examinar y visar los planes correspondientes a proyectos de urbanización o de fraccionamiento para efectos de urbanización, previamente a su aprobación por las municipalidades correspondientes, en tanto se entienda que esa tarea debe darse en los términos señalados en el propio artículo 18 impugnado, sea, por motivos “legales o técnicos, cuya vigencia sea de absoluto interés nacional o regional”, de conformidad con los lineamientos dados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; motivo por el cual, también debe desestimarse la acción en relación con estas disposiciones”.

El plan regional para el Gran Área Metropolitana, elaborado y aprobado en 1982, es un caso de planificación regional. El ente competente para elaborarlo es el Invu y, dentro de este, la Dirección de Urbanismo en colaboración con Mideplan. Correspondió al Poder Ejecutivo dictar el decreto que oficializó el Plan Gam.

Por su parte, el Prugam fue elaborado como Fase III-A del plan nacional de desarrollo urbano, con el apoyo de la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en el marco de las políticas definidas por el Consejo Nacional de Planificación Urbana, ambos órganos creados por el Decreto Ejecutivo N° 31062-Mopt-Mivah-Minae para colaborar y cooperar con el Invu y la Dirección de Urbanismo de dicho instituto en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Sin embargo, el Poder Ejecutivo no dictó el decreto que lo hubiese puesto en vigencia, pues finalmente la Dirección de Urbanismo no lo aprobó, sino que tomó parte de sus estudios para hacer una nueva propuesta: el Plan de Ordenamiento Territorial del Gran Área Metropolitana (Potgam).

Referencias bibliográficas

- Barrero, M. (1991). *Las Áreas Metropolitanas*. Madrid: Civitas.
- González-Varas, S. (2006). *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Navarra: Aranzadi.
- Pujadas, R. y Font, J. (1998). *Ordenación y Planificación Territorial*. Madrid: Síntesis.



Ingeniero. Profesor y director de ProDUS, Universidad de Costa Rica

Gam necesita mejor planificación física, Prugam y Potgam no son suficientes

..... || **Rosendo Pujol**



Es muy importante debatir sobre planificación territorial en el Gran Área Metropolitana (Gam), pero es peligroso simplificar los desafíos y convertir las difíciles decisiones específicas en un juego de buenos y malos. La realidad es que muchas de las cosas que se dicen sobre el Plan Regional y Urbano del Gran Área Metropolitana (Prugam) son simplificaciones abusivas a favor o en contra de conceptos, instituciones y personas. Es claro que la destrucción de oportunidades por el mal manejo territorial en la Gam continúa, debería corregirse y ser motivo de una amplia discusión política. Sin embargo, gran parte del debate no enfrenta los desafíos más importantes.

Todas las propuestas presentadas tienen grandes limitaciones, no defienden adecuadamente el ambiente, en particular el agua subterránea, la reducción de las emisiones de gases por el transporte o la protección de los suelos agrícolas, no enfrentan los grandes intereses de algunos promotores inmobiliarios. Tampoco toman en cuenta algunas restricciones importantes del ordenamiento jurídico. Además los procesos participativos para su creación han sido muy débiles.



[Volver al índice](#)

Hacer planificación territorial requiere de datos, que en algunos casos son costosos. Los datos y la información que pueden extraerse son convenientes para mejorar la planificación territorial, aunque, en ocasiones, no sean suficientes o usados de manera eficaz. Alguien tiene que buscar y procesar la información base y no parece efectivo darle esa responsabilidad a las municipalidades que necesitan y buscan regular su territorio. El país necesita información base hidrológica y geológica con gran urgencia pero los beneficiarios son muchos y todos deben contribuir a pagar por la misma. Por otro lado, hacer obras físicas requiere mucho más dinero que hacer planificación. Una parte importante de los fondos europeos del Prugam se gastó en datos y obras.

El desafío para la planificación metropolitana no es solo evaluar resultados y gastos, es acercar el debate público al corazón de los problemas. En este caso del futuro de la Gam lo prioritario es mejorar la planificación incluyendo lo ambiental, no poner lo ambiental por encima de todo lo demás.

* * * * *

La temática ambiental es muy importante en las ciudades, pero el ordenamiento territorial influye sobre todo de manera indirecta en el ambiente metropolitano dada la degradación esperable de los sistemas naturales por la profunda intervención humana en las ciudades. Prácticas que producen impactos muy

importantes son: (a) intensificar el desarrollo sin infraestructura adecuada y (b) tolerar o promover una gran expansión urbana hacia las afueras de las zonas urbanas existentes. Además, el menosprecio por las amenazas naturales conduce a una creciente ocupación de zonas muy vulnerables. Pero no basta decirlo, hay que priorizar dónde actuar primero.

* * * * *

Los planes reguladores preparados por la entidad española Idom tienen muchas deficiencias que ProDUS-UCR apuntó oficialmente en el momento apropiado; algunas dignas de mencionarse son:

- No se toma en cuenta la enorme diversidad de situaciones de los 19 cantones a los que se les entregó el plan regulador.
- Se proponen muchas zonas industriales muy pequeñas y con baja accesibilidad física en muchos cantones de la región.
- Se proponen zonas de alta densidad residencial, sin ningún tipo de transición con las zonas adyacentes y en general la alta densidad implica demasiadas viviendas por hectárea, mucho más allá de lo que es normal en Costa Rica.

También hay deficiencias en la zonificación general:

- No es cierto que protege el ambiente adecuadamente, las nuevas áreas que se pueden urbanizar son excesivas e implican la destrucción de actividades agrícolas importantes y amenazas a zonas de recarga de acuíferos.
- No se identifican con suficiente precisión grandes zonas vulnerables a amenazas naturales.
- Se proponen vías importantes, que son urgentes, pero no se indica por donde deben pasar y cuáles son las implicaciones de posibles reasentamientos de población. Los dos ejemplos más importantes, es el enlace de la [32] con la Bernardo Soto [1] y luego la vía [27] a Caldera y una nueva vía por Coris de Cartago a San José.
- No se justifica racionalmente ampliar tanto las zonas urbanizables. Las estimaciones de espacio adicional suponen solo 25 viviendas por hectárea, que es una densidad demasiado baja, tomando en cuenta que el tamaño de los hogares está bajando muy rápidamente en la región y si se quiere promover una ciudad más sostenible y compacta con edificios de mediana altura. Además, se menosprecia la posibilidad y la necesidad de intensificar los usos en las áreas ya urbanizadas.
- Las propuestas de renovación urbana son poco ambiciosas y no enfrentan explícitamente serios problemas sociales de asentamientos en zonas de amenazas naturales, ni las urgentes necesidades de ampliar las oportunidades recreativas de la región metropolitana.
- El porcentaje de cobertura máximo del 60% para muchas zonas parece muy bajo y en cierto grado fuera de lugar tomando en cuenta las grandes diferencias en tecnologías de tratamiento de aguas servidas y en

* * * * *

Por su parte el Plan de Ordenamiento Territorial de la Gam tiene también grandes limitaciones, en seis meses no es posible hacer verdadera planificación regional y los talleres no permitieron una participación realmente efectiva. Algunas debilidades suyas son:

- Hay un exceso de detalle en un Plan Regional que pareciera irrespetar la autonomía municipal y le da al Invu poderes permanentes que no parece tener. La necesidad de decisiones regionales y subregionales deberían involucrar más efectivamente a las municipalidades involucradas.



Francisco Rodríguez. Gran Área Metropolitana

las capacidades de infiltración de los suelos.

- Se asume que fácilmente se pueden expandir las vías existentes en el anillo externo. En realidad muchas de estas tienen viviendas en sus orillas que en algunos casos, inclusive, invaden el derecho de vía. Por supuesto, cruzar barrios enteros con las nuevas vías, requiere el reasentamiento de muchas personas.
- Las restricciones de baja altura en las cercanías del Aeropuerto Juan Santamaría son exageradas. Se propone una zona de precaución de 6 kilómetros con fuertes restricciones de alturas que no toma en cuenta la localización de los conos de aproximación de los aviones.
- Pero, además, la propuesta de centros urbanos multifuncionales para el cantón de Alajuela asume demandas no realistas por viviendas y actividades comerciales. Además, promueve agresivamente la destrucción de una importante actividad agropecuaria en los distritos La Guácima, La Garita y Turrúcares.

El conflicto institucional en la Gam es importante, pero no es solo entre autoridades centrales y locales; sino también entre una institución que tiene el mandato legal, la Dirección de Urbanismo del Invu y el Prugam, creado para administrar fondos externos y, en principio,

tratar de romper un estancamiento total prevaleciente en la planificación territorial en Costa Rica. La Dirección de Urbanismo además juega de juez y parte ante muchas municipalidades, a pesar de las indicaciones de la Contraloría General de la República sobre la inconveniencia de ese comportamiento.

Lo grave es que ni el Prugam, especialmente los planes reguladores ejecutados por la empresa española Idom, ni el Potgam dan respuesta a muchos desafíos que tiene la Gam en ordenamiento regional y urbano: falta de áreas recreativas, urgencia de mejorar el transporte público, importancia de corregir cuellos de botella muy importantes en la red vial y tratar de limitar la creciente segregación social en parte promovida por la proliferación de grandes condominios horizontales. Y, tal vez el más importante, enfrentar efectivamente las prácticas y presiones que ejercen algunos promotores inmobiliarios y dueños de la tierra para obtener grandes ganancias a costa del mejoramiento presente y futuro de la ciudad.

Costa Rica enfrenta graves problemas institucionales y legales en relación al ordenamiento territorial, y muchas de las medidas recomendadas o promovidas por diversos sectores no resuelven los desafíos, ni aprovechan las oportunidades.

Algunos de los problemas que no se mencionan en los debates en la prensa son:

- La proliferación de grandes condominios horizontales en muchos cantones de la ciudad que la segregan, que dificultan dotar de redundancia al sistema de vías y que no le dan ninguna área verde a la metrópoli.
- La necesidad de reformar la Ley de Expropiación para evitar que los dueños de las propiedades atrasen indefinidamente proyectos viales y además cobren precios exorbitantes por terrenos que aumentaron de valor precisamente porque el Estado invirtió grandes sumas en su concepción y construcción.
- La transformación de caminos de finca en caminos públicos para favorecer el fraccionamiento de las tierras en los bordes de la Gam.
- La necesidad urgente de invertir en infraestructura para el transporte público que en muchos países se financia con impuestos especiales, tal vez temporales, a los combustibles.

* * * * *

La demanda de transportes y la infraestructura correspondiente es una de las variables centrales del funcionamiento de cualquier ciudad y del impacto ambiental de la misma. En la medida que la ciudad sea compacta demandará menos transporte. En la medida que el uso del suelo sea mixto, la densidad mayor y el transporte público de calidad, se requerirán menos kilómetros vehículo para satisfacer esas demandas. Finalmente,

si los vehículos son más pequeños y eficaces en el uso de combustible tenderán a contaminar menos. Además es importante sacar de la circulación a los vehículos muy viejos que emiten gran parte de los gases contaminantes. Por lo tanto, el ordenamiento territorial es importante, pero también lo son la política de transportes y los controles ambientales de las emisiones vehiculares.

Construir más vías en muchas ocasiones aumenta los flujos viales y el uso del automóvil. En muchas ciudades del mundo se busca no incrementar mucho los kilómetros de vía y sí ampliar e invertir en transporte público, especialmente en vías exclusivas que no sufren la congestión provocada por los automóviles.

Sin embargo, casi siempre hay casos en que la creación de nuevas vías, especialmente para transporte público o para redirigir flujos de vehículos pesados de carga tiene grandes impactos ambientales positivos. El enlace entre la vía [32] a Limón y la [27] a Caldera tiene esas características y en principio podría reducir los flujos en algunos cantones de Heredia. El construir ese enlace disminuirá significativamente la congestión en muchas vías, aumentaría la velocidad promedio de los flujos, reduciría por lo tanto las emisiones y también reduciría los choques viales.

Por otro lado, su construcción afecta de manera directa las zonas que se expropiaron para ella. En este caso, hay una diferencia en si la carretera pasa por zonas ya urbanizadas, lo que producirá la ne-

cesidad de reasentar muchas personas, o sobre tierras agrícolas, que serán destruidas. La forma como se construya también impactará amplificando o amortiguando los impactos directos estimados. En planificación territorial no hay decisiones fáciles, hay estrategias más sostenibles asociadas a menor demanda por servicios de transporte, por bienes o por servicios, pero eso es más ética que conocimiento.

Mejorar el ordenamiento territorial es una tarea urgente para Costa Rica, especialmente en la Gam, su región metropolitana. El ordenamiento territorial requiere conocimiento e imaginación. Para que sea efectivo, requiere en muchos casos de inversiones complementarias que orienten el crecimiento y la intensificación de usos y actividades dentro de la ciudad.

Los intereses contrapuestos son una realidad inherente a la planificación física. No se puede negar la necesidad de resolver los conflictos entre diferentes sectores y entre el beneficio individual y el bienestar colectivo. Pero no es aceptable que unos pocos obtengan enormes beneficios de este proceso de construcción de la ciudad que es colectivo a costa del resto de la población. Sin solidaridad no puede haber unidad.

El debate sobre el futuro de la región metropolitana es sumamente positivo, pero no lo es la satanización de las posiciones de los otros o el que algunos quieran imponer a otros impactos negativos permanentes, sin discusión suficiente, aprovechándose de coyunturas particulares. El país está institucionalmente entrabado, pero los abusos en el uso de la autoridad agravan seriamente el problema.




Francisco Rodríguez. Gran Área Metropolitana



De la divergencia insostenible a la sinergia competitiva en la Gran Área Metropolitana

..... || **Tomás Martínez**

Arquitecto urbanista.
Profesor en el Instituto Tecnológico de Costa Rica. Exfuncionario del Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam).

 Una región metropolitana es un sistema complejo, dado que en ella el número de elementos y la cantidad de interacciones son tan elevados que su descripción se convierte en una tarea muy difícil de acometer (Folch, 2003) y, justamente por su complejidad, se requiere de un proceso sistemático, continuo y participativo de planificación y seguimiento. Sin embargo, la problemática de la región metropolitana de nuestro país no ha sido tratada como tal en los últimos 30 años.

Un territorio metropolitano dinámico con todos sus subsistemas y dimensiones no puede ser planificado ni guiado por unos pocos técnicos desde una oficina del Gobierno Central sin considerar sistemas de información geográfica interactivos y públicos (transparencia y democratización de la información), sin considerar tampoco el monitoreo de indicadores objetivamente verificables de avance que permitan hacer ajustes a la planificación (observatorios urbano-territoriales), y sin mecanismos de participación ciudadana y coordinación justa y equilibrada entre entidades públicas y privadas. Todos estos elementos son protuberantes vacíos en la propuesta denominada Plan de Ordenamiento Territorial



[Volver al índice](#)

de la Gran Área Metropolitana (Potgam), presentada por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu), y en la cual evidentemente se obviaron esos componentes sí considerados en el Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam) (Sigam, Observatorio Urbano, Fondo de Desarrollo Territorial). En síntesis, hablamos de planificación técnica sin gestión, una falencia repetida del Plan Gam 1982.

La realidad del crecimiento urbano de la Gran Área Metropolitana (Gam) en los últimos 30 años, reflejada claramente a partir de los estudios técnicos realizados por Prugam, denota una evidente brecha entre el crecimiento urbano en cantones donde no hay plan regulador vigente y una insuficiente y ya anacrónica regulación regional emitida en 1982 a través del Plan Gam. Lo que encontramos como tendencia evidente es que existen dos realidades absolutamente divergentes y asincrónicas. La del Estado como responsable del ordenamiento territorial y los municipios en la regulación de la planificación urbana local y la del desarrollo inmobiliario que crece a un ritmo avasallante y acelerado contrastando con las anquilosadas y lentas estructuras no actualizadas de la planificación del Estado.

Esta divergencia es quizás el aspecto más crítico en la imposibilidad de lograr un proceso sostenible y competitivo de desarrollo en el territorio. Es bien conocido que el impulso y crecimiento económico y el desarrollo de países como Singapur, Finlandia, Irlanda, Chile y los de

la Unión Europea, se apoya en una adecuada, clara, actualizada y actualizable estructura de ordenamiento territorial que presenta las herramientas necesarias para lograr el aspecto clave en el desarrollo urbano, la asociación público-privada.

El estudio de los proyectos exitosos de renovación o regeneración urbana en Latinoamérica en los últimos 20 años muestra que todos ellos tienen un rasgo en común: un desarrollo por fases donde, a través de un proceso científico y participativo, se define una visión de ciudad, posteriormente se potencia o ajusta la única alternativa sostenible de financiar la ciudad, que es el fortalecimiento de la base fiscal y la utilización de recursos como el impuesto de valorización para financiar las obras que la ciudad requiere; posteriormente, la asociación público-privada en el desarrollo de infraestructura vial, el desarrollo inmobiliario y los servicios es un aspecto determinante para re-direccionar las dos líneas divergentes del desarrollo a la consolidación de una visión común de ciudad procurando ganancias a quienes invierten pero consolidando el interés colectivo, siendo este el objetivo central de la ordenación del territorio: procurar el interés colectivo sobre los intereses particulares.

En la Gam, mientras el debate y la discusión parecen concentrarse entre las diferentes iniciativas impulsadas por el Estado a través de diferentes gobiernos (Prugam y Potgam), el sector privado con sus grupos de influencia y de poder siguen efectuando un acelerado desarrollo inmobiliario que se beneficia en gran medi-

da de la falta de reglas y de normativas actualizadas sin que nadie cuestione su ausencia en este debate y sin que quizás estos grupos sientan la necesidad de la presencia de esta figura de planificación regional, ya que su brazo político e in-cuestionable de influencia en el Gobierno les brinda tranquilidad.

Los poderosos instrumentos actuales, como los sistemas de información geográfica y teledetección al servicio de una regulación territorial y urbanística ágil y en continuo monitoreo, en realidad no deben visualizarse como una amenaza a esos grupos desarrolladores y constructores sino entenderse como una dinámica de mutuo provecho.

Es así como el debate debería concentrarse en cómo articular mecanismos de gestión para asociar el ordenamiento del territorio con objetivos de competitividad y desarrollo. La herramienta de planificación debería ajustar el instrumento con más acervo de sustentación científica

y de estudios que en este caso incuestionablemente es el plan Prugam, al cual podrían hacerse los ajustes requeridos para actualizar sus resultados tres años después de su entrega.

Un problema de fondo en los lentos niveles de crecimiento se encuentra en las deficiencias de infraestructura. Los datos sobre competitividad en América Latina arrojan resultados contundentes en este sentido para el caso de Costa Rica. Es así como el reto es encontrar un mecanismo intermedio para la gestión del territorio, la planificación y las infraestructuras que mantenga un equilibrio entre la inversión o aporte público tradicional y la completa privatización de los servicios. Lo que es importante considerar es que existen muchas opciones que permitirán sacar ventaja de las capacidades de regulación del Gobierno y los incentivos de lucro del sector privado, todo esto en beneficio de la ciudadanía con el objeto de ir consolidando un modelo de ciudad.

Evolución de la práctica urbanística desde los años 60 a la actualidad

	Urbanismo funcionalista años 60-70	Urbanismo territorial estratégico
Qué planificar	Solo lo físico espacial dándole énfasis a lo urbano	Articula lo físico-ambiental y lo socioeconómico, visión territorial
Quiénes planifican	Solo los técnicos de una oficina del Estado	Enfoque participativo, el Estado articula población, academia y otros
Con qué planificar	Solo un documento de plan estático	Plan, portafolio de proyectos, entidad de gestión y ejecución. Monitoreo y seguimiento de indicadores
Cómo planificar	El “deber ser” por decreto sin el componente de gestión, sin seguimiento y sin evolución de lo normativo	Articulación de plan y gestión integral

Fuente: Juan I. Duarte, Universidad Nacional General Sarmiento de Argentina. 2008

Las asociaciones público-privadas han sido una respuesta exitosa y de comprobadas virtudes en países latinoamericanos de economías emergentes como Chile, Brasil, México y Colombia, y es una tendencia de enorme crecimiento en China. Lo fundamental de este esquema es asegurar el equilibrio de objetivos y la sostenibilidad del mismo. Estas asociaciones funcionan también para el transporte público y para la regeneración de centros urbanos. La clave es tener una visión de desarrollo común y una instancia de gestión que las articule. De lo contrario, el resultado puede ser la situación actual de la Gam. En este momento existen cuatro estudios o propuestas de desarrollo de transporte público y movilidad con diferentes objetivos, no articuladas y desarrolladas en paralelo en el mismo momento y en el mismo territorio: se inició el estudio de la empresa brasileña Engevix con la propuesta de un sistema concesionado de tren eléctrico Heredia-San Pedro financiado por el CNC; Incofer promovió entonces un estudio de readecuación de las vías actuales con fondos de la Cooperación Española; la Municipalidad de San José obtuvo fondos de la Cooperación Francesa para el estudio de factibilidad del tranvía Pavas-San Pedro y el Invu propone en su Potgam un tranvía Desamparados-Santo Domingo. Esta situación insólita y a la vez preocupante pone de manifiesto la necesidad de esa instancia coordinadora que articule los esfuerzos de planificación tal como existe en Medellín con la Empresa de Desarrollo Urbano, en Bogotá con

el Idu y Transmilenio, en Curitiba con el IPPUC y en Portland con el Portland Bureau of Planning and Sustainability.

Otro ejemplo tiene que ver con los desplazamientos en automóviles que están asociados con el modelo de ciudad en la que vivimos. Entre más grandes las conurbaciones urbanas -con sistemas de transporte público ineficientes y servicios y hogares dispersos- los viajes en automóvil son más frecuentes. Sin este instrumento de planeación a la escala regional los desarrolladores inmobiliarios han promovido -de la mano de un inusitado *boom* de los créditos hipotecarios y las ferias de vivienda sin restricción de localización- la expansión desordenada de las ciudades. De igual forma puede señalarse las políticas de vivienda de Gobierno que siguen teniendo un enfoque cuantitativo y aislado sin esfuerzos productivos en la recuperación de oferta en los centros urbanos consolidados.

Con el objeto de concluir este artículo con aportes concretos y directos a valorar en la situación de la Gam se plantea cinco ideas para consolidar una sinergia competitiva:

1. Evidentemente las instancias oficiales de Gobierno responsables de la planificación urbana y territorial han presentado una clara inoperancia y su estado y capacidad están evidentemente reducidas sin que se visualice su rescate en el mediano plazo. Una acción rápida podría ser establecer una empresa público-

- privada para la planificación de la Gam con respaldo político y gerencia público-privada. Esta instancia estaría a cargo de la planificación y de la gestión y seguimiento de sus obras estratégicas mediante el seguimiento de un portafolio de proyectos de común acuerdo.
2. Hace unos años, bajo el concepto de *smart growth cities*, el Gobierno americano impulsó las hipotecas de ubicación eficiente. Este concepto se fundamenta en planificar las áreas de desarrollo idóneo para el modelo de ciudad compacta y sostenible, y a partir de esta delimitación se otorga un mayor monto para adquirir vivienda teniendo en cuenta los ahorros que se derivan de vivir equidistante y a escala peatonal de los servicios y con fácil acceso al transporte público. Esto disminuye la dependencia y adquisición de vehículos promoviendo de forma complementaria sistemas de movilidad públicos de bajas emisiones.
 3. El transporte público puede articularse desde esta empresa público-privada para orientar la vivienda en alta densidad a sus ejes de cobertura tal como se presentó en Curitiba y Bogotá, se propone en Ciudad Guatemala y se implementa en Guayaquil.
 4. Políticas de regeneración y repoblamiento no exclusivamente para San José sino para consolidar 20 centros

urbanos compactos en la Gam, en las cabeceras de cantón.

5. Recuperación y protección del paisaje asociado a los planes de ordenamiento como estrategia de potenciación del factor turístico ambiental de la Gam.

Como conclusión: inversión inmobiliaria, transporte público e infraestructura vial son tres ejes determinantes de la política de ordenación del territorio y requieren para su implementación un proceso de consulta y monitoreo técnico permanente y una gerencia pública privada permanente y equilibrada que asegure el paso de la planificación teórica y cerrada, ya ampliamente superada en América Latina, a la planificación para la gestión y el direccionamiento eficaz del territorio. Este objetivo implica múltiples aspectos no resueltos por el Potgam.

Referencias bibliográficas


- Folch, Ramón. (sf). *El Territorio Como Sistema*. Red de Barcelona de Municipios de Calidad.
- Lora, Eduardo. Concesiones de infraestructura. ¿Qué lecciones dejan dos décadas de éxitos y fracasos? *Dinero*, noviembre de 2011.
- Prugam. *Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana 2008-2030*. www.prugam.go.cr
- Rojas, Eduardo. (2004). *Volver al Centro. La Recuperación de las Áreas Urbanas Centrales*. Washington: BID.



Ingeniera civil.
Presidenta ejecutiva
del Instituto Nacional
de Vivienda y
Urbanismo.

El Potgam y el Prugam de cara al ordenamiento territorial de la Gam

..... || **Eugenia Vargas**

**L**a regulación del territorio debe ser ejercida a nivel nacional, regional y local. En los dos primeros casos, el ordenamiento es competencia del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu), así establecido en la Ley de Planificación Urbana (No. 4240), con la debida obligación de coordinar la participación de todas las instituciones del Estado involucradas según su competencia en materia de obras de desarrollo para el bien público; a nivel local, es decir en el territorio municipal, la regulación está cobijada bajo la figura de los planes reguladores cantonales y son de responsabilidad y competencia municipal.

Las ciudades de la Gran Área Metropolitana, sobre todo en los últimos años, muestran un descontrolado y rápido crecimiento; las actividades productivas, de servicios o bien de residencia y conectividad se han ubicado en sitios permitidos de acuerdo a un plan regulador cantonal que no ha estado enmarcado en un plan de ordenamiento de la región actualizado y basado en un estudio integral del comportamiento humano y el ambiente. Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que dentro de la Gran Área Me-



Volver al índice

tropolitana se ha venido construyendo un entorno urbano confuso, mediocre e irrespetuoso del acervo cultural y natural, debido a la falta de regulación en el ordenamiento territorial y a una planificación del uso del territorio con una orientación apropiada hacia el bien común.

Las infraestructuras resultan ser de gran impacto en el crecimiento económico de las regiones en que se desarrollan, incidiendo en cuatro aspectos básicos, a saber: costos en que incurren las empresas afectando la productividad, conectividad, accesibilidad territorial y bienestar general de la población laboral. La infraestructura se convierte entonces en un agente provocador de cambios sociales, económicos, ambientales, paisajísticos, viales y más, tanto positivos como negativos, según el punto desde el que se analice.

La vialidad y el transporte se constituyen en ejes fundamentales en la realización del entorno urbano metropolitano y corresponden a unas de las inversiones más altas de cualquier Estado, por lo que su planificación debe ser, también, eficiente y oportuna de forma que permita contar con una orientación de la inversión requerida en el tiempo.

El ordenamiento territorial obedece al comportamiento social y económico del ser humano. Es por esta razón que la regulación debe ir adelante, normando el uso del suelo con proyección del entorno deseado para que los cambios socioeconómicos no sean los que lideren el uso irracional del territorio impactando los

servicios disponibles y el medio ambiente en toda su dimensión. Por esta razón el Estado debe comprender la dinámica para orientar el ordenamiento y la organización territorial para el desarrollo del territorio nacional, dado que elementos como la segregación social y espacial en un entorno de diferencias étnicas, culturales y de diversidad económica generan tensiones, conflictos sociales y cambios geopolíticos.

En resumen, el ordenamiento territorial debe proporcionar a los habitantes mejores servicios, oportunidades y sobre todo mejores condiciones de vida, en armonía y respeto por el medio ambiente. Dicho de otra forma, la planificación del territorio tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes, haciéndola más equitativa, productiva y funcional en busca del desarrollo sostenible. El ordenamiento del territorio procura un ambiente de mejor habitabilidad para sus ocupantes, de tal forma que se convierta en un medio para lograr el desarrollo, la integridad y la competitividad a nivel local e impulse un desarrollo ordenado e integral.

* * * * *

Las razones por las que no se aprobó lo propuesto por el Proyecto de Planificación Urbana y Regional de la Gam (Prugam) son las siguientes:

1. Ausencia de una definición clara de la propuesta general: no cumplió

con los requerimientos teóricos, conceptuales y metodológicos para ser una propuesta de ordenamiento territorial dentro del ámbito regional ni tampoco de planificación urbana local.

2. Incongruencia entre el contenido de las propuestas y su Reglamento. Por ejemplo, el Prugam propone tres grandes “macro zonas” con base en la viabilidad ambiental: de mediana fragilidad, de alta fragilidad y de muy alta fragilidad. Sin embargo, mediante el Reglamento presentado es factible construir en todas las zonas propuestas a través de la elaboración de un estudio de impacto ambiental o del plan regulador respectivo, dando mayor libertad al crecimiento de la mancha urbana en la Gam con base únicamente en estudios ambientales sin considerar el impacto en los diferentes ejes temáticos que forman parte del tema como son la vialidad, la economía, el impacto social y la infraestructura.
3. No se respetan los límites del Gam 82, conocido como el anillo de contención urbana, sin valorar científicamente la función cumplida por la herramienta que detuvo el crecimiento desmedido de la mancha urbana con el Plan Gam del 82. Sin estudio de indicadores de fragilidad ambiental, se abre la Gam incorporando los cantones de Atenas y Grecia e incluso algunos distritos de San Ramón, desconociendo el im-

pacto que pueda producir en el territorio y en la población.

4. Dentro de su propuesta final, Prugam no presentó una estructura urbana aplicada al campo de la planificación territorial que aportara -en función de una estructura urbana- su respectiva propuesta de vialidad de forma integral e integrada; es decir, con sus corredores viales, sistemas de transporte público, áreas industriales, comerciales e institucionales; todo de carácter metropolitano.
5. En síntesis, se podría decir que la propuesta de Prugam se basó sustancialmente en el estudio de los índices de fragilidad ambiental aprobado por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena) y sus tres grandes macro zonas, sin contenidos urbanísticos dentro del ámbito de lo regional. La propuesta es un conjunto de señalamientos muy bien intencionados en materia de salud, educación y ambiente, pero carente en la mayoría de los casos de ubicación físico-espacial; dejando esa tarea a las municipalidades, olvidando que corresponde al Estado dictar políticas y directrices para orientar la actividad de una región. Esto representa una seria deficiencia de orden metodológico con impacto negativo de grandes dimensiones a través del tiempo en el tema del ordenamiento territorial de una región.

* * * * *

El Plan de Ordenamiento Territorial de la Gam 2030 (Potgam) es una propuesta integral de ordenamiento territorial para la Gam en materia de vialidad, transporte, urbanismo, infraestructura, redes y ambiente, estructura legal e institucional, y de comportamiento económico y social para el mejoramiento de la calidad de vida de la población del Valle Central. Es, por lo tanto, un tema país cuyo objetivo es actualizar el Plan Gam del 82, vigente hasta el día de hoy.

En retrospectiva, el primer compromiso que adquirió la institución fue la elaboración de una metodología de revisión de la propuesta presentada por el proyecto Prugam para actualizar el Plan Regional Metropolitano de la Gam 82. Al respecto es importante señalar que este proceso de revisión de documentos densos y voluminosos, acompañados de mapas y planos presentados por el Prugam, implicó una tarea laboriosa y compleja que se tuvo que asumir en condiciones muy difíciles, con recursos exiguos como los que en ese momento contaba la institución, y bajo una gran presión de diferentes sectores.

La desactualización de cualquier proceso de planificación urbana local o de ordenamiento territorial regional o nacional es algo inevitable, lógico y esperable, ya que la única constante en planificación es el cambio y la incertidumbre. De ahí que con el Plan de la Gam 82 no podía ser diferente, y efectivamente por deci-

siones de orden político-institucional, por los mismos procesos sociales y económicos, como el comportamiento demográfico, tendencias de crecimiento y ocupación del suelo poblacional, localización de actividades productivas, avances tecnológicos, aumento en el parque vehicular, invasión de terrenos por la acción humana para diferentes tipos de actividades, entre otros, el Gam del 82 se desactualizó, resultando imprescindible buscar alternativas para actualizarlo y readecuarlo a las nuevas exigencias y transformaciones que lo volvieran eficiente y eficaz acorde con la realidad actual social, económica, legal e institucional del país.

Los insumos del proyecto Prugam significaron un gran aporte para la elaboración del Potgam 2030.

La elaboración y aprobación por parte de Setena de la viabilidad ambiental para la Gran Área Metropolitana, constituye la base ambiental sobre la cual el Invu elaboró la propuesta del Potgam 2030, con la participación de todos los actores sociales y políticos directos, a saber, municipios, cámaras, colegios profesionales del ramo, universidades y más.

Hoy el Potgam 2030 cuenta con una cartografía actualizada mediante tecnología de punta, con diagnósticos actualizados en sus diferentes ejes temáticos que se constituyen en exhaustivos estudios mejorados y ajustados al campo de la planificación territorial propiamente dicho, como es el caso del análisis social; con las propuestas viales actualizadas en coordinación con el Ministerio de Obras



Francisco Rodríguez. Gran Área Metropolitana

Públicas y Transportes tomando en cuenta el plan vial de esa institución, el ferrocarril y el tranvía.

El Potgam 2030 hace un abordaje metodológico de planificación en cascada, teniendo claro que existen unos cantones que tienen planes reguladores urbanos aprobados y otros que los tienen en proceso de elaboración. En el caso de los primeros se establecen mecanismos de coordinación y búsqueda del consenso para que los municipios acepten incorporar las propuestas regionales vía modificación de sus planes reguladores. En el caso segundo, los municipios coordinarán con la Dirección de Urbanismo del Invu la in-

corporación de esas directrices generales desde el principio de la elaboración de los planes reguladores.

La principal herramienta del Gam 82 fue el anillo de contención urbana, respetado por múltiples votos de la Sala Constitucional e ícono nacional de la protección al ambiente en materia urbana. El Potgam 2030 actualiza los límites de ese anillo de tal forma que no obedezca a una línea imaginaria como fue en sus inicios, y trazado mediante rudimentarias herramientas, sino que, con tecnologías actuales, se delimita conforme a referencias reales como son los ríos o vías existentes.

El área de crecimiento urbano delimitada en la nueva propuesta es muy similar a la del Gam 82; sin embargo, el Reglamento otorga a los gobiernos locales la potestad de permitir el crecimiento de su cuadrante urbano, ampliando el límite del anillo cuando tengan presión por crecimiento demográfico y cumpliendo con los estudios técnicos y ambientales necesarios para mantener la sostenibilidad en el desarrollo, conforme a la autonomía y responsabilidad municipales.

El Potgam 2030 propone una estructura urbana polinuclear, fomentando el realce cultural de cada núcleo poblacional, en busca de la “venta” de la idiosincrasia de cada pueblo, atrayendo de esa forma al turista y fortaleciendo la identidad de cada una de las áreas metropolitanas. En la definición de los centros urbanos, el Potgam 2030 propone áreas de servicios públicos, de salud, educativos, de zonas verdes, residenciales, pudiendo el municipio establecer zonas industriales; facilitando la creación de fuentes productivas de empleo para la población, en procura de un mejoramiento de la economía de sus pobladores y por ende del municipio. La estructura urbana polinuclear pretende además disminuir la necesidad de traslado de sus habitantes en sus actividades laborales, con la consecuente reducción del tiempo de transporte de un sitio a otro de manera que mejore su productividad pero sobre todo su calidad de vida.

En busca de una conectividad eficaz y eficiente en la Gam el Potgam propo-

ne un esquema integrador de vías bajo el concepto de unas rutas primarias a lo largo de la Gam (este-oeste) al norte y al sur, conservando propuestas existentes; se marcan ejes norte-sur, dos al este y dos al oeste de San José complementados con una red de vías secundarias para conectividad interna de la Gam y los nuevos núcleos urbanos propuestos. El ferrocarril se mantiene como se propone en el Plan Nacional de Vialidad y se adiciona la red de tranvía urbano específico para pasajeros, además de la vialidad vehicular. La propuesta incluye las rutas turísticas, verdes y ciclovías con el objetivo de fomentar el desarrollo turístico del valle metropolitano e identificar al habitante con su entorno.

En el tema ambiental, el Potgam incluye la flora y la fauna, grandes ausentes en el Prugam, así como la matriz de criterios de uso del suelo según la vulnerabilidad a la contaminación de acuíferos para la protección del recurso hídrico del Servicio Nacional de Riego y Avenamiento, elementos básicos y fundamentales tratándose de un país cuya mayor riqueza la conforman esos elementos.

Es así como la propuesta de Potgam 2030, con fundamento en los requerimientos ambientales propios del marco jurídico nacional, establece una zonificación del territorio de la Gam dividida en zonas y subzonas. En primer lugar está la llamada zona de protección forestal, correspondiente a los terrenos de vocación forestal, con pendiente irregular y de conservación de sistemas ecológicos; dividiéndose en

subzonas de acuerdo a sus características ambientales y de protección requerida; en estas zonas o subzonas los usos permitidos son limitados.

En segundo lugar está la llamada zona agropecuaria correspondiente a terrenos de alta fragilidad con vocación agrícola; solamente en esta zona agropecuaria se permiten las parcelas agrícolas.

En tercer lugar está la zona urbana, que a su vez se divide en subzonas industrial, institucional y de uso mixto, de núcleos residenciales, corredores financieros, de alta tecnología y comerciales, subzona verde, de corredores turísticos, subzona de vialidad y transporte y subzona de redes e infraestructura.

El Gobierno, a través del Invu, ha cumplido así con la planificación del territorio de la Gran Área Metropolitana de manera seria, global, urbanística y tomando en consideración la variable ambiental complementada con la flora y la

fauna de la región, así como la matriz de protección del recurso hídrico, el comportamiento económico y demográfico de la Gam, la demanda de conectividad, el mejoramiento de los tiempos de transporte, así como la disponibilidad de los servicios y el hábitat de los pobladores de la Gam.

La tarea impostergable de contar con una herramienta moderna, eficiente y eficaz para el ordenamiento territorial de la Gam se ha cumplido con el apoyo incondicional del Gobierno de la República, con los recursos del Estado. Ahora solo nos toca esperar que se emita el decreto respectivo conteniendo el Reglamento que comprende el resultado de tanto estudio e insumo técnico; así como la anuencia de los municipios de la Gam para incorporar las directrices y lineamientos en materia de ordenamiento territorial que allí se establecieron. Estoy segura de que así será, porque han estado hombro a hombro con la institución en esta labor.



Geógrafa. Profesora e investigadora en la Universidad de Costa Rica (isabel.avendano@ucr.ac.cr).

La planificación urbana de Costa Rica en la encrucijada

.....| **Isabel Avendaño y Andrés Jiménez** |.....



Geógrafo. Estudiante en la Universidad de Costa Rica (ajimenez2812@gmail.com).

Desde finales de la década de 1940, en plena etapa embrionaria del Área Metropolitana de Costa Rica, la planificación urbana se consideraba una tarea pendiente, pero hoy debe ser elevada a la categoría de prioridad nacional. Sin embargo, la urgencia no significa caer en ambigüedades o en la falta de profesionalismo. La planificación urbana en Costa Rica debe concebirse en forma integral, como un proceso consensuado y, en especial, debe ser un factor de desarrollo liderado por el Estado-nación.

Desde principios del siglo pasado, los chinchorros, el trazo de un nuevo sistema de calles y bulevares, las mejoras en el tránsito o control en el precio de la tierra constituían una preocupación del Gobierno y de la Municipalidad de San José. ¿Quién se imaginaría que desde principios del decenio de 1960 existía un documento llamado *Sistema de previsión vial?* (Invu, 1983, subrayado propio).

Cuando Costa Rica aún no alcanzaba el millón de habitantes y era predominantemente rural, varios planificadores concordaban en la necesidad de pensar el futuro urbano (Kayanan, Solow, Kalnins y Garcés, entre otros).



Volver al índice

Por ejemplo, el arquitecto César Garcés propuso el Reglamento de Urbanización y Fraccionamiento, y la Municipalidad de San José lo contrató para elaborar un plan de vías públicas para San José.

Otro urbanista renombrado fue Anatole Solow, quien hacia 1948 y dirigiendo la División de Vivienda y Planeamiento Urbano de la Municipalidad de San José, creía en planear un “área metropolitana” abarcando la ciudad de San José y distritos de los cantones aledaños cuyo límite estaría dado al norte por el río Virilla, al sur por el sistema montañoso, al este por Curridabat y al oeste por Pavas y Escazú. También, le apostaba al desarrollo físico de la ciudad mediante: red de carreteras, bulevares, tránsito, zonificación para la industria, lo residencial, lo recreativo, etc. Finalmente, creyó conveniente pensar en la disposición administrativa y legal de tal área y, en este sentido, en la agrupación de terrenos para la reconstrucción urbana, el control de los valores de la tierra y el establecimiento de una comisión de urbanismo.

En pleno *boom* demográfico, con una de las tasas de crecimiento más altas del mundo y una mayoría de la población residiendo en San José y alrededores, había que repensar dónde y cómo albergar a la población. Así, en agosto de 1954 surgió el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu) con el propósito de “planear el desarrollo y el crecimiento de la ciudad [San José] y de los otros centros menores” (Invu, 1983). Aunque el concepto de área metropolitana fue sugestivo, la delimita-

ción vacilaba según el Gobierno de turno. Los límites oficiales de nuestra joven metrópoli se estipularon hasta 1968, con la Ley de Planificación Urbana –Nº 4240- y el surgimiento de la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana.

Entre 1973 y 1980, se realizó más de una decena de proyectos que cubrían, en lo territorial como en lo temático, una escala metropolitana o una parcial: unos, se enfocaban en los transportes; otros, en el establecimiento de un centro cívico nacional; estaban los de terminales de carga, almacenes y aduanas; los planes reguladores para Alajuela, Heredia, Cartago y San José, etc.

Sin reparos, la retrospectiva permite afirmar que en Costa Rica han existido buenas ideas y propuestas para mejorar la convivencia de todos los que ocupamos este país pequeño. Algunas de las intenciones –buenas y malas- seguían el compás de las tendencias internacionales. Pero no cabe duda de que ha faltado voluntad política para aplicar directrices. Por décadas, los habitantes hemos penado el pecado de la pereza de nuestros líderes políticos y sus continuas improvisaciones. Por decenios, hemos visto como millones de colones en estudios urbanos de calidad, con visión integradora, se han depositado en el bote de la basura o en un rincón de la gaveta menos usada de nuestros “líderes”.

En la actualidad, nuevamente la delimitación de la Gran Área Metropolitana (Gam) se tambalea y, con ello, una serie de consecuencias vuelven al país

socialmente injusto, económicamente despilfarrador y ambientalmente miserable. ¿Será solamente un problema de trazar una línea imaginaria que delimite la Gam? ¿Qué tanto repercute un límite en la vida social urbana para una buena cantidad de habitantes de Costa Rica?

El Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana (Prugam) es una de las iniciativas recientes. El proyecto fue financiado con fondos del Gobierno de Costa Rica y otros donados por la Unión Europea. Para el año 2009, el grupo de profesionales del Prugam entregó los resultados de los estudios para la revisión respectiva. Transcurrido un tiempo, el Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos (Mivah) cerró las oficinas. Y, de forma predecible, en 2010, el Invu rechazó los informes generados por Prugam (Ross, 2011).

Tras varios meses, el Invu planteó otro plan de ordenamiento territorial gestado por él cuyo presupuesto será sufragado por el Ministerio de Vivienda: Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (Potgam). No solamente las potestades, la existencia o no de duplicidad de funciones o el uso de información parcial del Prugam confunden a la ciudadanía, sino también el mismo acceso al documento realizado por el Invu y la falta de debate franco y transparente. Y, lamentablemente, solo se cuenta con un documento parcial del reglamento del Potgam para discutir el tema.

A juzgar por los espacios y temas debatidos al respecto, una temática preocu-

pante es la aparente extensión del anillo de contención, cuyas consecuencias ambientales se vislumbran como catastróficas. La historia de la planificación urbana continuará siendo, por lo visto, caótica. Una visión con futuro proveniente del Gobierno central y de las municipalidades parece impensable. Es inaceptable e inconcebible que nuestros “líderes”, pagados por nosotros, nos estén encaminando a un abismo sin precedentes. Paradójicamente, el país con la mayor esperanza de vida de la región latinoamericana está amenazando la salud de sus habitantes.

La Gam es un espacio geográfico caracterizado por poseer una multiplicidad de realidades socioeconómicas y ambientales; abarca 31 municipios con disparidades territoriales internas y entre sí; posee una incesante movilidad diaria de personas y mercancías, y, a la vez, concentra los focos críticos de contaminación tanto atmosféricos como hídricos. La Gam es una región especial que amerita estudios e intervención oportuna.

¿Por qué un instrumento tan significativo para los habitantes de este país está tan velado? La principal objeción al Potgam es que la propuesta se desconoce; la cartografía es exigua; únicamente circula un documento preliminar del reglamento. Y, por lo que se ha divulgado, se estima que el anillo de contención de la Gam se ampliará en aproximadamente 15.000 hectáreas (Astorga, 2012). Solo este dato augura profundas consecuencias sociales y ambientales. El incremento estaría generando mayor presión en

las laderas de las cordilleras, mayor grado de exposición a las amenazas naturales y se prevé una acentuación de la violencia en distintos órdenes.

Existen estudios de índole hidrogeológica y geográfica que muestran fragilidad ambiental. Además, se propone una red vial primaria con carreteras de seis carriles en condiciones topográficas y ambientales altas (Brenes, 2012), la que no vendría a desahogar la saturación del tránsito vehicular ni contribuiría con las muertes violentas en carretera.

Abrir el anillo de contención es un dispositivo de desposesión y de desplazamiento. No se está previendo una buena calidad de vida para la mayoría de la población en suelo costarricense ni la expansión de burbujas financieras de especulación. Para nadie es un secreto que la especulación financiera dispara el valor de las tierras urbanas y vende estilos de vida consumistas, inalcanzables e imitadores de otros modelos. Se trata de un mecanismo sutil de desalojo para muchos y de riqueza para pocos... es otro lado violento de algunas propuestas vigentes y que han cobrado muchas vidas.

Violencia en lo no ventilado, en ocultar intenciones, en la apertura de un anillo con visos



Francisco Rodríguez. Gran Área Metropolitana

ambiguos, sobre terrenos frágiles, sobre reservorios naturales de los que se depende para la provisión del agua (acuíferos de Barva, Colima Superior e Inferior), en la instalación de infraestructura vial no prioritaria, en el despojo de la reducida vegetación existente y en la merma de los exiguos espacios verdes. La apertura implica cambiar la calidad paisajística de algunos territorios ya que provocaría que la ciudad siga creciendo de forma horizontal con costos energéticos cada vez mayores. ¿Qué les quedaría a las futuras generaciones del paladín de la conservación de biodiversidad? Les quedarían los catálogos de la publicidad turística emanada por los Gobiernos de turno.

Es necesario que se aplique una planificación territorial apropiada. Las dimensiones espaciales de la Gran Área Metropolitana y las características que ha ido adquiriendo están repercutiendo en la vida social urbana de un gran número de personas. Muy fácil es abrir el anillo, expandir el caos, volver más costosa la ciudad y dispersar los problemas. Se requiere un direccionamiento y que la Gam se convierta más en ciudad y menos en una masa de cemento; necesitamos de una ciudad deseada y vivida por muchos; una ciudad que se permita ser disfrutada

en todas sus dimensiones, que promueva la convivencia y el contacto social.

Por último, es necesario que los expertos y la ciudadanía elevemos la voz, que pidamos explicaciones serias y responsables a las instancias correspondientes y que se luche por la toma de decisiones fundamentadas y que excluyan los intereses económicos individualistas para pensar en el bienestar común.

Referencias bibliográficas

- Araya, A. (2011, octubre 3). INVU crea otro orden a la GAM; archiva plan de UE. *La Nación*. Disponible en: <http://www.nacion.com/2011-10-03/ElPais/invu-crea-otro-orden-a-la-gam--archiva-plan-de-ue.aspx?Page=3>.
- Astorga, A. (2012, marzo 6). A las puertas de un grave error. *La Nación*. Disponible en: <http://www.nacion.com/2012-03-06/Opinion/A-las-puertas-de-un-grave-error-historico.aspx>.
- Brenes, E. (2012, mayo 4). Incongruencias del POTGAM. *La Nación*. Disponible en: <http://www.nacion.com/2012-05-04/Opinion/incongruencias-del-potgam.aspx>.
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. (1983). Plan Regional Metropolitano GAM: Gran Área metropolitana. Departamento de Urbanismo, Oficina de Planeamiento Área Metropolitana. San José: Imprenta Nacional.
- Ross, A. (2011, noviembre 14). Nuevo ordenamiento territorial pone la mira en cuatro cantones. *La Nación*. Disponible en: <http://www.nacion.com/2011-11-14/ElPais/Nuevo-ordenamiento-territorial-pone-la-mira-en-cuatro-cantones.aspx>.



La cuestión urbano-regional desde la ecología política frente al ordenamiento como gestión del territorio en la Gam

Geógrafo. Profesor e investigador en la Universidad Nacional.

Coordinador del proyecto Gestión de Actividades y Proyectos del Área de Ordenamiento Territorial y Planes Reguladores de la Escuela de Ciencias Geográficas.

..... || **Omar Arrieta**

En este breve ensayo queremos evidenciar las contradicciones que aparecen cuando se parte de la concepción del ordenamiento como gestión político-administrativa y sinónimo de planificación técnica del territorio, en vez de partir de aquella otra de acuerdo con la que la cuestión urbano-regional y la participación ciudadana están en la base de las propuestas científicas orientadas hacia el ordenamiento, la planificación y la gestión territorial. Ya que esta, *la planificación urbano-regional, desde la ecología política o ecología crítica* (ver estos dos enfoques en Domene, 2006; Poli, 1994, 2006 y 2010; Casellas, 2008), impone retos diametralmente distintos a los que imperan cuando se utilizan modelos o alternativas simplemente técnicas que descuidan el análisis científico y la participación democrática de los ciudadanos, como si la finalidad del ordenamiento territorial estuviera unida a esa idea fija, eterna, de progreso (y desarrollo) heredada de la modernidad capitalista, que además de ser de por sí discutible no siempre es la misma para científicos, empresarios, políticos o ciudadanos comunes. Las contradicciones en el fondo están relacionadas con el problema del poder y los procesos de acumulación



Volver al índice

de capital en una economía de mercado, y con las formas en que este se apropia de la naturaleza y los recursos que, a nuestro juicio, han generado la polémica sobre virtudes y defectos que se achacan unos y otros, desde el Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam) y el Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (Potgam).

Para lograr nuestro propósito nos referiremos de manera sucinta a los conceptos de gestión y planificación en el contexto de los estudios urbano-regionales; luego, brevemente, a la idea de desarrollo sostenible y territorio frente a la idea de riqueza y bien común en el ordenamiento del espacio *desde una economía para la vida*; seguidamente al concepto de zonificación como fragmentación de los ecosistemas y a la necesidad de fijar límites a la expansión urbana; y, finalmente, propondremos alternativas al ordenamiento y al conflicto de la Gran Área Metropolitana (Gam) desde la cuestión urbano-regional en el marco de la ecología política o ecología crítica. Enfoque que, según nosotros, es indispensable y constituye la base científica, inevitable, para la comprensión del problema de planificar, ordenar y gestionar seriamente el territorio. Después de esto están otros temas propios de un objeto de conocimiento complejo, que incluyen (a) las metodologías y técnicas para los estudios científicos, (b) el aparato jurídico normativo y (c) la cuestión político-administrativa *strictu sensu*, a los que no nos referiremos en este ensayo, y que nos

parece son los temas que han concentrado la polémica Prugam–Potgam.

* * * * *

La cuestión urbano-regional desde la ecología crítica no solo es un enfoque teórico que parte del análisis de los procesos (contenidos) que generan formas (continentes), que históricamente configuran los espacios urbanos y las regiones, producto de la evolución o el desarrollo de las actividades económicas, del mercado y de la red de circulación de mercancías, sino que además, hoy, las relaciones de clase, las contradicciones interétnicas, el enfoque de género y las particularidades que asume el proceso de acumulación de capital a escala mundial y su dinámica de crisis y recomposición a través de lo que David Harvey ha dado en llamar acumulación por desposesión, integran la temática ambiental desde la ecología política.

Recordemos que la gestión del territorio, el ordenamiento o la regulación, son inventos humanos para leer la naturaleza y la transformación que esta sufre con el avance de la producción social, de las fuerzas productivas y las tecnologías; es decir, cuando los técnicos o científicos intervienen en el territorio hay allí una propuesta deliberada, discutible, un modelo que trata de explicar lo que sucede más allá de nuestros buenos o malos deseos. Pero en la base de todas estas transformaciones se encuentran, primero, la naturaleza, luego la sociedad y la producción, las fuerzas productivas y las tecnologías, después el

Estado, el territorio y el interés de este por planificar y proponer un modelo territorial *deseado* (entre comillas) que termina transformándose en un discurso político-ideológico del que toma las decisiones y las emprende. Es decir, entre la propuesta y la toma de decisiones hay un largo camino empedrado de buenas intenciones, discursos ideológicos y uso del poder.

De esta manera, planificación y gestión son dos caras de una misma moneda que aparece en la modernidad capitalista más reciente. Pero, muchas veces, la función de planificación urbana desde lo jurídico-político, y técnico y administrativo, se ejerce sobre una unidad territorial que para nada responde a las formas específicas de la configuración del espacio; es decir, casi nunca es asumida dentro de una concepción del espacio como totalidad, producto de un proceso histórico-social vinculado a la transformación de la naturaleza. Tampoco, desde el punto de vista del espacio socialmente construido la planificación responde a los principios de equidad o de uso democrático del territorio, y, por eso mismo, sin que medie en el proceso de planificación principio alguno de uso racionalmente equilibrado de los recursos o armónico del paisaje.

Por otra parte, en la práctica del control del territorio, de sus usos y de las políticas de planificación, continúan privando de manera impositiva y autoritaria las visiones centralistas, fragmentadas institucionalmente (cada ministerio define su plan de desarrollo y el control sobre

la porción del espacio que sectorialmente le corresponde), y esta forma de ejercicio del poder institucional cuenta con el respaldo de un cuerpo de leyes generales que muestra la dificultad, desde el punto de vista jurídico-político, no solo de comprender el espacio como totalidad sino incluso de gestionarlo al nivel nacional, regional o local.

Se supone que el ordenamiento del territorio debe responder al interés general, pero en nuestro país nunca se sabe exactamente qué es esto por más que la Sala Constitucional constantemente nos lo recuerde. Así, el interés general se convierte en un plato de babas elaborado por los políticos y sus ocurrencias, las más de las veces motivadas por el clientelismo político o la presión de los grandes inversionistas, que se plasman, sin lugar a dudas, en documentos de “buenas intenciones”, que serán buenas o no según el ángulo desde el que se miren. Sin embargo, la sociedad tiene la posibilidad de mantener, destruir, potenciar o recuperar los ecosistemas, y estas posibilidades se inscriben en los procesos de planificación actual dentro de una propuesta de modelo territorial.

* * * * *

Para Poli (2006) el concepto de sostenibilidad, tal y como hoy lo utilizamos, nos asegura que las tecnologías verdes nos pueden ayudar a resolver problemas del medio ambiente y nos posibilita elevar el crecimiento económico sin que tengamos que necesariamente cambiar los



Francisco Rodríguez. Gran Área Metropolitana

estilos de consumo. Por otro lado, para impulsar el “desarrollo sostenible” tendremos siempre que identificar aquellas partes del territorio que generan recursos naturales a mantener: tierras de cultivo, pastos y bosques, que, como señalan algunos expertos en el cálculo de la huella ecológica, deben separarse del desarrollo urbano, ya que una vez producida la urbanización no es posible la vuelta atrás y supone la destrucción inevitable, el arrasamiento y la desaparición física total del ecosistema. Esta realidad objetiva, irrefutable, está en el centro de la disyuntiva

entre procesos de urbanización y sostenibilidad de los recursos naturales estratégicos, es decir, en la dialéctica conservacionismo-desarrollo (Miralles, 2009).

Precisamente estos problemas se han agravado por el inarmónico sistema de ordenamiento territorial en la Gam, por los procesos productivos desvinculados de las variables socio-espaciales, y con una clara concepción ideológica de lo que se entiende por desarrollo: desarrollo del mercado capitalista. Es decir, el proceso de metropolización en la Región Central, que es el elemento espacial en la gestión

del territorio de la Gam, está subordinado a los procesos de artificialización de la naturaleza, que no pueden ser analizados (pensados, gestionados) separadamente de la dinámica que asumen los procesos de acumulación y sus tendencias históricas ocurridos en este espacio concreto, particular.

El riesgo no solo es un asunto global sino que es también un asunto multi-escalar, y en este sentido compete a los continentes, a los países, a las regiones y a las comunidades locales. De ahí que la fortaleza de la teoría de la sociedad del riesgo es la de ubicarnos en los problemas y las alternativas globales, pero también es esencial entender que en la vieja ley de la concatenación universal de la materia, y en cuestiones territoriales, lo particular y lo singular son igualmente esenciales para los estudios de la totalidad. Y, a nuestro juicio, más que una disputa entre una u otra solución como la mejor, hay que mirar para otra parte, visualizar el contexto, en este caso particular, de lo urbano regional en la Gam, para resolver los conflictos, que son de carácter político y de gestión política del territorio.

Podríamos decir que la riqueza está en otra parte y todavía no la vemos o no le damos su verdadero valor. Probablemente los directores del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu) tengan razón cuando señalan, por ejemplo, algunos errores técnicos en la zonificación del Prugam y quejas de algunos cantones por la no participación real de las comunidades. Probablemente los defensores del Prugam

tengan razón cuando señalan que los estudios técnicos que ellos realizaron demuestran que no se debe mover el anillo de contención. Probablemente es un error o un acierto -depende de la posición del observador- pensar, como piensan en el Invu, que son los gobiernos locales los que deben poner las reglas del juego, pues abrir calles significa expandir horizontalmente demasiado el espacio urbano, y esto es una caja de sorpresas. Y es casi seguro que todos tienen un poco de razón y un poco de insensatez en lo que dicen, pero deberíamos empezar por encontrar los puntos fuertes de las propuestas, señalar las debilidades y corregirlas y comenzar a trabajar para recuperar con seriedad la Gam como región geográfica estratégica para el bienestar del país, y esto pasa por cambiar el paradigma o los paradigmas desde los que se ha partido para hacer ambas propuestas, con el juicio crítico que combine lo objetivo y lo subjetivo, es decir, el análisis científico y técnico con las aspiraciones por un mañana mejor que tenemos todos los que aquí habitamos.

Pero los objetivos del ordenamiento del territorio: desarrollo socioeconómico y ecosistémico equilibrado de las regiones, mejora en la calidad de vida de los pobladores, protección y gestión responsable de los recursos, uso racional y justo del territorio, actualmente se manejan de forma muchas veces antojadiza y se manipulan políticamente.

En este aspecto, según la mayoría de los expertos, hay una contradicción entre las propuestas Prugam y Potgam (unos y

otros, partiendo del discurso del desarrollo sostenible), específicamente en el deseo de distintos agentes desarrolladores por apropiarse de manera privada, directa o indirectamente, del bien común, o de apropiarse de “ecosistemas baratos” para implementar proyectos altamente rentables.

Así, entonces, lo que está en juego en la Gam es algo más que un par de propuestas de planificación más o menos acertadas; lo que está en juego es el patrimonio del país, y la pregunta es la misma: ¿Es aceptable la sustitución del patrimonio ecológico de la Región Central del país y, por tanto, su destrucción irreversible en aras del desarrollo urbano, en zonas ecológicamente estratégicas para el futuro de Costa Rica? Nos parece que los estudios técnicos, provengan de donde provengan, han identificado zonas ecológicamente frágiles, zonas de recuperación, zonas urbanizables y áreas que no es posible abrirlas al mercado del desarrollo sostenible capitalista.

La economía para la vida es la única que tiene valor, es decir, es la única que nos garantizaría preservar la vida en sociedad y en el planeta como el gran ecosistema, *dentro de los límites que imponen las restricciones de los ecosistemas locales*. Como señala la ecología crítica, el fuerte componente ideológico de la sostenibilidad tranquiliza conciencias, justifica el discurso político y perpetúa y legitima la explotación irracional de los recursos naturales y los lleva al absurdo, como con las exploraciones petroleras “ecológicas” en áreas coralinas o el *carbon market*. El

riesgo global de Beck es, como arriba señalamos, también local, y el Estado, los empresarios y el movimiento social deben asumir una mayor responsabilidad ética frente a lo que ocurra a escala regional o local porque, como algunos críticos señalan, ya no se trata ni siquiera de las futuras generaciones sino de las actuales.

Así, para nosotros, la cuestión urbano regional es esencialmente una cuestión ambiental, pero vista no desde la sostenibilidad; no se trata de un problema más o menos tecnológico, o más o menos ideológico, tampoco se trata de un fundamentalismo ambientalista que subordina todos los otros niveles de la vida en sociedad a la explicación del arrase de la naturaleza; es un problema ético, social, de organización y esencialmente político, de ejercicio responsable y democrático del poder, y no un discurso pseudo-ideológico (Poli, 2010).

La zonificación puede fragmentar aun más el territorio y con ello separar unidades ecosistémicas esenciales para la vida, es decir, romper la complejidad sistémica, que cada vez es no solo más evidente sino mejor comprendida por científicos y movimientos sociales, y no siempre por tecnócratas y políticos. Pero la zonificación puede definir los parámetros dentro de los cuales es posible utilizar el territorio sin romper ecosistemas y sin tener que volverlos irreversibles. Planificación urbana no solo no significa clasificación o zonificación de usos del suelo, significa también recuperación de espacios degradados, pero, fundamentalmente, búsqueda de una mejor distribución de la

riqueza, participación comunal, concertación, uso y explotación racional de los recursos con que cuenta un territorio como un sistema socio-físico natural integrado, y esta configuración del espacio geográfico está definida, en última instancia, por una formación sociopolítica propia de cada nación, por el estilo de desarrollo que esta formación sociopolítica ha establecido. Pero en nuestro país a veces predomina la dictadura del mercado global, es decir, de una economía para la destrucción socio-ambiental. Es aquí cuando surgen las grandes contradicciones entre las leyes del mercado, las leyes propias de la producción del espacio geográfico y las leyes que propone un Estado para administrar y gestionar su territorio, relaciones que casi nunca se producen bajo prácticas concertadoras.

* * * * *

La mediación entre el espacio como territorio y los procesos normativos se realiza a través de la administración y la gestión. A partir de ellas emergen los grandes problemas entre lo público, lo privado y la privatización, que desembocan en acciones de control a veces autoritarias y otras veces técnico burocráticas. Para lograr una gestión del territorio que garantice el bienestar de los ciudadanos y el mejor uso del entorno es necesario que el Estado costarricense defina claramente las funciones de administración a escala nacional, regional y local. Los procesos de construcción del espacio se expresan

en acciones y mediaciones que tienen diferentes escalas. Estas últimas definen distintos y complementarios procesos de planificación que, eventualmente, garantizan no solo la participación democrática de los ciudadanos en los procesos de ordenamiento territorial sino, además, un uso eficiente del espacio y una mejor distribución de los beneficios y costos del planeamiento. Esto hasta ahora no ha ocurrido, ni se resuelve en el marco de la polémica Prugam-Potgam. Están esperando una discusión política seria en el país.

El desarrollo urbano y de su entorno inmediato, que se plasma espacialmente en los procesos de expansión de las ciudades y la incorporación de los espacios rurales a la dinámica urbana (la urbanización del campo), implica la protección de ese medio ambiente que va de la ciudad a los espacios libres y que en cada zona, o territorio específico, presenta particularidades que deben ser atendidas desde la legislación general y desde la legislación local (a través de los planes reguladores cantonales). En la Región Central se deben desarrollar “espacios rururbanos como conjuntos ecosistémicos” como una totalidad dialéctica. Y las ciudades consolidadas deberán dedicarse, en los próximos años, a recuperar los espacios verdes y el enfoque de ciudades sostenibles dentro de la concepción de una economía para la vida.

En las investigaciones y propuestas orientadas al ordenamiento territorial en zonas de encuentro entre espacios urbanos y ecosistemas estratégicos debemos ser

claramente normativos. En este sentido Casellas (2008) señala que debemos identificar qué crecimiento es bueno y cuál es malo. En el caso de la Gam sin duda hay que discernir claramente qué tipo de crecimiento se quiere para conservar y recuperar no solo los ecosistemas rurales sino los urbanos, y esto está asociado al tipo de ciudad que queremos, no solo en términos de la morfología, del urbanismo, sino incluso en términos de las dimensiones que deben tener los conglomerados urbanos que conforman la Gam. Estas son cuestiones relevantes para establecer criterios de intervención, planificación y gestión de la región, pero son problemas que no están separados de los cambios que urge poner en práctica para optar por un modelo de crecimiento urbano regional que proteja y recupere ecosistemas esenciales para la vida en sociedad. En lo que se refiere a la Gam las cuestiones urgentes van más allá de las propuestas en papel.

Referencias bibliográficas

- Casellas, A. (2008). Geografía eco-crítica: el giro medio-ambientalista como eje vertebrador de una nueva territorialidad. Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. *Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008*. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/68.htm>
- Domene, E. (2006). La ecología política urbana: una disciplina emergente para el análisis del cambio socio-ambiental en entornos ciudadanos. En *Doc. Anàl. Geogr.* (48), 167 -178.
- Miralles, J. L. (2009). *Urbanismo y sostenibilidad*. Programa de Doctorado en Ciencias Técnicas. Especialidad: Ciencias Técnicas en su Dimensión Ambiental. Centro Universitario José Antonio Echevarría, La Habana, Cuba.
- Poli, C. (1994). Le conseguenze politiche della questione ambientale. Introduzione. En: Poli, C. (Ed.), *Etica ambientale. Teoria e pratica*, Milano: Guerini e Ass.
- Poli, C. (2006). *Rivoluzione Traffico. Meno Mobilità Più Comunicazione*. Roma: Robin Edizioni.
- Poli, C. (2010). Sustainable Development: from Fallacy to Fraud. *Human Geography A New Radical Journal* Volume 3, Number 2.



Asesor legal
de Apreflofas
(arturocarballo264@
hotmail.com).

La fiebre del oro en el caso Crucitas

..... || **Arturo Carballo**



Un fantasma merodea los bosques de Crucitas. Y las severísimas irregularidades e ilegalidades de los permisos, así como lo que el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) definió como “orquestación de voluntades”, siguen merodeando los pasillos del Poder Judicial.

La lucha contra el proyecto minero inicia en 1993. Casi 20 años después, el caso no se da por concluido pese a las sentencias del TCA en 2010 y a lo resuelto por la Sala I en la sentencia 1469-11 referente a la casación en 2011 y sobre el recurso de revisión en 2012.

En noviembre del 2011, Industrias Infinito presenta una acción de inconstitucionalidad, días después se publican en la prensa nacional datos sobre la sustracción del borrador de sentencia de la Sala I. Moisés Fachler, en ese momento magistrado suplente de la Sala I, es mencionado como posible responsable, entonces el funcionario decide renunciar al verse investigado por los delitos de divulgación de secretos e incumplimiento de deberes. Barata acusación pues existe la duda de si no caben delitos más graves como hurto o tráfico de influencias.



Volver al índice



Gino Biamonte. Manifestación popular en contra de Crucitas

En 2008, el expresidente Arias y el exministro de Ambiente Dobles firmaron el decreto 34801 “de conveniencia nacional e interés público”, dando luz verde al proyecto minero. En la sentencia del 2010 el TCA recomendó al Ministerio Público investigar a Óscar Arias, Roberto Dobles, Sonia Espinoza Valverde, Eduardo Muriillo, José Castro, Arnoldo Rudín, Cynthia Cavallini y Sandra Arredondo.

Hubo cinco recursos de casación presentados por la empresa interesada Industrias Infinito, el Instituto Latinoamericano de Derechos Humanos y Paz Social S. A, el Sinac y hasta la Procuraduría General de la República, supuesta defensora de los intereses estatales, por tanto públicos, defendiendo a una empresa privada, algo sin precedentes. El Tribunal hizo notar la injustificable conducta de Mauricio Castro Lizano, representante de la Procuraduría al establecer

constante comunicación escrita con los abogados de Infinito.

El vicepresidente Piva se aventuraba al decir que el país se exponía a una demanda de \$1.700 millones de no aprobarse el proyecto, adelantándose a cualquier criterio que pudiera expresar Infinito sobre una posible demanda internacional.

La Sala I ratificaría la sentencia del TCA y tenemos entonces cosa juzgada, es decir punto finito.

Sin embargo, la Sala Constitucional no se decide sobre aceptar o no la acción de inconstitucionalidad 14462, cuyo propósito es eliminar la sentencia firme de la Sala I, devolviendo el proceso a etapas anteriores en contradicción con los principios de irretroactividad y de cosa juzgada.

La Sala Constitucional en su sentencia 6922 del 2010 estableció que el proyecto no era contrario a la Constitución, pese a que pudiese interpretarse lo contrario de acuerdo al derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 50 constitucional), de paso contradiciéndose en lo dicho al respecto del almendro amarillo en la sentencia 08-13426 y declarando sin lugar numerosos recursos de amparo.

La Sala en aquella oportunidad remitió que las cuestiones versadas sobre la legalidad del proyecto debían ser resueltas en la jurisdicción contencioso administrativa. La competencia del TCA está definida desde 1963 en el artículo 49 de la Constitución Política, 26 años antes de la creación de la Sala Constitucional en 1989 (artículo 10 constitucional).



Gino Biamonte. Manifestación popular en contra de Crucitas

Pese a eso, algunos doctores, licenciados y magistrados parecen no tener clara la diferencia y la competencia de las jurisdicciones contencioso administrativa y constitucional; probablemente necesitan una asesoría para entender que la acción de inconstitucionalidad está extinta pues hay una sentencia firme de la Sala I, y que la pronunciación sobre ella es improcedente por cuanto el tema ya definido en la jurisdicción correspondiente está ya en su etapa de ejecución de sentencia; y que de involucrarse en la peor maraña “legal” de la historia del país caeríamos en una inseguridad jurídica simplemente insostenible.



Gino Biamonte. Manifestación popular en contra de Crucitas

La Sala Constitucional estaría trayendo abajo una sentencia firme de otra Sala; entonces podría traerse abajo cualquier sentencia. Llevándonos a una contradicción jurídica infinita donde quien ha ganado un juicio pudiese verse de nuevo ante los tribunales por el mismo hecho, ejerciendo la Sala Constitucional entonces un acto inconstitucional.

Ante ese escenario ilógico, ilegal e inconstitucional, la Sala Constitucional debe entender que su competencia no es infinita... ¡Zapatero a tus zapatos!