



## Modelo de desarrollo urbano y territorial para la Gran Área Metropolitana

**E**l tema del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano ocupa un lugar muy importante en la agenda para la reorientación de la estructura administrativa del país. Dando por hecho que tenemos la capacidad de impulsar los cambios necesarios, las preguntas que cabe hacerse son: ¿cómo calza la reestructuración pertinente en el territorio y, sobre todo, en las ciudades?, ¿cuáles deben ser los conceptos y aplicaciones en materia de ambiente, infraestructura, vivienda, marco jurídico e institucional, urbanismo y participación ciudadana -entre otros- a efectos de que toda la reforma estatal sea coherente no solo en términos políticos, económicos y administrativos sino también en términos físico-espaciales?

Con la creación del Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU) y la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) se ha fortalecido un esfuerzo de carácter multisectorial que, iniciado en 1993, se ha mantenido a lo largo de varias administraciones y ha sido orientado a impulsar el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano que eventualmente pueden ser el engarce entre la reestructuración del estado y las políticas físico-espaciales. El CNPU tiene la virtud de ser la primera instancia donde se reúnen jerarcas gubernamentales con municipales para darle seguimiento y eventual apoyo a la gestión urbano-territorial que impulsa la Secretaría del PNDU, en la que también hay presencia y participación del sector central, de las municipalidades y de sus federaciones. Bajo este esquema se elaboraron las fases I y II del PNDU, siendo su mayor aporte un ejercicio que culminó con una *visión* y la propuesta inicial de un *modelo de desarrollo urbano*.

Este proceso ha continuado y a partir de 2003, con la firma del Convenio de Financiación entre la Unión Europea y Costa Rica, la fase III del PNDU se viene impulsando a través del proyecto Prugam (Proyecto de Reordenamiento Urbano de la Gran Área Metropolitana) que, si bien está enfocado en la Gran Área Metropolitana (Gam), ya en las fases anteriores todo el territorio nacional fue contemplado dentro de la visión y el modelo propuesto. El CNPU se ve ampliado en un Comité Consultivo en el que se integran los sectores privado, comunal, académico y la misma Unión Europea.

### **Propuesta regional**

Como modelo urbano territorial, el planteamiento arranca de un conocimiento claro del territorio y sus recursos, sus potencialidades y fragilidades -el trazado de políticas y estrategias no se puede hacer ignorando esto. Las ciencias naturales y la tecnología juegan un importantísimo papel alimentando y complementando los conocimientos de otras disciplinas de las áreas sociales, económicas y físico-espaciales.

El territorio, a su vez, debe administrarse a través de una forma de gobierno determinada. Los gobiernos nacional y locales deben orientarse apoyados en

---

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

herramientas o instrumentos de planificación vinculados a mecanismos de coordinación, presupuestarios, legales e institucionales. Surgen así planes de distinta escala, alcance y especialización para prever y orientar el desarrollo. De acuerdo con nuestro marco jurídico en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana, tema central de este artículo, tenemos mandatos claros en la *Constitución Política* y en leyes y reglamentos para lograr dicho ordenamiento en función de una estrategia planificada que debe aplicarse a través del PNDU, los planes regionales, los planes reguladores cantonales, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación y planes sectoriales o específicos que en conjunto orientan los objetivos del país en materia físico-espacial.

Por razones históricas, Costa Rica carece de una escala regional intermedia de gobierno, propia de muchos países donde inclusive existen cuatro niveles, y se ha dado paso al fortalecimiento de la escala local (municipal) con diferentes formas de mancomunidad o intercantonalidad. Todas estas escalas y sus herramientas, no obstante, comparten la visión nacional de desarrollo, con la diferencia de que son actores fundamentales en las políticas y estrategias de ejecución, inversión y control, con plena participación de los ciudadanos, modelo que lleva a una descentralización como forma de lograr el desarrollo nacional y de las regiones, los municipios y las comunidades en general. A esto cabe agregar los grados de compromiso que se adoptan, como la disposición de mayores recursos económicos para las regiones y municipios, ya sea por rentas propias que ellos cobran o por aportes de los presupuestos nacionales. Pero, a su vez, las regiones y municipios se comprometen a contar con planes de desarrollo debidamente elaborados y aplicados.

### **Situación urbana**

En el nivel urbano, es decir en las ciudades, la responsabilidad es del municipio. De allí que las condiciones en que se desempeña éste reflejan la realidad de las áreas urbanas. En nuestro país, las municipalidades como forma de gobierno local podrían impulsar toda



Teatro Nacional, San José

una política y una estrategia físico-espacial con criterios como los apuntados al inicio. Al conocerse los alcances del urbanismo, la planificación y el diseño urbano, sus ciudades podrían ser realidades muy distintas a lo que tenemos hoy.

Como complemento, las acciones de un municipio en particular, articuladas con sus cantones vecinos, dan lugar a la mancomunidad o intercantonalidad, es decir a la conducción, inversión y control conjunto de una municipalidad con sus vecinas, sin poner en riesgo el principio de la autonomía municipal, así como éste tampoco pone en duda la soberanía nacional.

A nivel de la Gam esto es igualmente válido con una particularidad de excepción que nos debe hacer meditar. Los cantones de esta región son, por lo general, muy pequeños territorialmente, se han venido conurbando en los últimos treinta años y la falta de planificación urbana, la carencia de inversiones y el modelo de expansión urbano actual están llevando a esta gran ciudad y su territorio por rutas totalmente insostenibles, como se demuestra en muchos documentos y en lo expuesto en las fases I y II del PNDU. Adicionalmente, su instrumento particular para orientar el crecimiento, es decir los planes reguladores, hasta el momento y después de 35 años de haberse promulgado la *Ley de planificación urbana* han sido aplicados en menos de un tercio de sus municipios, han sido elaborados por lo general con criterios intra-límites cantonales y no siempre han sido aceptables para sus habitantes, por intereses particulares de unos y otros.

También ha existido desconocimiento de la importancia de dicho instrumento por parte de las autoridades políticas locales y la misma comunidad. En suma, un instrumento tan importante no ha sido el medio para impulsar un buen desarrollo urbano ni, en consecuencia, ciudades de calidad. El Plan Gam de 1982 ha sido superado por el crecimiento expansivo y por varias de sus mismas políticas que, si bien obedecieron a una situación “social” comprensible de la época, nunca fueron corregidas y han ido provocando un mayor desorden espacial. Tal es el caso de las medidas permitidas al crecimiento lineal y que hoy sus cordones alambicados han hecho degenerar aun más el crecimiento urbano desordenado.

La Gam, con sus 2,1 millones de habitantes en el año 2000, con 31 municipios, ocupando menos del 4 por ciento del territorio nacional, es hoy una ciudad desarticulada y desmembrada funcionalmente donde estamos perdiendo aceleradamente las condiciones de vida adecuadas, lo que conduce a hábitos de discriminación espacial y social, prácticas socioculturales aberrantes, stress cotidiano para todos, desperdicio de recursos de toda índole, abandono de sus centros de población, urbanización de la periferia con graves presiones sobre los recursos naturales, en especial del agua, etcétera.

Ante esta situación, ¿qué podría hacerse en la Gam para orientar en los próximos años y décadas la aplicación de un modelo de desarrollo urbano que obedezca a la visión de cientos de profesionales costarricenses que participaron en los talleres del PNDU y que hoy inspiran el Prugam?

### **Modelo y tendencias actuales**

El modelo de crecimiento urbano actual se ve reflejado en el mal funcionamiento de la gran ciudad en general y en cada una de las ciudades que la integran. Esto, que se puede explicar con datos provenientes de varias fuentes, se expresa diáfanoamente en el hecho de que en esta gran ciudad no se puede circular con fluidez porque la infraestructura vial es escasa y de mala calidad, los tiempos de viaje de un sitio a otro han aumentado considerablemente con consecuencias graves en la economía individual y nacional y en la convivencia, el transporte público no es óptimo, ni mucho menos (debiera de contar con vías exclusivas), y la congestión es casi permanente mientras la expansión sigue y los centros urbanos se abandonan. Igual sucede con la atención de la salud, también persisten problemas en el sistema de desechos sólidos y la contaminación

ambiental va en aumento y la inseguridad crece diariamente. Hemos impulsado el crecimiento urbano a través de las urbanizaciones en vez de promover el desarrollo de las ciudades. Hemos crecido de espaldas a los ríos y en desarmonía con ellos. La lista es interminable y las tendencias actuales de crecimiento continúan al existir intereses y demandas que siguen en aumento.

### **Propuesta de nuevo modelo**

Sociedades como la norteamericana han impulsado un modelo urbano muy horizontal y expansivo, fundamentado en centros de ciudad especializados en funciones económicas y financieras, una periferia industrial y zonas suburbanas residenciales de muy baja densidad que, a su vez, se sustentan en su amplio territorio. Su articulación y funcionamiento se da a través de la gran infraestructura vial y el vehículo particular como medio de transporte principal. El resultado es grandes distancias, mucho consumo energético y menos tiempo para el individuo. Contrario a este modelo, las ciudades pueden ser más compactas, más densas, con sistemas de transporte público integrados (trenes, metros, tranvías, buses, paseos peatonales y ciclovías) conformando redes y sistemas que obedecen a un planeamiento y a un diseño operativo. Ciudades donde se analiza el territorio, sus características de producción y necesidades de protección, las áreas urbanizadas y las potencialmente urbanizables. Se perfila espacios públicos más amenos, con áreas de permanencia para la convivencia de sus habitantes. Las infraestructuras y servicios están más al alcance de sus pobladores, evitando largos desplazamientos, pudiendo caminar más y servirse del transporte público cotidianamente. El principal objetivo de este modelo de ciudad es sus habitantes, los cuales, por ser segura y agradable, la cuidan: es coherente en lo social, lo espacial y lo funcional. Son centros compactos multifuncionales.

En Estados Unidos hay excepciones como Portland, Seattle, Boulder, Boston, San Francisco y Nueva York. En algunas de éstas se está aplicando el concepto *smart growth cities*, impulsándose mayor densidad y crecimiento hacia el interior de las ciudades con mayor alcance para los peatones. En Europa, los ejemplos son más evidentes. Y, en América Latina, la brasileña Curitiba constituye desde los sesenta (misma década en que se publicó en Costa Rica la *Ley de planificación urbana*) el mejor ejemplo de planificación aplicada; en ella, y de la mano del arquitecto Jaime Lerner, se planteó el desarrollo del transporte masivo, lo que permitió con el correr de los años seguir construyendo la ciudad de sus sueños. Más tarde, Bogotá impulsó reformas urbanas que hoy ocupan lugar de privilegio en la literatura mundial del urbanismo. El caso ecuatoriano es interesante, pues con una economía modesta se viene rescatando Quito y Guayaquil.

Prugam plantea una ciudad regional, la Gam, en primera instancia funcional a través de una serie de infraestructuras y servicios estructurantes, en beneficio de la colectividad que la habita y sus actividades económicas. Los sistemas estructurantes pretenden resolver los problemas antes apuntados. A falta de fluidez vial, se plantea una red de carreteras que, impulsando la conectividad regional, se perfila en forma tangencial a las ciudades a efecto de no alterar la vida interna de los llamados centros multifuncionales. Como complemento de esa red, el sistema prevé un sistema de transporte masivo multimodal orientado hacia los centros urbanos, precisamente donde habita y trabaja la mayor parte de la población. Se establece una red de ciudades de mayor densidad, un sistema urbano ambiental y una política de vivienda acorde a las características del territorio.

Esta regionalidad requiere de una instancia institucional y un marco legal que puedan impulsarla. Deberá ser de carácter nacional e intermunicipal. Su herramienta es el Plan Gam y su territorio es la Gam, con áreas urbanas intermedias, como sus cuatro áreas

metropolitanas, que llegarán a contar con un instrumento de planificación y coordinación, o directrices metropolitanas, que puedan ser una vía para impulsar las acciones intermunicipales y alentar una descentralización de carácter intercantonal y municipal.

A nivel interno o municipal, las ciudades y su territorio buscarán implementar el modelo en la escala que les corresponda y como perciban conveniente. Las densidades, los niveles de construcción y muchos otros factores como la incorporación del diseño urbano, el tratamiento de los espacios públicos y otros que forman parte del modelo, se reflejarán en el instrumento municipal, es decir en el plan regulador, que planteamos se denomine Plan de Desarrollo Urbano Territorial, en una clara alusión al impulso del desarrollo urbano, con normas claras y procedimientos y trámites expeditos. En este contexto local el modelo debe contar con el servicio de agua, de alcantarillado, de energía y de telecomunicaciones, acordes con su población y como forma de evitar al máximo la expansión urbana que pone en riesgo los recursos naturales de la periferia, haciendo más onerosa la inversión en infraestructuras y servicios para poblaciones poco concentradas. Los habitantes de cada ciudad cuentan con servicios de salud, educación, recreación y otros, acordes con sus necesidades y a distancias alcanzables fácilmente a pie, en transporte masivo u otros medios menores. Son ciudades cuyo espacio público es seguro, bien tratado, utilizado y sirven como puntos de encuentro. Esto implica coordinar las inversiones públicas de forma coherente.



Edificio de Correos, San José

El Prugam impulsa esta visión y modelo de desarrollo urbano, contando con los 31 municipios y las instituciones de gobierno central. Es indispensable, sin embargo, que la sociedad en general opine y participe a efectos de ir convalidando el Plan Gam, las directrices metropolitanas y los planes de desarrollo urbano territoriales durante el proceso y en su propuesta final. arrancaría así, una nueva página en la cultura urbana del país, a sabiendas de que sus resultados dependen del Plan como punto de partida, pero fundamentalmente del convencimiento de los sectores públicos y privados de que cada acción real en construcción e inversión contribuye a la creación de esas nuevas ciudades, de ese nuevo centro multifuncional, activo económicamente, diverso socialmente y sostenible ambientalmente.

## Proyecto Prugam

El proyecto Prugam forma parte de la nueva generación de proyectos de cooperación técnica y financiera no reembolsable de la Unión Europea, que aporta 11 millones de euros y cuenta con una contrapartida nacional de 7,5 millones de euros. Su ejecución está prevista en un plazo cercano a los cuatro años a partir de septiembre de 2004, y tiene por objeto actualizar el Plan Gam de 1982 para mejorar las condiciones de vida de la población de los valles Central y del Guarco.

Con recursos europeos y nacionales, el proyecto es importante especialmente porque la situación urbana actual de esta región central es grave, con una conurbación en una sola gran ciudad. Su análisis demostrará la existencia de temas estructurantes de incidencia regional de competencia del estado y otros de ámbito intermunicipal y municipal. Será necesario generar una serie de sistemas y mecanismos vinculantes para el funcionamiento de la ciudad regional.

Basados en la visión y el modelo de desarrollo urbano de la fase I del PNDU, la estrategia y metodología del Prugam se basan en un conjunto de acciones a tres niveles, con tres resultados programáticos, la necesidad del fortalecimiento municipal como mecanismo para lograr una verdadera planificación urbana y la obligada coordinación interinstitucional, tanto central como intermunicipal, requerida para tratar el tema de la planificación urbana. Como instrumento, se ha planteado una serie de sistemas, ejes transversales y resultados.

Los niveles de la planificación se refieren al regional (Gam), al subregional (áreas metropolitanas) y al local (municipios). Los sistemas estructurantes son: vialidad y transporte masivo, sistema urbano ambiental, sistema de vivienda y urbanismo, infraestructura y redes, desarrollo económico, desarrollo social y marco legal e institucional. Los ejes transversales previstos son el tema de equidad de género, la participación ciudadana y los sistemas de información geográficos.

Los sistemas obedecen no solo a la estructura funcional de las ciudades, sino al marco institucional responsable de su administración, el cual se vislumbra a distintos niveles. El objetivo general del proyecto es “[m]ejorar las condiciones de vida de la población del Valle Central de Costa Rica, a través de una mayor competitividad de dicho espacio económico, derivado de una mayor eficiencia y calidad de la oferta de servicios y espacios”. Al finalizar la cooperación de la Unión Europea, en un término de cuatro años a partir de septiembre de 2004, se espera que el proyecto haya establecido productos específicos que permitan mantener un proceso y un sistema de planificación urbana en toda la Gam: Plan Gam, directrices metropolitanas, 31 planes reguladores, actualización de la cartografía Gam 1:10.000, equipamiento y capacitación para 31 municipios, obras demostrativas (proyectos), instalación de un observatorio urbano, mejoramiento de la cultura urbana de la población (creación de un Centro de Cultura Urbana) y fortalecimiento de la capacidad de gestión de instituciones estatales y locales.

Como parte de las obras demostrativas y luego de un proceso de selección y competencia, se ha escogido siete proyectos que recibirán un aporte europeo como complemento al presupuesto que cada institución participante cuenta para construir dicho proyecto. El conjunto de estas obras se concibe como ese “ir tejiendo” el mejoramiento del conjunto urbano y así demostrando que la planificación urbana es posible en la teoría y en la práctica. Cada intervención urbana, como las obras demostrativas del Prugam, van consolidando la visión y el modelo urbano de las ciudades que queremos. En síntesis, la visión urbano regional se complementa con criterios urbano locales y viceversa.

