



Retos para la planificación urbana de la Gran Área Metropolitana

OMAR ARRIETA

Es difícil escribir sobre las consecuencias que en el campo de la planificación podría tener el decreto ejecutivo del 14 de mayo próximo pasado, mediante el que el estado permite que se desarrollen proyectos de urbanización en los 200 metros adyacentes al anillo de contención metropolitano, porque la determinación de las posibles ventajas o desventajas de tal decreto depende -como en todo o en casi todo- de la posición del observador. Y podría tratarse de una vacilada más por parte de los responsables de la gestión del territorio nacional, para que nosotros, los ilusos que creemos importante planificar el desarrollo, nos quedemos tranquilos o intranquilos por un tiempo.

Los que se quedan tranquilos son los que, honestamente, en la medida adoptada ven la posibilidad de resolver los problemas en aquellos cantones en los que la presión sobre las áreas protegidas es cada día mayor (aunque no necesariamente sea una presión ejercida por los habitantes de esos territorios). Junto a estos dirigentes locales y organizaciones de vivienda popular, aparecen otros que ven en ese decreto aquello de “hecha la ley, hecha la trampa”, ya que a la necesidad de vivienda de interés social se debe de agregar democráticamente las viviendas para las capas medias y las clases altas de nuestro país, que también pujan por esos espacios. Aquí viene la primera acotación a lo que planteábamos inicialmente: Los intereses, las necesidades, los mecanismos, los fines, no son los mismos en todos los casos. La población de la Gran Área Metropolitana (Gam) está social y territorialmente distribuida de forma desigual, y el acceso a los suelos urbanizables o a espacios urbanos construidos tiende en algunos cantones a ser cada vez más exclusiva para ciudadanos de muy altos ingresos y cada vez más apretada, o compacta, y difícil para un alto porcentaje de los ciudadanos de los sectores medios empobrecidos o de los más pobres de la ciudad.

Pero, como a veces se pone de moda entre algunos planificadores o dirigentes políticos o urbanistas hacer abstracción de las clases sociales, podríamos renunciar a este argumento y decir que el tema no es un asunto asociado a la presión social que se viene ejerciendo sobre los suelos urbanizables del anillo de contención, sino que es más una cuestión de desarrollo del mercado de la vivienda y de la función social siempre “inherente” al desarrollo. En otras palabras, que el análisis del decreto debería de ir por el lado de tomar en cuenta otras variables, por ejemplo, variables técnicas o geográficas o físico-naturales, para analizar el impacto del decreto y emitir un criterio “objetivo” sobre él. Pero, también, desde esta perspectiva veríamos que las consecuencias del decreto van a depender de la forma como se actúa técnica y espacialmente sobre el territorio. En los párrafos siguientes me extenderé sobre estos dos aspectos.

Es apreciable el esfuerzo que desde el proyecto Planificación Regional y Urbana del Gran Área Metropolitana (Prugam) se realiza por desarrollar alternativas de ordenamiento del territorio a escala regional y subregional, y es correcta la propuesta que se está haciendo, a partir de lo regional, por actualizar o elaborar estudios técnicos orientados a implementar o poner en marcha los planes reguladores cantonales (la planificación local). Todo esto es loable en la medida en que el Prugam sea un instrumento jurídico-político y técnico que concilie o estructure armoniosamente la utilización y la gestión del espacio desde lo local a lo regional y desde lo regional a lo local. Pero este instrumento, siendo necesario, no será nunca suficiente para resolver los problemas esenciales de la Gam si el proceso no se acompaña de una modernización del aparato jurídico e institucional-constitucional y si no hay una propuesta política de carácter estratégico clara, concreta y consensuada que reconozca que el principal problema de ordenamiento territorial en nuestro país es de carácter histórico-espacial: en el 4 por ciento del territorio vive el 57 por ciento de la población y diariamente allí se multiplican los problemas propios de las grandes aglomeraciones urbanas de los países pobres, es decir, la cuestión de la pobreza asociada a la desigualdad de oportunidades en el uso y apropiación de los espacios urbanos de un país.

La planificación es, primero, un proceso social. En este caso particular, sobre un territorio que quizás es el más complejo de ordenar en Costa Rica, por los retos técnicos que implica actuar sobre un medio físico natural saturado

Omar Arrieta c. [sic], geógrafo profesor en la Universidad Nacional, es coordinador del proyecto de plan regulador de Siquirres y anteriormente coordinó la propuesta de plan regulador de Escazú (cantón de la Gran Área Metropolitana).

de edificios volcánicos, conos aluviales, formaciones intrusivas destacables (como los cerros de Escazú) y grandes mantos acuíferos agrupados como enjambres. Una geomorfología complejísima plagada de pequeños y grandes valles muy erosionados y zonas de sedimentación en estado crítico. Espacio pequeño en kilómetros cuadrados, apretado geográficamente y también complejo desde el punto de vista de la relación entre el uso y la explotación de sus recursos y el desarrollo de la vida socio-cultural y económica de la gran urbe. Junto a la unidad o al desarrollo de la mancha urbana, de la aglomeración metropolitana sin serlo (porque es una metrópoli que no tiene estatus jurídico de metrópoli), con formas inacabadas de conurbación, con ciudades semirurales rodeadas de grandes espacios comerciales, industriales y financieros de reciente aparición, la Gam pareciera que va hacia el despeñadero. A esta homogeneidad perversa propia de cualquier metrópoli se agrega, como una gran contradicción, la atomización del poder local, que es relativo. Es el poder, por ejemplo (y esto es ficticio), de un gobierno municipal de un pequeño cantón de la metrópoli que no puede resolver el problema diario de la basura pero que tiene potestad, autoridad y la responsabilidad de hacerlo, aunque no cuente con las condiciones mínimas para ello. Sobre esta *gran urbe atomizada* desde el punto de vista de la administración local, se erige un estado centralista que diariamente entra en conflicto por ejercer el control soberano del territorio de acuerdo con programas de gobierno o propuestas coyunturales cortoplacistas y clientelistas que le permiten ejercer su dominio sobre el espacio local. De esta manera, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Instituto de Aguas y Alcantarillados, el Ministerio del Ambiente (Minae), el Instituto Costarricense de Electricidad, la Secretaría Técnica Ambiental del Minae y demás instituciones con competencias legítimas sirven de instrumento para el ejercicio de una planificación multisectorial y descoordinada, ineficaz al fin. No por casualidad aparecen periódicamente, según los gobiernos de cada cuatro años, propuestas semejantes a la que aquí se analiza, que procuran mover el anillo de contención urbana conforme algo engorda, aunque no sepamos qué es lo que se está realmente engordando.

Anivel jurídico-político, está claro que la mayor dificultad con que cuenta la planificación urbano-regional es la obsolescencia de la división político-administrativa del territorio que afecta la gestión del mismo tanto a escala nacional, como regional y local. En este sentido, las transformaciones que deben darse deberían ser reformas constitucionales y nuevas competencias jurídicas que permitieran, efectivamente, una redistribución del poder regional y local y recursos para la implementación práctica de los procesos de ordenamiento territorial que son urgentísimos en la Gam. Éste es un tema pendiente del estado democrático costarricense.

En los procesos de gestión o de intervención del territorio debe privar una nueva ética que fundamente una nueva forma de hacer política en general y política territorial en particular. La política y la planificación (es decir, la administración del territorio) deben de estar respaldadas en valores de respeto a la vida y a los ciudadanos creando las condiciones concretas (es decir, asignando recursos financieros, mejorando la legislación territorial) que garanticen la distribución equitativa y solidaria de los espacios urbanos en general y de los recursos físico-naturales en particular. En este sentido, una propuesta de ampliación del anillo de contención debe de partir de esos principios; de no ser así, los problemas territoriales en la Gam se agudizarán en los próximos diez años, en algunos casos con consecuencias irreversibles. Por ejemplo, los problemas asociados a las inundaciones urbanas son el resultado de una serie de procesos encadenados y contradictorios en los que se han venido conjugando factores del espacio físico natural y el uso inadecuado que de este territorio se ha hecho social y técnicamente. Las ingenierías duras de los espacios construidos y de las redes de infraestructura se unen a la pobreza económica. La renta diferencial de los suelos urbanos y las leyes del mercado de los especuladores urbanos se unen a la dificultad que tiene el estado para impulsar proyectos de desarrollo de interés social en un espacio históricamente tan mal gestionado. Estos factores, evidentemente, conducen al colapso que sufre la Gam y justifican decretos de este tipo, de corta duración, como un parche o una válvula de escape que no resuelve los problemas estructurales del ordenamiento. Y estos problemas son el reto más importante que tenemos como país en materia de planificación y desarrollo.

Ordenar el territorio es hacer un uso justo y equilibrado de él, y lograr justicia territorial no siempre es posible en las economías de mercado. Solo mediante la unión de un estado con objetivos y metas claras, en el marco del programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, muy coordinado, estructurado, cohesionado, con la participación de los inversionistas que comprendan la necesidad de preservar el territorio para poder invertir en él y con la presencia del ciudadano común y de un marco jurídico flexible y solidario. Solo conjuntando estos sectores las propuestas técnicas o jurídicas podrían tener éxito.

El decreto en cuestión sintetiza la confabulación que históricamente se ha dado a favor del crecimiento de la Gam. Una confabulación terrible, difícil de descifrar, donde la planificación y el desarrollo sostenible no han encontrado mucho eco frente al crecimiento urbano y la inversión privada.

