

Repoblar el centro de San José

JORGE EVELIO RAMÍREZ

La coyuntura actual acentúa tendencias que lamentablemente colocan a amplios sectores del centro de San José en el abandono. Las políticas de ornato de la Alcaldía han mejorado la apariencia de algunos parques y paseos, pero son esfuerzos insuficientes para lograr el cambio que se requiere. Los cuatro distritos centrales están cundidos de perforaciones que se destinan a parqueos, o son terrenos baldíos -privados y públicos- que evidencian el decaimiento y pérdida de atractivo de la ciudad. Hoy se reconoce que las oportunidades de disfrute del espacio público podrían ser mayores, pero para esto debe erradicarse la violencia y la inseguridad por medio no solo del control policial sino también del aumento del horario de las actividades urbanas. Ante tal situación, el centro de la ciudad ha perdido interés y sufre una cierta estigmatización: de ahí su deterioro y pérdida progresiva de la inversión privada. Todo un panorama muy desesperanzador que debe revertirse en aras de un mejoramiento que favorezca prácticas ciudadanas y culturales tradicionales que engrandecieron en otros tiempos nuestra ciudad y su función social. Se considera que un repoblamiento del sitio vendría a atenuar y sanear de una manera natural esa problemática.

El análisis de la cuestión denota que los efectos y causas de esa problemática provienen de una serie de factores entre los que están la falta de una gestión pública decidida y la carencia de mecanismos legales apropiados que favorezcan el remozamiento de la ciudad. En su ausencia, las fuerzas del mercado marcaron el crecimiento urbano con resultados negativos, tanto por la expansión excesiva del tejido urbano como por su insostenibilidad e irracionalidad, y es por estos motivos que se considera que para revertir esta situación se requerirá de cambios radicales.

En relación con lo anterior es necesario aclarar que la cultura de desarrollo urbano expansiva y de baja densidad es contradictoria con los principios del desarrollo sostenible por el que nuestro país ha sido muy galardonado en el exterior. Sin embargo, la última ampliación del anillo de contención de la Gran Área Metropolitana (Gam) prácticamente somete a todo el sector occidental del valle Central a procesos de crecimiento de ese tipo. Toda una paradoja que exige un planteamiento de políticas más coherentes entre lo que se predica y lo que se hace.

El sector inmobiliario y los desarrolladores de programas de interés social son, en última instancia, quienes definen el rumbo del urbanismo metropolitano. Las entidades públicas son llevadas a resolver las nuevas necesidades de servicios públicos que generan o impulsan los desarrolladores y así, de una u otra forma, logran impulsar y plasmar sus proyectos. La tasa anual de crecimiento intercensal (1984-2000) puede darnos una idea de la velocidad de desplazamiento del borde de la mancha urbana: por ejemplo, los distritos del oeste del cantón central de Alajuela en dicho periodo tuvieron una tasa anual promedio del 4,5%, mientras que la tasa para toda la Gam fue del 3%. Esto podría explicar sin dificultad el porqué de la ampliación del anillo y cómo para preservar un modelo de crecimiento poco creativo se pone en riesgo una zona de gran riqueza hídrica, escénica y de tierras agrícolas muy valiosas.

Respecto de la necesidad de repoblar y concentrar en los cuatro distritos centrales como alternativa para reducir la presión del crecimiento acelerado en las periferias, se considera que técnicamente la realización de una renovación urbana sustancial en el centro de San José es posible y dependerá de la comprensión que se establezca entre los distintos dominios de la esfera pública y de la individual. Desde esa perspectiva, para llegar a un entendimiento y confluir en una renovación apropiada se ha detectado en diferentes investigaciones efectuadas en el Posgrado de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica que hoy, más que nunca, resulta insensato creer que el mercado y las iniciativas individuales por sí solas y sin una planificación gestionada por el sector público puedan llevar a una empresa transformadora en lo físico que a la vez garantice la cohesión y el desarrollo social del centro de la ciudad de San José.

Urge, por lo expuesto anteriormente, formular un predicamento y, a la vez, conformar un proyecto consensuado para reinventar nuestra ciudad capital. Algo cuya magnitud hilvane oportunidades y posibilidades múltiples de participación y que su realización progresiva venga a proporcionar gran satisfacción, orgullo y esplendor al individuo y al cuerpo social. Para lograrlo se debe tomar en consideración los cambios en los patrones de comportamiento de los agentes urbanos y las variantes en el intercambio de la información y de las mercancías, respectivamente.

Ampliando lo anterior, se constata que las ventajas comparativas de las empresas al instalarse en el centro de la ciudad, que perduraron por mucho tiempo, se asociaban con los efectos de aglomeración y, en general, con las externalidades que se gestaban en estos sitios. No obstante su importancia, en la actualidad las condiciones son otras, debido al cambio de procedimientos y métodos más ligados al desarrollo de la telemática y otras invenciones tecnológicas. Se prescinde cada vez más del vínculo interpersonal para la transmisión de la información y la concreción de negociaciones, por lo que en la actualidad la implicación física es diferente y muchas actividades no requieren, como antes, localizarse en el centro de la ciudad. Esto es algo que se evidencia actualmente con la proliferación desordenada de instalaciones en los suburbios, bajo nuevas formas: “oficentros”, “ofibodegas”, “cluster” empresariales y centros comerciales. De hecho, el uso del suelo y el funcionamiento urbano vigente por años en el centro de San José cambia en lo que respecta a las actividades de mayoreo, de servicios privados y de gran parte del comercio. El sector público y las empresas de servicios turísticos se mantienen y estas actividades, junto con el comercio detallista destinado a segmentos de ingresos medio y bajo, son los que todavía dan un dinamismo al centro. Este es importante: muestra una oferta variada y se ubica estratégicamente a lo largo de los flujos peatonales que se direccionan principalmente entre los puntos de llegadas y salidas de buses del sistema de transporte público que ingresa al centro.

El comercio destinado a segmentos de mayores ingresos pierde importancia en el centro y algunas empresas se fragmentan en cadenas y aparecen en los nuevos ensanches de la ciudad, acompañando a los nuevos residenciales.

Otro aspecto problemático que ha influido en el deterioro del centro ha sido la baja rentabilidad en los alquileres que ha padecido la zona central y que ha contraído, por muchos años, la inversión inmobiliaria. Sin embargo, esta debilidad podría ser muy estratégica para justificar la necesidad de un programa de repoblamiento más rentable que permitiera un mejor aprovechamiento del espacio y de la capacidad instalada en infraestructura pública. El modelo de las ciudades tradicionales de Europa podría ser el más convincente a proponer aquí por la pluralidad de usos y funciones, donde la actividad residencial cohabita desde los pisos superiores con otros usos (comercio, servicios privados y públicos), siguiendo una zonificación vertical. Asimismo, la concentración y densificación debe asociarse a sistemas de transporte público masivo para relegar o atenuar el modelo de transporte privado que se deriva o correlaciona directamente con el modelo expansivo y su insostenibilidad.

En materia de política pública, el repoblamiento de los centros de ciudad es una idea muy en boga en

los últimos 10 años y se origina en la necesidad de densificar y concentrar, ya que el modelo imperante tipo “mancha de aceite” es costoso por la pérdida de tiempo en desplazamientos, la elevación de costos de terrenos en las periferias, la urbanización de tierras fértiles y, en general, los costos altos de operación para proveer los servicios públicos.

En resumen, el centro de la ciudad ha sido en gran medida un producto de la espontaneidad asociada a los factores del mercado, y actualmente ha perdido vigencia material y operacionalmente, y está muy amenazado de perder su valor simbólico y lo que representa como entidad facilitadora de procesos de cohesión socio-cultural.

Respecto del mejoramiento urbano del centro de San José es importante subrayar que las decisiones a tomar para llevarlo a cabo son más de carácter político que técnico. El conocimiento técnico en esta materia es abundante y lo que se requiere es apoyo político para lograr cambios efectivos. Vale decir también que en intervenciones urbanas ha sido notoria la poca incursión del Estado costarricense, y la gestión pública del espacio urbano se ha limitado a la aplicación de técnicas poco efectivas, como son los planes directores o planes reguladores y de zonificación del uso del suelo que, por sí solos, no han dado resultados. Esto por tratarse de una planificación indicativa que no va más allá de lo que permite la normativa regulatoria, y es por esto que se requiere mecanismos legales precisos que permitan la adquisición de terrenos y la gestión de los recursos necesarios para efectuar la renovación y la rehabilitación urbanas.

El instrumental legal que se ha desarrollado en otros países para afrontar este tipo de proyectos es muy amplio, ya que se debe conjuntar los intereses públicos y privados de la mejor forma. Por ejemplo, el *plafón legal de densidad*, que se aplica en Francia desde 1975, es un mecanismo que permite encausar la densificación de los centros urbanos y, a la vez, establecer parámetros de diseño precisos. La aplicación de este coeficiente permite morfologías urbanas predecibles y deseables desde la visión de la calidad sensible que los espacios urbanos deben satisfacer y, además, mediante su aplicación puede preverse que los proyectos sean factibles para las empresas involucradas.

La aplicación del coeficiente en mención tiene sentido en la medida en que se aplique con un único valor y para el caso del centro de San José. Las aproximaciones que se han hecho en el Posgrado de Arquitectura determinan que un coeficiente apropiado podría establecerse con un valor máximo de 3. Esto quiere decir que una edificación podría construir, además de un parqueo en el subsuelo, una superficie de tres veces el total del área del terreno disponible para desarrollar. La configuración final con este valor, tomando en cuenta los retiros y las normas de construcción del Ministerio de Salud y otras

que regularmente establece el código urbano, definen edificios en altura que pueden variar entre seis y siete pisos.

El valor único del coeficiente para una zona a renovar procura la reunificación de pequeños lotes, cierta regularidad u homogeneidad por altura de los edificios, mejor recaudación de recursos financieros de la municipalidad y control de la especulación del suelo.

Los mecanismos legales para afrontar las situaciones complejas que presenta un programa de repoblamiento y renovación urbanas buscan acceder al suelo urbano y modificarlo con propuestas que beneficien el interés general más ágilmente. Por otra parte, las transformaciones urbanas normalmente hacen más atractivo el ambiente de inversiones, elevan las rentas, amplían el régimen de propiedad en condómino, permiten un mayor aprovechamiento del espacio público e intensifican la dinámica urbana.

Dentro de las circunstancias actuales es técnicamente factible lograr el repoblamiento. Sin embargo, el principal problema es la insuficiencia de recursos legales para la adquisición y apropiación de terrenos y para la gestión y el desarrollo de un programa conjunto con el sector empresarial. A partir de estas razones se considera que es necesario formular toda una política de renovación urbana de las zonas centrales con el objeto de darle relevancia, retener los desplazamientos de las actividades económicas y volverlas competitivas. Esta política requerirá entonces de legislación adecuada, recursos financieros y asignación de entes ejecutores.

En materia urbana existe una ley marco, la *Ley de Planificación Urbana*, que establece escuetamente los alcances de la renovación urbana y no se ha promulgado todavía el respectivo reglamento. A este respecto, los problemas más graves se presentan con el sistema de tenencia de la tierra y las expropiaciones. El proceso de expropiación vigente en el país se hace mediante un sistema de indemnizaciones que faculta al Estado en aras del bien público. Se rige por la relativamente nueva ley 7495, que se considera protege al administrado, y que supone una negociación en plano de igualdad entre el administrado y el Estado. Además de las dificultades de llegar a un acuerdo entre las partes se agrega otro problema: la renovación por vía de expropiaciones masivas de terrenos pequeños y muy desproporcionados, como es el caso del centro de San José, conllevaría múltiples negociaciones y podría devenir una empresa impopular políticamente y de nunca acabar.

Otro aspecto básico que se debe garantizar con el repoblamiento es los precios y la calidad de las nuevas soluciones habitacionales, que compitan con la oferta de las periferias. Es decir, que se ofrezcan ventajas comparativas que hagan atrayente vivir aquí. Actualmente, podría ser que las condiciones de precios

de los terrenos, un tanto contraídos por la situación que atraviesa la zona, hagan viable y competitiva esta nueva oferta. Sin embargo, esto es circunstancial, ya que una vez que arranque un programa de repoblamiento es posible que se eleven automáticamente los costos de los terrenos en la zona y el programa quede fuera de mercado, y es por esta razón que se justifica la intervención pública mediante un programa con acciones antiespeculativas.

En resumen, deben resolverse cuidadosa y previamente los aspectos señalados anteriormente, y por eso se considera que es necesario legislar específicamente para ese propósito, muy novedoso en nuestro medio pero no en otros países, donde se han dado avances notables y esos mecanismos cumplen su cometido, integrando lo normativo con planes estratégicos en todo el proceso de ejecución y gestión.

En principio, la renovación es función de los gobiernos locales, y para lograr resultados efectivos se requiere que nuestras municipalidades se fortalezcan y conviertan en verdaderas entidades de desarrollo, otorgándoles potestades suficientes para la gestión, la adquisición de terrenos y las contrataciones con empresas privadas inmobiliarias que desarrollen y comercialicen un programa habitacional en altura, todo en conformidad con los objetivos comunales y políticos del país y de la localidad. La legislación requerida para esto debe resolver y facilitar los medios para la inclusión de los diferentes estratos sociales, controlar la especulación en las zonas definidas para un proceso de renovación urbana, agilizar los procesos de compra de tierras, definir los entes de gestión y desarrollo y los mecanismos de control y regulación.

La legislación francesa cuenta desde hace más de cuarenta años con normas muy particulares que vale la pena mencionar porque resulta muy apropiada para programas de renovación y repoblamiento. Se denomina *le droit de préemption*: el derecho de opción preferente de compra. Este tipo de derecho es un privilegio de intervención pública en materia de ordenamiento y configuración del suelo urbano y presenta una gran riqueza en su naturaleza y también en lo relativo a la flexibilidad de su ejercicio. Esta legislación funge como un medio de adquisición y de regulación del mercado inmobiliario.

En el primer caso, la adquisición territorial no es por vía de expropiación, sino que se da mediante un derecho de acceso a la propiedad de un bien, un privilegio de origen legal no contractual que solo es reconocido con fines de interés general más o menos bien definidos, y se le confiere a una entidad sin fines de lucro (como las mutuales u otro) con una meta anti-especulativa. Este sistema no busca únicamente la ocasión de adquisiciones territoriales sino que evita que una buena propuesta de ordenamiento urbano se vea frustrada por el juego de intereses económicos y financieros individuales. Otro aspecto relacionado

con las adquisiciones mediante esta legislación es la priorización de las compras con una localización geográfica precisa que se asigna como “zona condicionada”. Esta legislación no es una prerrogativa que obligue al propietario a vender, sino que ésta solo se dará si el propietario quiere vender, en cuyo caso el optante se impone como comprador. Desde el punto de vista de la política inmobiliaria *le droit de préemption* aparece como el encuentro, la convergencia de dos oportunidades: la del propietario que desea vender y la del optante que desea hacer uso del privilegio que le confiere la ley.

Esta legislación funge además como un medio de regulación del mercado de tierras porque le permite a su titular intervenir directa o indirectamente en las condiciones de la transacción. Éste no está obligado a aceptar el paquete de transacción ofrecido por el propietario, sino que se debe establecer un proceso de negociación para llegar a un acuerdo. La otra posibilidad es recurrir a la instancia judicial para la fijación del valor del bien, con carácter exclusivamente de evaluación.

Finalmente, se considera que la conjunción de prerrogativas que facultan y le den fortaleza al régimen

municipal para intervenir amplia y efectivamente en programas de renovación y repoblamiento es fundamental. Las acciones a desarrollar, además de la definición del *plafón legal de densidad*, son: (1) la gestación o elaboración de un plan o programa específico dentro de una zona que se declare área urbana a renovar -lo que se logra a través de la *Ley de Planificación Urbana*- por la institución autorizada: municipalidad, Dirección de Urbanismo, Ministerio de la Vivienda u otro; (2) la puesta en vigencia de un plan de adquisiciones inspirado en *le droit de préemption* permitiría determinar los entes a los que se faculta para gozar de ese tipo de derecho como optante, que bien podrían ser las municipalidades, los organismos oficiales de vivienda, las mutuales, las cooperativas de vivienda u otros; (3) la empresa privada sería el constructor y promotor inmobiliario de las edificaciones que se acuerden bajo los controles de los optantes que se formaliza mediante contratos.

Las cooperativas de gestión de vivienda asociativa y los condominios que se rigen por estatutos específicos con una junta administrativa, entre otros, podrían ser mecanismos válidos para la gestión de estas nuevas unidades.

Inicio – Siguiendo

Equivocada vía de repoblamiento de San José centro

FRANCISCO RODRÍGUEZ

Como afirmó el gran urbanista franco-suizo Le Corbusier (1981: 64-65), “la ciudad debe estar concebida para las dimensiones de la escala humana”. Esto, planteado en el modernismo -a fines del siglo XIX e inicios del XX- para el abordaje de los temas urbanos en las ciudades del primer mundo, sigue vigente y es válido también para nuestra realidad. No por pasar muchos años desde la promulgación de la ciudad para las personas, como principio urbanístico fundamental, la búsqueda de una adecuada calidad de vida de los habitantes de las ciudades debe olvidarse ni se debe dejar de estar presente en la renovación urbana de la ciudad capital de nuestro país.

En ciertos sectores de la capital, y de manera incipiente, se nota una serie de transformaciones en las formas de ocupación del suelo que varían la morfología urbana, los patrones de consumo y el paisaje de la ciudad. Estos procesos se han acelerado con el

establecimiento de modas de construcción vertical en la capital, principalmente bajo el régimen de condominio en altura, que han estado desarrollándose desde mediados de los noventa en el oeste de San José, particularmente en los cantones de Escazú y Santa Ana, con poco éxito en la generación de ciudad humana.

Este tipo de arquitectura realza variaciones en el paisaje urbano, presentando novedad y marcada presencia de edificios en altura que modifican la “imagen de la ciudad” (Lynch 1998: 9-18). Imagen que históricamente, en nuestra capital y ciudades principales, ha estado marcada por el desarrollo de asentamientos de expansión horizontal, baja densidad y formas desorganizadas de apropiación del territorio.

Esta morfología urbana de baja altura y poca densidad ha permitido que muchos de los procesos de expansión de la ciudad se den hacia los sectores periurbanos y que se extiendan los territorios construidos en las afueras, sin un adecuado planeamiento. Además, se desplazan los centros de gravedad como son los complejos comerciales y los centros de ofici-

El autor, geógrafo, es profesor en la Universidad Nacional.