

Área Metropolitana de San José: la Metrópoli-tica

MANUEL ARGÜELLO

*Mucho más que las selvas tropicales,
Pláceme los sombríos arrabales
Que encierran las vetustas capitales
(Julián del Casal, "En el campo")*

La metrópoli capitalina es sede del Gobierno central y, además, sede de los gobiernos locales electos de varios municipios. En Costa Rica no existe un *distrito nacional* político y administrativo propio de la ciudad capital; el Área Metropolitana de San José (AMSJ) incluye tanto el territorio del cantón central como -parcial o totalmente- el de once cantones (San José, Escazú, Desamparados, Aserri, Goicoechea, Alajuelita, Vázquez de Coronado, Tibás, Moravia, Montes de Oca y Curridabat).

San José y su Área Metropolitana están muy lejos todavía de poder considerarse "ciudades sin confines" -como muchos denominan a las grandes manchas urbanas que se perciben casi infinitas desde la escala humana- pues, al contrario de muchas metrópolis europeas, asiáticas y americanas, sigue siendo una pequeña ciudad con límites claramente definidos, particularmente en su extremo este, donde todavía el alto de Ochomogo sigue siendo una barrera amplia y verde que separa el AMSJ de Cartago, la antigua ciudad colonial. En el este no hay todavía el efecto de conurbación completa, como sí se ha ido dando con la ciudad de Heredia, la otra cabecera provincial al norte, y, en una medida todavía incipiente, con la ciudad de Alajuela al extremo oeste.

Los elementos básicos de la ciudad-capital se extienden territorialmente sin interrupción a lo largo de las microcuencas que conforman la cuenca alta del río Tárcoles, que desagua el valle Central. Así, la organización urbana del territorio, más que simplemente articulado, constituye un espacio construido como un todo intrínsecamente organizado, con una estructura funcional que abarca desde los límites extremos (no tan lejanos, a pocos kilómetros) a las sedes principales de alta centralidad que marcan la rutina predominante: residencia-trabajo.

Por supuesto que lo enunciado no es casual, sino que se debe a la intervención estatal, oportuna y visionaria (décadas atrás) que creó parques nacionales en los macizos volcánicos (Irazú-Turrialba), la Zona Protectora La Carpintera y las zonas especiales de protección del Plan de la Gran Área Metropolitana -estas últimas desde 1982-.

Tanto en lo simbólico como en lo institucional y legal, así como en lo territorial y lo arquitectónico (el espacio construido desde la escala individual a la urbano-regional), la articulación intrincada de intervenciones (privadas o públicas) de diversas dimensiones no puede comprenderse con una racionalidad unidimensional, desde lo nacional o desde el municipio; su comprensión requiere del análisis preciso, detallado y objetivo, sustentado en una visión multifacética e interdisciplinaria de escala intermedia: la subregión, que en Costa Rica ha sido definida formalmente desde hace cuatro décadas, pero ahora ha alcanzado realidad existencial, como unidad espacio-temporal: el AMSJ.

El AMSJ fue concebida como dimensión de planificación cuando todavía no era una zona urbana diferenciada, cuando únicamente era una red de pequeños poblados casi rurales articulados por viejas calles de cafetal o de carretas que tenían como eje articulador la ciudad de San José, con límites muy restringidos. Una ciudad creada con la exportación cafetalera a lo largo de un par de generaciones, desde mediados del siglo XIX, que se empezaba a configurar progresivamente, sin extenderse mayor cosa a lo largo de un siglo, pavimentando poco a poco las callecillas de cafetal y construyendo los puentecitos de la época del presidente Cortés, hasta la transformación abrupta que vino con el auge económico de la segunda posguerra y la construcción de un nuevo tipo de Estado con la amplia intervención surgida a partir de la década de los años cincuenta del siglo XX.

El AMSJ pasó de tener 190.000 habitantes, en 1950, a 511.000, en 1973, y a 999.000 en el año 2000 (según los censos nacionales publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos). Los datos oficiales sobre el crecimiento de las otras ciudades cabeceras de provincia del valle Central muestran cómo en ese medio siglo, de 1950 a 2000, se fue constituyendo poco a poco el Gran Área Metropolitana (Gam), aunque de manera desarticulada. Hasta el año 2000 la Gam, con su dimensión regional, todavía presentaba con claridad las grandes diferencias existentes entre el AMSJ (como una sola ciudad) y las otras ciudades de la Gam -Heredia, Alajuela y Cartago-, que habían

El autor, sociólogo especialista en planificación regional y urbana, es profesor jubilado de la Universidad Nacional.

tenido un acelerado proceso de crecimiento, en contraposición al AMSJ que apenas crecía.

No obstante, es en los cantones del AMSJ donde se han dado los cambios más dramáticos, en algunos de ellos con un crecimiento abrupto; tales son los casos de Desamparados, Alajuelita, Escazú y Santa Ana en el sur, Moravia y Tibás al norte y Curridabat al este. En unos casos, producto de la aglomeración de grandes centros comerciales, así como por el enriquecimiento de grupos de alto ingreso caracterizados por sus guetos protegidos por alambradas y muros. En otros casos, por hacinamiento y altísima densidad de los poblados, ocupaciones inducidas y proyectos de vivienda estatal -inconclusos y deteriorados, ejemplos de *arqueología urbana contemporánea*— que se aglomeran y llegan a constituir grandes guetos de pobreza.

Los movimientos reivindicativos urbanos y las luchas populares desde las comunidades pobres han sido elemento esencial del proceso de formación del AMSJ, presentando -aunque en pequeña escala- rasgos comunes a los de otras ciudades del continente; comunidad de rasgos que por cierto no existe respecto del desarrollo de la industria y la concomitante constitución de una gran masa obrera industrial, pues en el AMSJ se ha carecido de esto. La respuesta institucional a tales movimientos ha sido impulsar una ciudad segregada y segregacionista, donde un rasgo común perceptivo y cultural es el de ir identificando ciertos barrios con los inmigrantes internacionales, adicionando entonces la xenofobia a la segregación.

A lo largo de los últimos 50 años del siglo XX, en el AMSJ se ha concentrado el sector de ingreso medio, medianamente calificado o técnico y profesional, que sirve en la estructura burocrática del nuevo *Estado interventor* o en el comercio y los servicios financieros que concentran buena parte de la población metropolitana, junto al pequeño, pero creciente y más reciente, contingente de ingreso medio-alto que labora en sectores como el de las telecomunicaciones, la industria electrónica y las tecnologías de información.

Es en este periodo de cambio de siglo cuando en el mundo entero no solo se consolida una sociedad basada en la comunicación global, dependiente de ésta, sino también cuando la ciudad surge como su punto de encuentro, como cada uno de los nodos esenciales de la red mundial, que permiten la expresión tanto de hechos concretos (informativos, culturales) como de procesos políticos y económicos globales o subregionales a escala planetaria. Como ejemplos sobresalen las más recientes crisis económicas de los centros financieros del planeta, las guerras de intervención en Asia y el impacto del abrupto crecimiento de economías denominadas “emergentes”, en particular en el denominado “anillo del Pacífico”, que compite cada vez con más éxito con el bloque europeo (también en construcción) y con la principal potencia que surge de

la época pos Guerra Fría; competencia en la que repiten patrones de extracción y explotación inmensamente depredadores y contaminantes que se perciben y sufren intensamente en las ciudades del siglo XXI.

En el proceso se aplica una forma particular de corporación, y una racionalidad propia de ésta, que redistribuye el trabajo y los servicios por el mundo entero pero sigue centrando en algunas grandes metrópolis las decisiones sobre la distribución de inversiones o de contrataciones en forma de redes de trabajo vinculados a la red mundial.

En Costa Rica, es el AMSJ la sede urbana que centraliza el mayor acceso a la red mundial de telecomunicaciones y el trabajo de miles de técnicos o profesionales jóvenes a ella vinculados. Así, aunque es una pequeñísima ciudad, es también una ciudad capital articulada estrechamente con los procesos globales, tanto los laborales como los económicos, un nodo más de la red global urbana; es el centro neurálgico de las sedes bancarias de las corporaciones financieras de escala planetaria en el país, lo que sin duda se hace notar en el paisaje urbano y arquitectónico de la ciudad.

Es en el AMSJ donde finalmente se expresa el impacto que la crisis mundial tiene en la economía abierta del país y, aunque éste es más obvio en regiones de alta afluencia turística o especulación inmobiliaria, termina por influir en la metrópoli capitalina en una doble vía. Primero, por el resultado directo de estos vaivenes sectoriales en una variedad de rubros: comercio, turismo, finanzas, inversión inmobiliaria e, incluso, los vínculos con China. Y, segundo, por el efecto indirecto que implica -por ejemplo- la llegada de migrantes de regiones deterioradas, de alto desempleo, con cambios abruptos coyunturales, o la migración internacional más bien estructural, que se vincula con las diferencias internacionales en la región del istmo centroamericano y su contexto mesoamericano y caribeño.

La relación campo-ciudad se rediscutió ampliamente, desde hace medio siglo, frente al surgimiento de las megaciudades en el proceso de industrialización sustitutiva -en el sur- y a la conurbación en las nuevas ciudades que concentraron los servicios, telecomunicaciones y centros financieros del mundo -en el norte-. La conurbación y la macrocefalia urbana en Latinoamérica, bastante común, tiende a crear inmensas demandas y enormes desperdicios, junto a inmensos cúmulos de desechos líquidos y sólidos, contaminantes y sin tratamiento, lo que lleva a la discusión teórica de varios aspectos que centran la atención regional (aunque pasan desapercibidos para muchos en Costa Rica y prácticamente están ausentes de la discusión a escala municipal) como son: (1) La crisis urbana y la migración rural, segregación social y segregación urbana, frente al crecimiento de la renta

del suelo y la política de vivienda. (2) Los impactos ordenadores legislativos e institucionales: la renta del suelo frente a los controles carentes de recursos técnicos -como catastros multifinalitarios- y las políticas de asignación de usos del suelo por la simple y obsoleta vía reglamentaria: el *zoning*, la vialidad radial y circunvalación, la propiedad horizontal y surgimiento de guetos de ricos y guetos de pobres. (3) La política social en ciudades predominantemente ilegales, la legalización y los esfuerzos de titulación, frente al crecimiento abrupto de la migración que crea una demanda no solvente concentrada en sitios donde encontrar trabajo. (4) El crecimiento en extensión y bajo nivel, la ocupación de laderas o montañas circundantes, con contaminación de acuíferos y destrucción de cuencas.

La política urbana y el urbanismo contemporáneo han pasado de las influencias de la escuela de Chicago a los avances teóricos de los estructuralistas de la escuela francesa, de enorme impacto en América Latina en los años sesenta y setenta, que centraron su análisis y propuestas en las contradicciones del espacio urbano como espacio de consumo y priorizaron el análisis de lo que llamaron los “medios de consumo colectivo” sobre los procesos productivos. La crítica “marxista” y la crítica “sistémica” por igual impulsaron los enfoques “estructuralistas” y crearon condiciones para un urbanismo “pos-modernista” que enfoca lo particular y se enfrenta a la desregulación tratando de integrar impactos localizados e impulsos o sistemas generados de tendencias, más que la simple zonificación y regulación. Si bien en Costa Rica estos temas han sido objeto de discusión académica, están ausentes en programas municipales, se han dejado de lado en planes regionales que siguen todavía planteándose como si la perspectiva de la segunda posguerra fuera la vigente y punto.

El exceso relativo de trámites se ha tomado como excusa para la desregulación a ultranza y la maraña burocrática existente en muy diversas instituciones se ha convertido en un obstáculo para alcanzar una efectiva determinación de los ámbitos de lo posible y lo deseable en lugares, situaciones y condiciones específicas. Aun cuando la legislación es pródiga en relación con el uso posible del espacio, hay todavía grandes vacíos no solo en el campo mismo de la gestión jurídica sino también en la aplicación mínima de muchas normas o responsabilidades. Esto es así, en particular, en el campo de la regulación proactiva, la que determina no solo *qué no se puede* hacer sino, en especial, *qué se debe* hacer, lo que resulta fundamental para el diseño de planes reguladores y de ordenamiento territorial regionales y subregionales que sean a la vez planes de preinversión y orienten la intervención privada o comunitaria sobre el territorio; instrumentos que guíen el desarrollo como estrategia y no como una carlanca prendida de forma casi indisoluble de

los reglamentos recién inventados para evitar que se pueda hacer algo.

Los cambios en las últimas décadas y la tendencia confirmada de conurbación hacia el norte y, con ello, de integración al AMSJ de la vertiente norte del río Virilla, exige modificar la definición formal, jurídica, del AMSJ, de manera que incluya varios cantones de Heredia, en particular Santo Domingo y Heredia central, e incluso San Pablo o Belén, pues están totalmente integrados en una sola mancha urbana continua con los cantones de Tibás y San José.

En cambio, a pesar del crecimiento hasta ahora importante a lo largo de las rutas hacia Alajuela y de la ciudad de Alajuela sobre prácticamente toda la extensión del cantón, todavía hay grandes extensiones no urbanizadas entre Heredia central y Alajuela, y en la zona más al sur a lo largo de la autopista, que todavía al final de la primera década del siglo XXI no permitirían determinar que estos territorios al oeste sean parte de la aglomeración metropolitana. Estos territorios requieren un enfoque distinto desde la perspectiva planificadora: aquella en que se articula su organización y planificación administrativa, de largo plazo, en términos de región, o sea, en la escala de la denominada Gran Área Metropolitana de San José (en un nuevo Plan Gam) y no en el nivel del AMSJ, que seguiría restringida como una unidad de planificación intermedia entre esta subregión y la organización territorial de los cantones que son el asiento territorial y jurisdicción de los gobiernos locales.

Es utópica la constitución a mediano plazo de un equivalente a distrito nacional o central (que existen en grandes capitales como México y Londres) con un único gobierno local para toda el AMSJ, de ahí que no tiene objeto discutir su necesidad relativa en la escala y estructura espacial costarricense. No obstante, sí es indispensable la integración de organismos de planificación y ordenamiento territorial, ambiental y urbano, a escala de la AMSJ (y debería ser parte substancial de los programas de gobierno de todos los alcaldes, en conjunto, de cada uno de los cantones del AMSJ, incluyendo los que deberían integrarse a los del norte de San José ya anotados).

Lo señalado demanda la articulación y acción conjunta en temas tan obvios como el transporte y la infraestructura básica (calles, carreteras, puentes, disposición de desechos sólidos y líquidos, alcantarillado, agua potable, electricidad y redes telefónicas), y también exige incursionar en otros quizás menos obvios, como la inversión pública en vivienda y asentamientos humanos, el manejo y el desarrollo de las microcuencas y cuencas (de hecho toda la cuenca alta del Tárcoles), y en otros aspectos referidos a la constitución del AMSJ como “ciudad global” con sus sedes financieras y de telecomunicaciones que se centralizan en alta densidad en la capital.

Es conocido que las microcuencas no abarcan más de dos o tres cantones. Algunas de ellas se inician en zonas de alta pendiente y muy deforestadas o, en contraposición, a lo largo de barriadas densamente habitadas, transformándose rápida y fácilmente con la lluvia normal estacional en torrentes que inundan velozmente las zonas más céntricas de las cabeceras de cantón. Así, es fácil que colapsen vías claves como la circunvalación y las radiales a las cabeceras de cantón en la periferia de la ciudad de San José, y, por tanto, la planificación y la organización que, así como la gerencia o administración de la microcuenca, deben ser parte de un plan de mayor escala, es decir, de un plan para el conjunto de la AMSJ, donde se definen las microcuencas y las cuencas de ríos como el Tiribí, el Torres, el María Aguilar y el Virilla desde los extremos sureste y noreste del valle Central hasta el inicio del Tárcoles, al extremo oeste de la ciudad.

Es en esa dimensión subregional donde se puede concebir y ejecutar un plan regional de gestión del riesgo frente a desastres que integre lo social y lo técnico, la política social con la política productiva, que determine derroteros de carácter ambiental indispensables para la seguridad humana. Esta tarea requiere algo más que coordinación entre alcaldes y grupos técnicos de los municipios; se necesita algo más que la simple colaboración por vía de organizaciones de municipios de escala subregional y sus apoyos más bien privados o de organismos no gubernamentales; esto demanda, sin duda, la organización y puesta en operación de un organismo planificador técnico que reúna variedad de municipios (sedes del poder local y regidos por funcionarios electos en forma directa con vocación y propuestas político-partidarias), para superar la escala local que tienen alcaldes y técnicos municipales.

Los gobiernos locales, sus alcaldes y técnicos usualmente tienen amplios conocimientos del detalle (los barrios, la cabecera cantonal y de distrito y los problemas urgentes: calles, alcantarillado y recolección de basuras, cobro de impuestos o patentes, etc.), aunque carecen de una perspectiva territorial de mayor escala, tanto la inmediata como la macro-regional y, más aun, de los enfoques correspondientes a corredores biológicos, comerciales, tecnológicos, energéticos, o para el conjunto de una cuenca, una costa o una cordillera. Estas escalas, que escapan al municipio, son las que requieren una atención más bien de carácter técnico, permanente, estable, o planes que tengan carácter de “asunto de Estado” y no el de un simple programa o proyecto local-cantonal.

Hasta ahora no se ha integrado un programa complejo que permita potenciar las múltiples fuerzas, energías, experiencias y disciplinas, que se trace metas de largo plazo y canalice recursos a las diversas entidades u organizaciones en la medida de su contribución a los objetivos y metas inmediatas y en función

de su especialidad disciplinaria. Por tanto, se requiere consolidar un equipo técnico de trabajo interdisciplinario e interinstitucional que permita acceder a nuevos conocimientos, experiencias y diversos enfoques sobre aspectos de urgente atención, como los referidos a sismicidad, a aglomeración-densidad, a lo hidrogeomorfológico y también a aspectos de índole socioeconómica y espacial, incluida la vialidad y las formas apropiadas de circulación de poblaciones superiores al millón de habitantes.

Si bien en el ámbito subregional, es decir del AMSJ, la trascendencia y la urgencia de fortalecer las líneas de trabajo técnicas, académicas y políticas para la intervención social y económica en el territorio son -por lo menos de palabra- cada vez más aceptadas, se carece todavía del impacto mínimo necesario, continuando así -en las acciones privadas o particulares- por los caminos de la improvisación, la trasgresión de las normas y la búsqueda de salidas legales para evitar los límites indicados por planes reguladores, zonas de protección o áreas de uso restringido.

Se imponen, entonces, como urgentes las acciones que lleven a poner en práctica los planes de pre-inversión urbano-regionales y las estrategias de desarrollo de nueva base territorial -la cuenca, la microcuenca, la subregión metropolitana, los corredores biológicos y sociales, las áreas de megaproyectos, las zonas dadas por concesión o en zona franca- como alternativa a las restricciones esquemáticas y reglamentistas. Urge un enfoque heurístico y holístico que integre el territorio de la AMSJ no solo como superficie geográfica sino también que incluya el subsuelo y el espacio aéreo, los recursos naturales y la biodiversidad.

Ésta es una perspectiva que deberá concentrar presupuestos de inversión comunes y programas con sus proyectos que rebasen en mucho la escala del municipio y las disponibilidades técnicas de éste, incluso las de aquellos más importantes en presupuesto y capacidad de recursos humanos como el del cantón de San José. Ésa es la escala propia y correspondiente a la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San José, creada formalmente con la ley de planificación (No. 4240) medio siglo atrás, y que pronto se dejó morir casi abruptamente, quitándole el financiamiento y los recursos humanos, hasta cerrarla. Empero, no es sino una estructura institucional técnica de ese tipo la que debe y puede asumir las tareas de la escala correspondiente a la región metropolitana, para orientar un futuro promisorio del AMSJ, la metrópoli de Costa Rica.