



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 integra 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 conexa 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.