



Ingeniero. Profesor y director de ProDUS, Universidad de Costa Rica

Gam necesita mejor planificación física, Prugam y Potgam no son suficientes

..... || **Rosendo Pujol**

 **E**s muy importante debatir sobre planificación territorial en el Gran Área Metropolitana (Gam), pero es peligroso simplificar los desafíos y convertir las difíciles decisiones específicas en un juego de buenos y malos. La realidad es que muchas de las cosas que se dicen sobre el Plan Regional y Urbano del Gran Área Metropolitana (Prugam) son simplificaciones abusivas a favor o en contra de conceptos, instituciones y personas. Es claro que la destrucción de oportunidades por el mal manejo territorial en la Gam continúa, debería corregirse y ser motivo de una amplia discusión política. Sin embargo, gran parte del debate no enfrenta los desafíos más importantes.

Todas las propuestas presentadas tienen grandes limitaciones, no defienden adecuadamente el ambiente, en particular el agua subterránea, la reducción de las emisiones de gases por el transporte o la protección de los suelos agrícolas, no enfrentan los grandes intereses de algunos promotores inmobiliarios. Tampoco toman en cuenta algunas restricciones importantes del ordenamiento jurídico. Además los procesos participativos para su creación han sido muy débiles.



[Volver al índice](#)

Hacer planificación territorial requiere de datos, que en algunos casos son costosos. Los datos y la información que pueden extraerse son convenientes para mejorar la planificación territorial, aunque, en ocasiones, no sean suficientes o usados de manera eficaz. Alguien tiene que buscar y procesar la información base y no parece efectivo darle esa responsabilidad a las municipalidades que necesitan y buscan regular su territorio. El país necesita información base hidrológica y geológica con gran urgencia pero los beneficiarios son muchos y todos deben contribuir a pagar por la misma. Por otro lado, hacer obras físicas requiere mucho más dinero que hacer planificación. Una parte importante de los fondos europeos del Prugam se gastó en datos y obras.

El desafío para la planificación metropolitana no es solo evaluar resultados y gastos, es acercar el debate público al corazón de los problemas. En este caso del futuro de la Gam lo prioritario es mejorar la planificación incluyendo lo ambiental, no poner lo ambiental por encima de todo lo demás.

* * * * *

La temática ambiental es muy importante en las ciudades, pero el ordenamiento territorial influye sobre todo de manera indirecta en el ambiente metropolitano dada la degradación esperable de los sistemas naturales por la profunda intervención humana en las ciudades. Prácticas que producen impactos muy

importantes son: (a) intensificar el desarrollo sin infraestructura adecuada y (b) tolerar o promover una gran expansión urbana hacia las afueras de las zonas urbanas existentes. Además, el menosprecio por las amenazas naturales conduce a una creciente ocupación de zonas muy vulnerables. Pero no basta decirlo, hay que priorizar dónde actuar primero.

* * * * *

Los planes reguladores preparados por la entidad española Idom tienen muchas deficiencias que ProDUS-UCR apuntó oficialmente en el momento apropiado; algunas dignas de mencionarse son:

- No se toma en cuenta la enorme diversidad de situaciones de los 19 cantones a los que se les entregó el plan regulador.
- Se proponen muchas zonas industriales muy pequeñas y con baja accesibilidad física en muchos cantones de la región.
- Se proponen zonas de alta densidad residencial, sin ningún tipo de transición con las zonas adyacentes y en general la alta densidad implica demasiadas viviendas por hectárea, mucho más allá de lo que es normal en Costa Rica.

También hay deficiencias en la zonificación general:

- No es cierto que protege el ambiente adecuadamente, las nuevas áreas que se pueden urbanizar son excesivas e implican la destrucción de actividades agrícolas importantes y amenazas a zonas de recarga de acuíferos.
- No se identifican con suficiente precisión grandes zonas vulnerables a amenazas naturales.
- Se proponen vías importantes, que son urgentes, pero no se indica por donde deben pasar y cuáles son las implicaciones de posibles reasentamientos de población. Los dos ejemplos más importantes, es el enlace de la [32] con la Bernardo Soto [1] y luego la vía [27] a Caldera y una nueva vía por Coris de Cartago a San José.
- No se justifica racionalmente ampliar tanto las zonas urbanizables. Las estimaciones de espacio adicional suponen solo 25 viviendas por hectárea, que es una densidad demasiado baja, tomando en cuenta que el tamaño de los hogares está bajando muy rápidamente en la región y si se quiere promover una ciudad más sostenible y compacta con edificios de mediana altura. Además, se menosprecia la posibilidad y la necesidad de intensificar los usos en las áreas ya urbanizadas.
- Las propuestas de renovación urbana son poco ambiciosas y no enfrentan explícitamente serios problemas sociales de asentamientos en zonas de amenazas naturales, ni las urgentes necesidades de ampliar las oportunidades recreativas de la región metropolitana.
- El porcentaje de cobertura máximo del 60% para muchas zonas parece muy bajo y en cierto grado fuera de lugar tomando en cuenta las grandes diferencias en tecnologías de tratamiento de aguas servidas y en

* * * * *

Por su parte el Plan de Ordenamiento Territorial de la Gam tiene también grandes limitaciones, en seis meses no es posible hacer verdadera planificación regional y los talleres no permitieron una participación realmente efectiva. Algunas debilidades suyas son:

- Hay un exceso de detalle en un Plan Regional que pareciera irrespetar la autonomía municipal y le da al Inu poderes permanentes que no parece tener. La necesidad de decisiones regionales y subregionales deberían involucrar más efectivamente a las municipalidades involucradas.



Francisco Rodríguez. Gran Área Metropolitana

las capacidades de infiltración de los suelos.

- Se asume que fácilmente se pueden expandir las vías existentes en el anillo externo. En realidad muchas de estas tienen viviendas en sus orillas que en algunos casos, inclusive, invaden el derecho de vía. Por supuesto, cruzar barrios enteros con las nuevas vías, requiere el reasentamiento de muchas personas.
- Las restricciones de baja altura en las cercanías del Aeropuerto Juan Santamaría son exageradas. Se propone una zona de precaución de 6 kilómetros con fuertes restricciones de alturas que no toma en cuenta la localización de los conos de aproximación de los aviones.
- Pero, además, la propuesta de centros urbanos multifuncionales para el cantón de Alajuela asume demandas no realistas por viviendas y actividades comerciales. Además, promueve agresivamente la destrucción de una importante actividad agropecuaria en los distritos La Guácima, La Garita y Turrúcares.

El conflicto institucional en la Gam es importante, pero no es solo entre autoridades centrales y locales; sino también entre una institución que tiene el mandato legal, la Dirección de Urbanismo del Invu y el Prugam, creado para administrar fondos externos y, en principio,

tratar de romper un estancamiento total prevaleciente en la planificación territorial en Costa Rica. La Dirección de Urbanismo además juega de juez y parte ante muchas municipalidades, a pesar de las indicaciones de la Contraloría General de la República sobre la inconveniencia de ese comportamiento.

Lo grave es que ni el Prugam, especialmente los planes reguladores ejecutados por la empresa española Idom, ni el Potgam dan respuesta a muchos desafíos que tiene la Gam en ordenamiento regional y urbano: falta de áreas recreativas, urgencia de mejorar el transporte público, importancia de corregir cuellos de botella muy importantes en la red vial y tratar de limitar la creciente segregación social en parte promovida por la proliferación de grandes condominios horizontales. Y, tal vez el más importante, enfrentar efectivamente las prácticas y presiones que ejercen algunos promotores inmobiliarios y dueños de la tierra para obtener grandes ganancias a costa del mejoramiento presente y futuro de la ciudad.

Costa Rica enfrenta graves problemas institucionales y legales en relación al ordenamiento territorial, y muchas de las medidas recomendadas o promovidas por diversos sectores no resuelven los desafíos, ni aprovechan las oportunidades.

Algunos de los problemas que no se mencionan en los debates en la prensa son:

- La proliferación de grandes condominios horizontales en muchos cantones de la ciudad que la segregan, que dificultan dotar de redundancia al sistema de vías y que no le dan ninguna área verde a la metrópoli.
- La necesidad de reformar la Ley de Expropiación para evitar que los dueños de las propiedades atrasen indefinidamente proyectos viales y además cobren precios exorbitantes por terrenos que aumentaron de valor precisamente porque el Estado invirtió grandes sumas en su concepción y construcción.
- La transformación de caminos de finca en caminos públicos para favorecer el fraccionamiento de las tierras en los bordes de la Gam.
- La necesidad urgente de invertir en infraestructura para el transporte público que en muchos países se financia con impuestos especiales, tal vez temporales, a los combustibles.

* * * * *

La demanda de transportes y la infraestructura correspondiente es una de las variables centrales del funcionamiento de cualquier ciudad y del impacto ambiental de la misma. En la medida que la ciudad sea compacta demandará menos transporte. En la medida que el uso del suelo sea mixto, la densidad mayor y el transporte público de calidad, se requerirán menos kilómetros vehículo para satisfacer esas demandas. Finalmente,

si los vehículos son más pequeños y eficaces en el uso de combustible tenderán a contaminar menos. Además es importante sacar de la circulación a los vehículos muy viejos que emiten gran parte de los gases contaminantes. Por lo tanto, el ordenamiento territorial es importante, pero también lo son la política de transportes y los controles ambientales de las emisiones vehiculares.

Construir más vías en muchas ocasiones aumenta los flujos viales y el uso del automóvil. En muchas ciudades del mundo se busca no incrementar mucho los kilómetros de vía y sí ampliar e invertir en transporte público, especialmente en vías exclusivas que no sufren la congestión provocada por los automóviles.

Sin embargo, casi siempre hay casos en que la creación de nuevas vías, especialmente para transporte público o para redirigir flujos de vehículos pesados de carga tiene grandes impactos ambientales positivos. El enlace entre la vía [32] a Limón y la [27] a Caldera tiene esas características y en principio podría reducir los flujos en algunos cantones de Heredia. El construir ese enlace disminuirá significativamente la congestión en muchas vías, aumentaría la velocidad promedio de los flujos, reduciría por lo tanto las emisiones y también reduciría los choques viales.

Por otro lado, su construcción afecta de manera directa las zonas que se expropiaron para ella. En este caso, hay una diferencia en si la carretera pasa por zonas ya urbanizadas, lo que producirá la ne-

cesidad de reasentar muchas personas, o sobre tierras agrícolas, que serán destruidas. La forma como se construya también impactará amplificando o amortiguando los impactos directos estimados. En planificación territorial no hay decisiones fáciles, hay estrategias más sostenibles asociadas a menor demanda por servicios de transporte, por bienes o por servicios, pero eso es más ética que conocimiento.

Mejorar el ordenamiento territorial es una tarea urgente para Costa Rica, especialmente en la Gam, su región metropolitana. El ordenamiento territorial requiere conocimiento e imaginación. Para que sea efectivo, requiere en muchos casos de inversiones complementarias que orienten el crecimiento y la intensificación de usos y actividades dentro de la ciudad.

Los intereses contrapuestos son una realidad inherente a la planificación física. No se puede negar la necesidad de resolver los conflictos entre diferentes sectores y entre el beneficio individual y el bienestar colectivo. Pero no es aceptable que unos pocos obtengan enormes beneficios de este proceso de construcción de la ciudad que es colectivo a costa del resto de la población. Sin solidaridad no puede haber unidad.

El debate sobre el futuro de la región metropolitana es sumamente positivo, pero no lo es la satanización de las posiciones de los otros o el que algunos quieran imponer a otros impactos negativos permanentes, sin discusión suficiente, aprovechándose de coyunturas particulares. El país está institucionalmente entrabado, pero los abusos en el uso de la autoridad agravan seriamente el problema.



Francisco Rodríguez. Gran Área Metropolitana