



## De la divergencia insostenible a la sinergia competitiva en la Gran Área Metropolitana

..... || **Tomás Martínez** .....

Arquitecto urbanista.  
Profesor en el Instituto Tecnológico de Costa Rica. Exfuncionario del Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam).

 Una región metropolitana es un sistema complejo, dado que en ella el número de elementos y la cantidad de interacciones son tan elevados que su descripción se convierte en una tarea muy difícil de acometer (Folch, 2003) y, justamente por su complejidad, se requiere de un proceso sistemático, continuo y participativo de planificación y seguimiento. Sin embargo, la problemática de la región metropolitana de nuestro país no ha sido tratada como tal en los últimos 30 años.

Un territorio metropolitano dinámico con todos sus subsistemas y dimensiones no puede ser planificado ni guiado por unos pocos técnicos desde una oficina del Gobierno Central sin considerar sistemas de información geográfica interactivos y públicos (transparencia y democratización de la información), sin considerar tampoco el monitoreo de indicadores objetivamente verificables de avance que permitan hacer ajustes a la planificación (observatorios urbano-territoriales), y sin mecanismos de participación ciudadana y coordinación justa y equilibrada entre entidades públicas y privadas. Todos estos elementos son protuberantes vacíos en la propuesta denominada Plan de Ordenamiento Territorial



[Volver al índice](#)

de la Gran Área Metropolitana (Potgam), presentada por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu), y en la cual evidentemente se obviaron esos componentes sí considerados en el Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam) (Sigam, Observatorio Urbano, Fondo de Desarrollo Territorial). En síntesis, hablamos de planificación técnica sin gestión, una falencia repetida del Plan Gam 1982.

La realidad del crecimiento urbano de la Gran Área Metropolitana (Gam) en los últimos 30 años, reflejada claramente a partir de los estudios técnicos realizados por Prugam, denota una evidente brecha entre el crecimiento urbano en cantones donde no hay plan regulador vigente y una insuficiente y ya anacrónica regulación regional emitida en 1982 a través del Plan Gam. Lo que encontramos como tendencia evidente es que existen dos realidades absolutamente divergentes y asincrónicas. La del Estado como responsable del ordenamiento territorial y los municipios en la regulación de la planificación urbana local y la del desarrollo inmobiliario que crece a un ritmo avasallante y acelerado contrastando con las anquilosadas y lentas estructuras no actualizadas de la planificación del Estado.

Esta divergencia es quizás el aspecto más crítico en la imposibilidad de lograr un proceso sostenible y competitivo de desarrollo en el territorio. Es bien conocido que el impulso y crecimiento económico y el desarrollo de países como Singapur, Finlandia, Irlanda, Chile y los de

la Unión Europea, se apoya en una adecuada, clara, actualizada y actualizable estructura de ordenamiento territorial que presenta las herramientas necesarias para lograr el aspecto clave en el desarrollo urbano, la asociación público-privada.

El estudio de los proyectos exitosos de renovación o regeneración urbana en Latinoamérica en los últimos 20 años muestra que todos ellos tienen un rasgo en común: un desarrollo por fases donde, a través de un proceso científico y participativo, se define una visión de ciudad, posteriormente se potencia o ajusta la única alternativa sostenible de financiar la ciudad, que es el fortalecimiento de la base fiscal y la utilización de recursos como el impuesto de valorización para financiar las obras que la ciudad requiere; posteriormente, la asociación público-privada en el desarrollo de infraestructura vial, el desarrollo inmobiliario y los servicios es un aspecto determinante para re-direccionar las dos líneas divergentes del desarrollo a la consolidación de una visión común de ciudad procurando ganancias a quienes invierten pero consolidando el interés colectivo, siendo este el objetivo central de la ordenación del territorio: procurar el interés colectivo sobre los intereses particulares.

En la Gam, mientras el debate y la discusión parecen concentrarse entre las diferentes iniciativas impulsadas por el Estado a través de diferentes gobiernos (Prugam y Potgam), el sector privado con sus grupos de influencia y de poder siguen efectuando un acelerado desarrollo inmobiliario que se beneficia en gran medi-

da de la falta de reglas y de normativas actualizadas sin que nadie cuestione su ausencia en este debate y sin que quizás estos grupos sientan la necesidad de la presencia de esta figura de planificación regional, ya que su brazo político e in-cuestionable de influencia en el Gobierno les brinda tranquilidad.

Los poderosos instrumentos actuales, como los sistemas de información geográfica y teledetección al servicio de una regulación territorial y urbanística ágil y en continuo monitoreo, en realidad no deben visualizarse como una amenaza a esos grupos desarrolladores y constructores sino entenderse como una dinámica de mutuo provecho.

Es así como el debate debería concentrarse en cómo articular mecanismos de gestión para asociar el ordenamiento del territorio con objetivos de competitividad y desarrollo. La herramienta de planificación debería ajustar el instrumento con más acervo de sustentación científica

y de estudios que en este caso incuestionablemente es el plan Prugam, al cual podrían hacerse los ajustes requeridos para actualizar sus resultados tres años después de su entrega.

Un problema de fondo en los lentos niveles de crecimiento se encuentra en las deficiencias de infraestructura. Los datos sobre competitividad en América Latina arrojan resultados contundentes en este sentido para el caso de Costa Rica. Es así como el reto es encontrar un mecanismo intermedio para la gestión del territorio, la planificación y las infraestructuras que mantenga un equilibrio entre la inversión o aporte público tradicional y la completa privatización de los servicios. Lo que es importante considerar es que existen muchas opciones que permitirán sacar ventaja de las capacidades de regulación del Gobierno y los incentivos de lucro del sector privado, todo esto en beneficio de la ciudadanía con el objeto de ir consolidando un modelo de ciudad.

**Evolución de la práctica urbanística desde los años 60 a la actualidad**

	Urbanismo funcionalista años 60-70	Urbanismo territorial estratégico
Qué planificar	Solo lo físico espacial dándole énfasis a lo urbano	Articula lo físico-ambiental y lo socioeconómico, visión territorial
Quiénes planifican	Solo los técnicos de una oficina del Estado	Enfoque participativo, el Estado articula población, academia y otros
Con qué planificar	Solo un documento de plan estático	Plan, portafolio de proyectos, entidad de gestión y ejecución. Monitoreo y seguimiento de indicadores
Cómo planificar	El “deber ser” por decreto sin el componente de gestión, sin seguimiento y sin evolución de lo normativo	Articulación de plan y gestión integral

Fuente: Juan I. Duarte, Universidad Nacional General Sarmiento de Argentina. 2008

Las asociaciones público-privadas han sido una respuesta exitosa y de comprobadas virtudes en países latinoamericanos de economías emergentes como Chile, Brasil, México y Colombia, y es una tendencia de enorme crecimiento en China. Lo fundamental de este esquema es asegurar el equilibrio de objetivos y la sostenibilidad del mismo. Estas asociaciones funcionan también para el transporte público y para la regeneración de centros urbanos. La clave es tener una visión de desarrollo común y una instancia de gestión que las articule. De lo contrario, el resultado puede ser la situación actual de la Gam. En este momento existen cuatro estudios o propuestas de desarrollo de transporte público y movilidad con diferentes objetivos, no articuladas y desarrolladas en paralelo en el mismo momento y en el mismo territorio: se inició el estudio de la empresa brasileña Engevix con la propuesta de un sistema concesionado de tren eléctrico Heredia-San Pedro financiado por el CNC; Incofer promovió entonces un estudio de readecuación de las vías actuales con fondos de la Cooperación Española; la Municipalidad de San José obtuvo fondos de la Cooperación Francesa para el estudio de factibilidad del tranvía Pavas-San Pedro y el Invu propone en su Potgam un tranvía Desamparados-Santo Domingo. Esta situación insólita y a la vez preocupante pone de manifiesto la necesidad de esa instancia coordinadora que articule los esfuerzos de planificación tal como existe en Medellín con la Empresa de Desarrollo Urbano, en Bogotá con

el Idu y Transmilenio, en Curitiba con el IPPUC y en Portland con el Portland Bureau of Planning and Sustainability.

Otro ejemplo tiene que ver con los desplazamientos en automóviles que están asociados con el modelo de ciudad en la que vivimos. Entre más grandes las conurbaciones urbanas -con sistemas de transporte público ineficientes y servicios y hogares dispersos- los viajes en automóvil son más frecuentes. Sin este instrumento de planeación a la escala regional los desarrolladores inmobiliarios han promovido -de la mano de un inusitado *boom* de los créditos hipotecarios y las ferias de vivienda sin restricción de localización- la expansión desordenada de las ciudades. De igual forma puede señalarse las políticas de vivienda de Gobierno que siguen teniendo un enfoque cuantitativo y aislado sin esfuerzos productivos en la recuperación de oferta en los centros urbanos consolidados.

Con el objeto de concluir este artículo con aportes concretos y directos a valorar en la situación de la Gam se plantea cinco ideas para consolidar una sinergia competitiva:

1. Evidentemente las instancias oficiales de Gobierno responsables de la planificación urbana y territorial han presentado una clara inoperancia y su estado y capacidad están evidentemente reducidas sin que se visualice su rescate en el mediano plazo. Una acción rápida podría ser establecer una empresa público-

- privada para la planificación de la Gam con respaldo político y gerencia público-privada. Esta instancia estaría a cargo de la planificación y de la gestión y seguimiento de sus obras estratégicas mediante el seguimiento de un portafolio de proyectos de común acuerdo.
2. Hace unos años, bajo el concepto de *smart growth cities*, el Gobierno americano impulsó las hipotecas de ubicación eficiente. Este concepto se fundamenta en planificar las áreas de desarrollo idóneo para el modelo de ciudad compacta y sostenible, y a partir de esta delimitación se otorga un mayor monto para adquirir vivienda teniendo en cuenta los ahorros que se derivan de vivir equidistante y a escala peatonal de los servicios y con fácil acceso al transporte público. Esto disminuye la dependencia y adquisición de vehículos promoviendo de forma complementaria sistemas de movilidad públicos de bajas emisiones.
  3. El transporte público puede articularse desde esta empresa público-privada para orientar la vivienda en alta densidad a sus ejes de cobertura tal como se presentó en Curitiba y Bogotá, se propone en Ciudad Guatemala y se implementa en Guayaquil.
  4. Políticas de regeneración y repoblamiento no exclusivamente para San José sino para consolidar 20 centros

urbanos compactos en la Gam, en las cabeceras de cantón.

5. Recuperación y protección del paisaje asociado a los planes de ordenamiento como estrategia de potenciación del factor turístico ambiental de la Gam.

Como conclusión: inversión inmobiliaria, transporte público e infraestructura vial son tres ejes determinantes de la política de ordenación del territorio y requieren para su implementación un proceso de consulta y monitoreo técnico permanente y una gerencia pública privada permanente y equilibrada que asegure el paso de la planificación teórica y cerrada, ya ampliamente superada en América Latina, a la planificación para la gestión y el direccionamiento eficaz del territorio. Este objetivo implica múltiples aspectos no resueltos por el Potgam.

#### Referencias bibliográficas

- Folch, Ramón. (sf). *El Territorio Como Sistema*. Red de Barcelona de Municipios de Calidad.
- Lora, Eduardo. Concesiones de infraestructura. ¿Qué lecciones dejan dos décadas de éxitos y fracasos? *Dinero*, noviembre de 2011.
- Prugam. *Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana 2008-2030*. [www.prugam.go.cr](http://www.prugam.go.cr)
- Rojas, Eduardo. (2004). *Volver al Centro. La Recuperación de las Áreas Urbanas Centrales*. Washington: BID.