



Ingeniera civil.
Presidenta ejecutiva
del Instituto Nacional
de Vivienda y
Urbanismo.

El Potgam y el Prugam de cara al ordenamiento territorial de la Gam

..... || **Eugenia Vargas**

**L**a regulación del territorio debe ser ejercida a nivel nacional, regional y local. En los dos primeros casos, el ordenamiento es competencia del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu), así establecido en la Ley de Planificación Urbana (No. 4240), con la debida obligación de coordinar la participación de todas las instituciones del Estado involucradas según su competencia en materia de obras de desarrollo para el bien público; a nivel local, es decir en el territorio municipal, la regulación está cobijada bajo la figura de los planes reguladores cantonales y son de responsabilidad y competencia municipal.

Las ciudades de la Gran Área Metropolitana, sobre todo en los últimos años, muestran un descontrolado y rápido crecimiento; las actividades productivas, de servicios o bien de residencia y conectividad se han ubicado en sitios permitidos de acuerdo a un plan regulador cantonal que no ha estado enmarcado en un plan de ordenamiento de la región actualizado y basado en un estudio integral del comportamiento humano y el ambiente. Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que dentro de la Gran Área Me-



[Volver al índice](#)

tropolitana se ha venido construyendo un entorno urbano confuso, mediocre e irrespetuoso del acervo cultural y natural, debido a la falta de regulación en el ordenamiento territorial y a una planificación del uso del territorio con una orientación apropiada hacia el bien común.

Las infraestructuras resultan ser de gran impacto en el crecimiento económico de las regiones en que se desarrollan, incidiendo en cuatro aspectos básicos, a saber: costos en que incurren las empresas afectando la productividad, conectividad, accesibilidad territorial y bienestar general de la población laboral. La infraestructura se convierte entonces en un agente provocador de cambios sociales, económicos, ambientales, paisajísticos, viales y más, tanto positivos como negativos, según el punto desde el que se analice.

La vialidad y el transporte se constituyen en ejes fundamentales en la realización del entorno urbano metropolitano y corresponden a unas de las inversiones más altas de cualquier Estado, por lo que su planificación debe ser, también, eficiente y oportuna de forma que permita contar con una orientación de la inversión requerida en el tiempo.

El ordenamiento territorial obedece al comportamiento social y económico del ser humano. Es por esta razón que la regulación debe ir adelante, normando el uso del suelo con proyección del entorno deseado para que los cambios socioeconómicos no sean los que lideren el uso irracional del territorio impactando los

servicios disponibles y el medio ambiente en toda su dimensión. Por esta razón el Estado debe comprender la dinámica para orientar el ordenamiento y la organización territorial para el desarrollo del territorio nacional, dado que elementos como la segregación social y espacial en un entorno de diferencias étnicas, culturales y de diversidad económica generan tensiones, conflictos sociales y cambios geopolíticos.

En resumen, el ordenamiento territorial debe proporcionar a los habitantes mejores servicios, oportunidades y sobre todo mejores condiciones de vida, en armonía y respeto por el medio ambiente. Dicho de otra forma, la planificación del territorio tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes, haciéndola más equitativa, productiva y funcional en busca del desarrollo sostenible. El ordenamiento del territorio procura un ambiente de mejor habitabilidad para sus ocupantes, de tal forma que se convierta en un medio para lograr el desarrollo, la integridad y la competitividad a nivel local e impulse un desarrollo ordenado e integral.

* * * * *

Las razones por las que no se aprobó lo propuesto por el Proyecto de Planificación Urbana y Regional de la Gam (Prugam) son las siguientes:

1. Ausencia de una definición clara de la propuesta general: no cumplió

con los requerimientos teóricos, conceptuales y metodológicos para ser una propuesta de ordenamiento territorial dentro del ámbito regional ni tampoco de planificación urbana local.

2. Incongruencia entre el contenido de las propuestas y su Reglamento. Por ejemplo, el Prugam propone tres grandes “macro zonas” con base en la viabilidad ambiental: de mediana fragilidad, de alta fragilidad y de muy alta fragilidad. Sin embargo, mediante el Reglamento presentado es factible construir en todas las zonas propuestas a través de la elaboración de un estudio de impacto ambiental o del plan regulador respectivo, dando mayor libertad al crecimiento de la mancha urbana en la Gam con base únicamente en estudios ambientales sin considerar el impacto en los diferentes ejes temáticos que forman parte del tema como son la vialidad, la economía, el impacto social y la infraestructura.
3. No se respetan los límites del Gam 82, conocido como el anillo de contención urbana, sin valorar científicamente la función cumplida por la herramienta que detuvo el crecimiento desmedido de la mancha urbana con el Plan Gam del 82. Sin estudio de indicadores de fragilidad ambiental, se abre la Gam incorporando los cantones de Atenas y Grecia e incluso algunos distritos de San Ramón, desconociendo el im-

pacto que pueda producir en el territorio y en la población.

4. Dentro de su propuesta final, Prugam no presentó una estructura urbana aplicada al campo de la planificación territorial que aportara -en función de una estructura urbana- su respectiva propuesta de vialidad de forma integral e integrada; es decir, con sus corredores viales, sistemas de transporte público, áreas industriales, comerciales e institucionales; todo de carácter metropolitano.
5. En síntesis, se podría decir que la propuesta de Prugam se basó sustancialmente en el estudio de los índices de fragilidad ambiental aprobado por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena) y sus tres grandes macro zonas, sin contenidos urbanísticos dentro del ámbito de lo regional. La propuesta es un conjunto de señalamientos muy bien intencionados en materia de salud, educación y ambiente, pero carente en la mayoría de los casos de ubicación físico-espacial; dejando esa tarea a las municipalidades, olvidando que corresponde al Estado dictar políticas y directrices para orientar la actividad de una región. Esto representa una seria deficiencia de orden metodológico con impacto negativo de grandes dimensiones a través del tiempo en el tema del ordenamiento territorial de una región.

* * * * *

El Plan de Ordenamiento Territorial de la Gam 2030 (Potgam) es una propuesta integral de ordenamiento territorial para la Gam en materia de vialidad, transporte, urbanismo, infraestructura, redes y ambiente, estructura legal e institucional, y de comportamiento económico y social para el mejoramiento de la calidad de vida de la población del Valle Central. Es, por lo tanto, un tema país cuyo objetivo es actualizar el Plan Gam del 82, vigente hasta el día de hoy.

En retrospectiva, el primer compromiso que adquirió la institución fue la elaboración de una metodología de revisión de la propuesta presentada por el proyecto Prugam para actualizar el Plan Regional Metropolitano de la Gam 82. Al respecto es importante señalar que este proceso de revisión de documentos densos y voluminosos, acompañados de mapas y planos presentados por el Prugam, implicó una tarea laboriosa y compleja que se tuvo que asumir en condiciones muy difíciles, con recursos exiguos como los que en ese momento contaba la institución, y bajo una gran presión de diferentes sectores.

La desactualización de cualquier proceso de planificación urbana local o de ordenamiento territorial regional o nacional es algo inevitable, lógico y esperable, ya que la única constante en planificación es el cambio y la incertidumbre. De ahí que con el Plan de la Gam 82 no podía ser diferente, y efectivamente por deci-

siones de orden político-institucional, por los mismos procesos sociales y económicos, como el comportamiento demográfico, tendencias de crecimiento y ocupación del suelo poblacional, localización de actividades productivas, avances tecnológicos, aumento en el parque vehicular, invasión de terrenos por la acción humana para diferentes tipos de actividades, entre otros, el Gam del 82 se desactualizó, resultando imprescindible buscar alternativas para actualizarlo y readecuarlo a las nuevas exigencias y transformaciones que lo volvieran eficiente y eficaz acorde con la realidad actual social, económica, legal e institucional del país.

Los insumos del proyecto Prugam significaron un gran aporte para la elaboración del Potgam 2030.

La elaboración y aprobación por parte de Setena de la viabilidad ambiental para la Gran Área Metropolitana, constituye la base ambiental sobre la cual el Invu elaboró la propuesta del Potgam 2030, con la participación de todos los actores sociales y políticos directos, a saber, municipios, cámaras, colegios profesionales del ramo, universidades y más.

Hoy el Potgam 2030 cuenta con una cartografía actualizada mediante tecnología de punta, con diagnósticos actualizados en sus diferentes ejes temáticos que se constituyen en exhaustivos estudios mejorados y ajustados al campo de la planificación territorial propiamente dicho, como es el caso del análisis social; con las propuestas viales actualizadas en coordinación con el Ministerio de Obras



Francisco Rodríguez. Gran Área Metropolitana

Públicas y Transportes tomando en cuenta el plan vial de esa institución, el ferrocarril y el tranvía.

El Potgam 2030 hace un abordaje metodológico de planificación en cascada, teniendo claro que existen unos cantones que tienen planes reguladores urbanos aprobados y otros que los tienen en proceso de elaboración. En el caso de los primeros se establecen mecanismos de coordinación y búsqueda del consenso para que los municipios acepten incorporar las propuestas regionales vía modificación de sus planes reguladores. En el caso segundo, los municipios coordinarán con la Dirección de Urbanismo del Invu la in-

corporación de esas directrices generales desde el principio de la elaboración de los planes reguladores.

La principal herramienta del Gam 82 fue el anillo de contención urbana, respetado por múltiples votos de la Sala Constitucional e ícono nacional de la protección al ambiente en materia urbana. El Potgam 2030 actualiza los límites de ese anillo de tal forma que no obedezca a una línea imaginaria como fue en sus inicios, y trazado mediante rudimentarias herramientas, sino que, con tecnologías actuales, se delimita conforme a referencias reales como son los ríos o vías existentes.

El área de crecimiento urbano delimitada en la nueva propuesta es muy similar a la del Gam 82; sin embargo, el Reglamento otorga a los gobiernos locales la potestad de permitir el crecimiento de su cuadrante urbano, ampliando el límite del anillo cuando tengan presión por crecimiento demográfico y cumpliendo con los estudios técnicos y ambientales necesarios para mantener la sostenibilidad en el desarrollo, conforme a la autonomía y responsabilidad municipales.

El Potgam 2030 propone una estructura urbana polinuclear, fomentando el realce cultural de cada núcleo poblacional, en busca de la “venta” de la idiosincrasia de cada pueblo, atrayendo de esa forma al turista y fortaleciendo la identidad de cada una de las áreas metropolitanas. En la definición de los centros urbanos, el Potgam 2030 propone áreas de servicios públicos, de salud, educativos, de zonas verdes, residenciales, pudiendo el municipio establecer zonas industriales; facilitando la creación de fuentes productivas de empleo para la población, en procura de un mejoramiento de la economía de sus pobladores y por ende del municipio. La estructura urbana polinuclear pretende además disminuir la necesidad de traslado de sus habitantes en sus actividades laborales, con la consecuente reducción del tiempo de transporte de un sitio a otro de manera que mejore su productividad pero sobre todo su calidad de vida.

En busca de una conectividad eficaz y eficiente en la Gam el Potgam propo-

ne un esquema integrador de vías bajo el concepto de unas rutas primarias a lo largo de la Gam (este-oeste) al norte y al sur, conservando propuestas existentes; se marcan ejes norte-sur, dos al este y dos al oeste de San José complementados con una red de vías secundarias para conectividad interna de la Gam y los nuevos núcleos urbanos propuestos. El ferrocarril se mantiene como se propone en el Plan Nacional de Vialidad y se adiciona la red de tranvía urbano específico para pasajeros, además de la vialidad vehicular. La propuesta incluye las rutas turísticas, verdes y ciclovías con el objetivo de fomentar el desarrollo turístico del valle metropolitano e identificar al habitante con su entorno.

En el tema ambiental, el Potgam incluye la flora y la fauna, grandes ausentes en el Prugam, así como la matriz de criterios de uso del suelo según la vulnerabilidad a la contaminación de acuíferos para la protección del recurso hídrico del Servicio Nacional de Riego y Avenamiento, elementos básicos y fundamentales tratándose de un país cuya mayor riqueza la conforman esos elementos.

Es así como la propuesta de Potgam 2030, con fundamento en los requerimientos ambientales propios del marco jurídico nacional, establece una zonificación del territorio de la Gam dividida en zonas y subzonas. En primer lugar está la llamada zona de protección forestal, correspondiente a los terrenos de vocación forestal, con pendiente irregular y de conservación de sistemas ecológicos; dividiéndose en

subzonas de acuerdo a sus características ambientales y de protección requerida; en estas zonas o subzonas los usos permitidos son limitados.

En segundo lugar está la llamada zona agropecuaria correspondiente a terrenos de alta fragilidad con vocación agrícola; solamente en esta zona agropecuaria se permiten las parcelas agrícolas.

En tercer lugar está la zona urbana, que a su vez se divide en subzonas industrial, institucional y de uso mixto, de núcleos residenciales, corredores financieros, de alta tecnología y comerciales, subzona verde, de corredores turísticos, subzona de vialidad y transporte y subzona de redes e infraestructura.

El Gobierno, a través del Invu, ha cumplido así con la planificación del territorio de la Gran Área Metropolitana de manera seria, global, urbanística y tomando en consideración la variable ambiental complementada con la flora y la

fauna de la región, así como la matriz de protección del recurso hídrico, el comportamiento económico y demográfico de la Gam, la demanda de conectividad, el mejoramiento de los tiempos de transporte, así como la disponibilidad de los servicios y el hábitat de los pobladores de la Gam.

La tarea impostergable de contar con una herramienta moderna, eficiente y eficaz para el ordenamiento territorial de la Gam se ha cumplido con el apoyo incondicional del Gobierno de la República, con los recursos del Estado. Ahora solo nos toca esperar que se emita el decreto respectivo conteniendo el Reglamento que comprende el resultado de tanto estudio e insumo técnico; así como la anuencia de los municipios de la Gam para incorporar las directrices y lineamientos en materia de ordenamiento territorial que allí se establecieron. Estoy segura de que así será, porque han estado hombro a hombro con la institución en esta labor.