



La cuestión urbano-regional desde la ecología política frente al ordenamiento como gestión del territorio en la Gam

Geógrafo. Profesor e investigador en la Universidad Nacional.

Coordinador del proyecto Gestión de Actividades y Proyectos del Área de Ordenamiento Territorial y Planes Reguladores de la Escuela de Ciencias Geográficas.

..... || **Omar Arrieta**

En este breve ensayo queremos evidenciar las contradicciones que aparecen cuando se parte de la concepción del ordenamiento como gestión político-administrativa y sinónimo de planificación técnica del territorio, en vez de partir de aquella otra de acuerdo con la que la cuestión urbano-regional y la participación ciudadana están en la base de las propuestas científicas orientadas hacia el ordenamiento, la planificación y la gestión territorial. Ya que esta, *la planificación urbano-regional, desde la ecología política o ecología crítica* (ver estos dos enfoques en Domene, 2006; Poli, 1994, 2006 y 2010; Casellas, 2008), impone retos diametralmente distintos a los que imperan cuando se utilizan modelos o alternativas simplemente técnicas que descuidan el análisis científico y la participación democrática de los ciudadanos, como si la finalidad del ordenamiento territorial estuviera unida a esa idea fija, eterna, de progreso (y desarrollo) heredada de la modernidad capitalista, que además de ser de por sí discutible no siempre es la misma para científicos, empresarios, políticos o ciudadanos comunes. Las contradicciones en el fondo están relacionadas con el problema del poder y los procesos de acumulación



Volver al índice

de capital en una economía de mercado, y con las formas en que este se apropia de la naturaleza y los recursos que, a nuestro juicio, han generado la polémica sobre virtudes y defectos que se achacan unos y otros, desde el Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam) y el Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (Potgam).

Para lograr nuestro propósito nos referiremos de manera sucinta a los conceptos de gestión y planificación en el contexto de los estudios urbano-regionales; luego, brevemente, a la idea de desarrollo sostenible y territorio frente a la idea de riqueza y bien común en el ordenamiento del espacio *desde una economía para la vida*; seguidamente al concepto de zonificación como fragmentación de los ecosistemas y a la necesidad de fijar límites a la expansión urbana; y, finalmente, propondremos alternativas al ordenamiento y al conflicto de la Gran Área Metropolitana (Gam) desde la cuestión urbano-regional en el marco de la ecología política o ecología crítica. Enfoque que, según nosotros, es indispensable y constituye la base científica, inevitable, para la comprensión del problema de planificar, ordenar y gestionar seriamente el territorio. Después de esto están otros temas propios de un objeto de conocimiento complejo, que incluyen (a) las metodologías y técnicas para los estudios científicos, (b) el aparato jurídico normativo y (c) la cuestión político-administrativa *strictu sensu*, a los que no nos referiremos en este ensayo, y que nos

parece son los temas que han concentrado la polémica Prugam–Potgam.

* * * * *

La cuestión urbano-regional desde la ecología crítica no solo es un enfoque teórico que parte del análisis de los procesos (contenidos) que generan formas (continentes), que históricamente configuran los espacios urbanos y las regiones, producto de la evolución o el desarrollo de las actividades económicas, del mercado y de la red de circulación de mercancías, sino que además, hoy, las relaciones de clase, las contradicciones interétnicas, el enfoque de género y las particularidades que asume el proceso de acumulación de capital a escala mundial y su dinámica de crisis y recomposición a través de lo que David Harvey ha dado en llamar acumulación por desposesión, integran la temática ambiental desde la ecología política.

Recordemos que la gestión del territorio, el ordenamiento o la regulación, son inventos humanos para leer la naturaleza y la transformación que esta sufre con el avance de la producción social, de las fuerzas productivas y las tecnologías; es decir, cuando los técnicos o científicos intervienen en el territorio hay allí una propuesta deliberada, discutible, un modelo que trata de explicar lo que sucede más allá de nuestros buenos o malos deseos. Pero en la base de todas estas transformaciones se encuentran, primero, la naturaleza, luego la sociedad y la producción, las fuerzas productivas y las tecnologías, después el

Estado, el territorio y el interés de este por planificar y proponer un modelo territorial *deseado* (entre comillas) que termina transformándose en un discurso político-ideológico del que toma las decisiones y las emprende. Es decir, entre la propuesta y la toma de decisiones hay un largo camino empedrado de buenas intenciones, discursos ideológicos y uso del poder.

De esta manera, planificación y gestión son dos caras de una misma moneda que aparece en la modernidad capitalista más reciente. Pero, muchas veces, la función de planificación urbana desde lo jurídico-político, y técnico y administrativo, se ejerce sobre una unidad territorial que para nada responde a las formas específicas de la configuración del espacio; es decir, casi nunca es asumida dentro de una concepción del espacio como totalidad, producto de un proceso histórico-social vinculado a la transformación de la naturaleza. Tampoco, desde el punto de vista del espacio socialmente construido la planificación responde a los principios de equidad o de uso democrático del territorio, y, por eso mismo, sin que medie en el proceso de planificación principio alguno de uso racionalmente equilibrado de los recursos o armónico del paisaje.

Por otra parte, en la práctica del control del territorio, de sus usos y de las políticas de planificación, continúan privando de manera impositiva y autoritaria las visiones centralistas, fragmentadas institucionalmente (cada ministerio define su plan de desarrollo y el control sobre

la porción del espacio que sectorialmente le corresponde), y esta forma de ejercicio del poder institucional cuenta con el respaldo de un cuerpo de leyes generales que muestra la dificultad, desde el punto de vista jurídico-político, no solo de comprender el espacio como totalidad sino incluso de gestionarlo al nivel nacional, regional o local.

Se supone que el ordenamiento del territorio debe responder al interés general, pero en nuestro país nunca se sabe exactamente qué es esto por más que la Sala Constitucional constantemente nos lo recuerde. Así, el interés general se convierte en un plato de babas elaborado por los políticos y sus ocurrencias, las más de las veces motivadas por el clientelismo político o la presión de los grandes inversionistas, que se plasman, sin lugar a dudas, en documentos de “buenas intenciones”, que serán buenas o no según el ángulo desde el que se miren. Sin embargo, la sociedad tiene la posibilidad de mantener, destruir, potenciar o recuperar los ecosistemas, y estas posibilidades se inscriben en los procesos de planificación actual dentro de una propuesta de modelo territorial.

* * * * *

Para Poli (2006) el concepto de sostenibilidad, tal y como hoy lo utilizamos, nos asegura que las tecnologías verdes nos pueden ayudar a resolver problemas del medio ambiente y nos posibilita elevar el crecimiento económico sin que tengamos que necesariamente cambiar los



Francisco Rodríguez. Gran Área Metropolitana

estilos de consumo. Por otro lado, para impulsar el “desarrollo sostenible” tendremos siempre que identificar aquellas partes del territorio que generan recursos naturales a mantener: tierras de cultivo, pastos y bosques, que, como señalan algunos expertos en el cálculo de la huella ecológica, deben separarse del desarrollo urbano, ya que una vez producida la urbanización no es posible la vuelta atrás y supone la destrucción inevitable, el arrasamiento y la desaparición física total del ecosistema. Esta realidad objetiva, irrefutable, está en el centro de la disyuntiva

entre procesos de urbanización y sostenibilidad de los recursos naturales estratégicos, es decir, en la dialéctica conservacionismo-desarrollo (Miralles, 2009).

Precisamente estos problemas se han agravado por el inarmónico sistema de ordenamiento territorial en la Gam, por los procesos productivos desvinculados de las variables socio-espaciales, y con una clara concepción ideológica de lo que se entiende por desarrollo: desarrollo del mercado capitalista. Es decir, el proceso de metropolización en la Región Central, que es el elemento espacial en la gestión

del territorio de la Gam, está subordinado a los procesos de artificialización de la naturaleza, que no pueden ser analizados (pensados, gestionados) separadamente de la dinámica que asumen los procesos de acumulación y sus tendencias históricas ocurridos en este espacio concreto, particular.

El riesgo no solo es un asunto global sino que es también un asunto multi-escalar, y en este sentido compete a los continentes, a los países, a las regiones y a las comunidades locales. De ahí que la fortaleza de la teoría de la sociedad del riesgo es la de ubicarnos en los problemas y las alternativas globales, pero también es esencial entender que en la vieja ley de la concatenación universal de la materia, y en cuestiones territoriales, lo particular y lo singular son igualmente esenciales para los estudios de la totalidad. Y, a nuestro juicio, más que una disputa entre una u otra solución como la mejor, hay que mirar para otra parte, visualizar el contexto, en este caso particular, de lo urbano regional en la Gam, para resolver los conflictos, que son de carácter político y de gestión política del territorio.

Podríamos decir que la riqueza está en otra parte y todavía no la vemos o no le damos su verdadero valor. Probablemente los directores del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu) tengan razón cuando señalan, por ejemplo, algunos errores técnicos en la zonificación del Prugam y quejas de algunos cantones por la no participación real de las comunidades. Probablemente los defensores del Prugam

tengan razón cuando señalan que los estudios técnicos que ellos realizaron demuestran que no se debe mover el anillo de contención. Probablemente es un error o un acierto -depende de la posición del observador- pensar, como piensan en el Invu, que son los gobiernos locales los que deben poner las reglas del juego, pues abrir calles significa expandir horizontalmente demasiado el espacio urbano, y esto es una caja de sorpresas. Y es casi seguro que todos tienen un poco de razón y un poco de insensatez en lo que dicen, pero deberíamos empezar por encontrar los puntos fuertes de las propuestas, señalar las debilidades y corregirlas y comenzar a trabajar para recuperar con seriedad la Gam como región geográfica estratégica para el bienestar del país, y esto pasa por cambiar el paradigma o los paradigmas desde los que se ha partido para hacer ambas propuestas, con el juicio crítico que combine lo objetivo y lo subjetivo, es decir, el análisis científico y técnico con las aspiraciones por un mañana mejor que tenemos todos los que aquí habitamos.

Pero los objetivos del ordenamiento del territorio: desarrollo socioeconómico y ecosistémico equilibrado de las regiones, mejora en la calidad de vida de los pobladores, protección y gestión responsable de los recursos, uso racional y justo del territorio, actualmente se manejan de forma muchas veces antojadiza y se manipulan políticamente.

En este aspecto, según la mayoría de los expertos, hay una contradicción entre las propuestas Prugam y Potgam (unos y

otros, partiendo del discurso del desarrollo sostenible), específicamente en el deseo de distintos agentes desarrolladores por apropiarse de manera privada, directa o indirectamente, del bien común, o de apropiarse de “ecosistemas baratos” para implementar proyectos altamente rentables.

Así, entonces, lo que está en juego en la Gam es algo más que un par de propuestas de planificación más o menos acertadas; lo que está en juego es el patrimonio del país, y la pregunta es la misma: ¿Es aceptable la sustitución del patrimonio ecológico de la Región Central del país y, por tanto, su destrucción irreversible en aras del desarrollo urbano, en zonas ecológicamente estratégicas para el futuro de Costa Rica? Nos parece que los estudios técnicos, provengan de donde provengan, han identificado zonas ecológicamente frágiles, zonas de recuperación, zonas urbanizables y áreas que no es posible abrirlas al mercado del desarrollo sostenible capitalista.

La economía para la vida es la única que tiene valor, es decir, es la única que nos garantizaría preservar la vida en sociedad y en el planeta como el gran ecosistema, *dentro de los límites que imponen las restricciones de los ecosistemas locales*. Como señala la ecología crítica, el fuerte componente ideológico de la sostenibilidad tranquiliza conciencias, justifica el discurso político y perpetúa y legitima la explotación irracional de los recursos naturales y los lleva al absurdo, como con las exploraciones petroleras “ecológicas” en áreas coralinas o el *carbon market*. El

riesgo global de Beck es, como arriba señalamos, también local, y el Estado, los empresarios y el movimiento social deben asumir una mayor responsabilidad ética frente a lo que ocurra a escala regional o local porque, como algunos críticos señalan, ya no se trata ni siquiera de las futuras generaciones sino de las actuales.

Así, para nosotros, la cuestión urbano regional es esencialmente una cuestión ambiental, pero vista no desde la sostenibilidad; no se trata de un problema más o menos tecnológico, o más o menos ideológico, tampoco se trata de un fundamentalismo ambientalista que subordina todos los otros niveles de la vida en sociedad a la explicación del arrase de la naturaleza; es un problema ético, social, de organización y esencialmente político, de ejercicio responsable y democrático del poder, y no un discurso pseudo-ideológico (Poli, 2010).

La zonificación puede fragmentar aun más el territorio y con ello separar unidades ecosistémicas esenciales para la vida, es decir, romper la complejidad sistémica, que cada vez es no solo más evidente sino mejor comprendida por científicos y movimientos sociales, y no siempre por tecnócratas y políticos. Pero la zonificación puede definir los parámetros dentro de los cuales es posible utilizar el territorio sin romper ecosistemas y sin tener que volverlos irreversibles. Planificación urbana no solo no significa clasificación o zonificación de usos del suelo, significa también recuperación de espacios degradados, pero, fundamentalmente, búsqueda de una mejor distribución de la

riqueza, participación comunal, concertación, uso y explotación racional de los recursos con que cuenta un territorio como un sistema socio-físico natural integrado, y esta configuración del espacio geográfico está definida, en última instancia, por una formación sociopolítica propia de cada nación, por el estilo de desarrollo que esta formación sociopolítica ha establecido. Pero en nuestro país a veces predomina la dictadura del mercado global, es decir, de una economía para la destrucción socio-ambiental. Es aquí cuando surgen las grandes contradicciones entre las leyes del mercado, las leyes propias de la producción del espacio geográfico y las leyes que propone un Estado para administrar y gestionar su territorio, relaciones que casi nunca se producen bajo prácticas concertadoras.

* * * * *

La mediación entre el espacio como territorio y los procesos normativos se realiza a través de la administración y la gestión. A partir de ellas emergen los grandes problemas entre lo público, lo privado y la privatización, que desembocan en acciones de control a veces autoritarias y otras veces técnico burocráticas. Para lograr una gestión del territorio que garantice el bienestar de los ciudadanos y el mejor uso del entorno es necesario que el Estado costarricense defina claramente las funciones de administración a escala nacional, regional y local. Los procesos de construcción del espacio se expresan

en acciones y mediaciones que tienen diferentes escalas. Estas últimas definen distintos y complementarios procesos de planificación que, eventualmente, garantizan no solo la participación democrática de los ciudadanos en los procesos de ordenamiento territorial sino, además, un uso eficiente del espacio y una mejor distribución de los beneficios y costos del planeamiento. Esto hasta ahora no ha ocurrido, ni se resuelve en el marco de la polémica Prugam-Potgam. Están esperando una discusión política seria en el país.

El desarrollo urbano y de su entorno inmediato, que se plasma espacialmente en los procesos de expansión de las ciudades y la incorporación de los espacios rurales a la dinámica urbana (la urbanización del campo), implica la protección de ese medio ambiente que va de la ciudad a los espacios libres y que en cada zona, o territorio específico, presenta particularidades que deben ser atendidas desde la legislación general y desde la legislación local (a través de los planes reguladores cantonales). En la Región Central se deben desarrollar “espacios rururbanos como conjuntos ecosistémicos” como una totalidad dialéctica. Y las ciudades consolidadas deberán dedicarse, en los próximos años, a recuperar los espacios verdes y el enfoque de ciudades sostenibles dentro de la concepción de una economía para la vida.

En las investigaciones y propuestas orientadas al ordenamiento territorial en zonas de encuentro entre espacios urbanos y ecosistemas estratégicos debemos ser

claramente normativos. En este sentido Casellas (2008) señala que debemos identificar qué crecimiento es bueno y cuál es malo. En el caso de la Gam sin duda hay que discernir claramente qué tipo de crecimiento se quiere para conservar y recuperar no solo los ecosistemas rurales sino los urbanos, y esto está asociado al tipo de ciudad que queremos, no solo en términos de la morfología, del urbanismo, sino incluso en términos de las dimensiones que deben tener los conglomerados urbanos que conforman la Gam. Estas son cuestiones relevantes para establecer criterios de intervención, planificación y gestión de la región, pero son problemas que no están separados de los cambios que urge poner en práctica para optar por un modelo de crecimiento urbano regional que proteja y recupere ecosistemas esenciales para la vida en sociedad. En lo que se refiere a la Gam las cuestiones urgentes van más allá de las propuestas en papel.

Referencias bibliográficas

- Casellas, A. (2008). Geografía eco-crítica: el giro medio-ambientalista como eje vertebrador de una nueva territorialidad. Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. *Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008*. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/68.htm>
- Domene, E. (2006). La ecología política urbana: una disciplina emergente para el análisis del cambio socio-ambiental en entornos ciudadanos. En *Doc. Anàl. Geogr.* (48), 167 -178.
- Miralles, J. L. (2009). *Urbanismo y sostenibilidad*. Programa de Doctorado en Ciencias Técnicas. Especialidad: Ciencias Técnicas en su Dimensión Ambiental. Centro Universitario José Antonio Echevarría, La Habana, Cuba.
- Poli, C. (1994). Le conseguenze politiche della questione ambientale. Introduzione. En: Poli, C. (Ed.), *Etica ambientale. Teoria e pratica*, Milano: Guerini e Ass.
- Poli, C. (2006). *Rivoluzione Traffico. Meno Mobilità Più Comunicazione*. Roma: Robin Edizioni.
- Poli, C. (2010). Sustainable Development: from Fallacy to Fraud. *Human Geography A New Radical Journal* Volume 3, Number 2.