

Rodríguez, Francisco
Plan de desarrollo urbano en Gran Área Metropolitana
Revista de Ciencias Ambientales, vol. 34, núm. 1, julio-diciembre, 2007, pp. 2-15
Universidad Nacional
Heredia, Costa Rica

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=665070698001>



Revista de CIENCIAS AMBIENTALES

Tropical Journal of Environmental Sciences



Plan de desarrollo urbano en Gran Área Metropolitana

Urban Development Plan in the Greater Metropolitan Area

Francisco Rodríguez^a

^a El autor, geógrafo, es coordinador del Sistema Urbano Ambiental y del Sistema de Información Geográfica del proyecto Planificación Urbana y Regional del Gran Área Metropolitana (Prugam) y académico de la Escuela de Ciencias Geográficas de la Universidad Nacional, Costa Rica.

Director y Editor:

Dr. Eduardo Mora-Castellanos

Consejo Editorial:

Enrique Lahmann, UICN , Suiza

Enrique Leff, UNAM, México

Marielos Alfaro, Universidad Nacional, Costa Rica

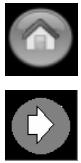
Olman Segura, Universidad Nacional, Costa Rica

Rodrigo Zeledón, Universidad de Costa Rica

Gerardo Budowski, Universidad para la Paz, Costa Rica

Asistente:

Rebeca Bolaños-Cerdas



Plan de desarrollo urbano en Gran Área Metropolitana

por FRANCISCO RODRÍGUEZ

RESUMEN

Se describe cómo ha sido el desarrollo de la urbanización en Costa Rica en los últimos años y cuáles han sido las pocas acciones planificadas efectuadas al respecto. Se analiza algunos conceptos referentes a la “ciudad deseable” que los paradigmas urbanísticos modernos ofrecen y el cómo alcanzarla. Se describe algunas políticas impulsadas en los últimos 20 años en la Gran Área Metropolitana (Gam), comenzando por el Plan Gam, de 1982, y se releva algunos conceptos de éste retomados en las fases I y II del –en progreso- Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Se expone la propuesta en gestación del Proyecto Regional Urbano de la Gam. Finalmente, se presentan recomendaciones tendientes al logro de ciudades más humanas, competitivas y con más alta calidad de vida.

It is described how has been the urbanization development in Costa Rica in the last years and which has been the few planned actions towards that. It is analyzed some concepts referred to the “desirable city” that modern urbanistic paradigms offer, and how to reach it. It is described some politics impulsed in last twenty years in the Great Metropolitan Area (GAM), beginning with Gam Plan, from 1982, and some concepts that are replaced from this, taken from phases I and II of the –in progress- Plan Nacional de Desarrollo Urbano (National Plan of Urban Development). It is exposed the proposal in gestation of the Regional Urban Project of the GAM. Finally, recommendations are presented along the lines of a accomplishment of more human cities, more competitive and with a higher life quality.

La sociedad actual, eminentemente urbana, coexiste con una población rural que adquiere hábitos urbanos y que tiene un ambiente cada vez más frágil y deteriorado por los procesos de urbanización. Actualmente, el planeta tiene cerca de 6.000 millones de habitantes y el mayor índice de crecimiento se presenta en las ciudades: Mientras el 29 por ciento de la población mundial era urbana en 1950 hoy lo es el 50 por ciento, y hacia 2030 podría ser superior al 60 por ciento; en América Latina constituye el 70 por ciento.

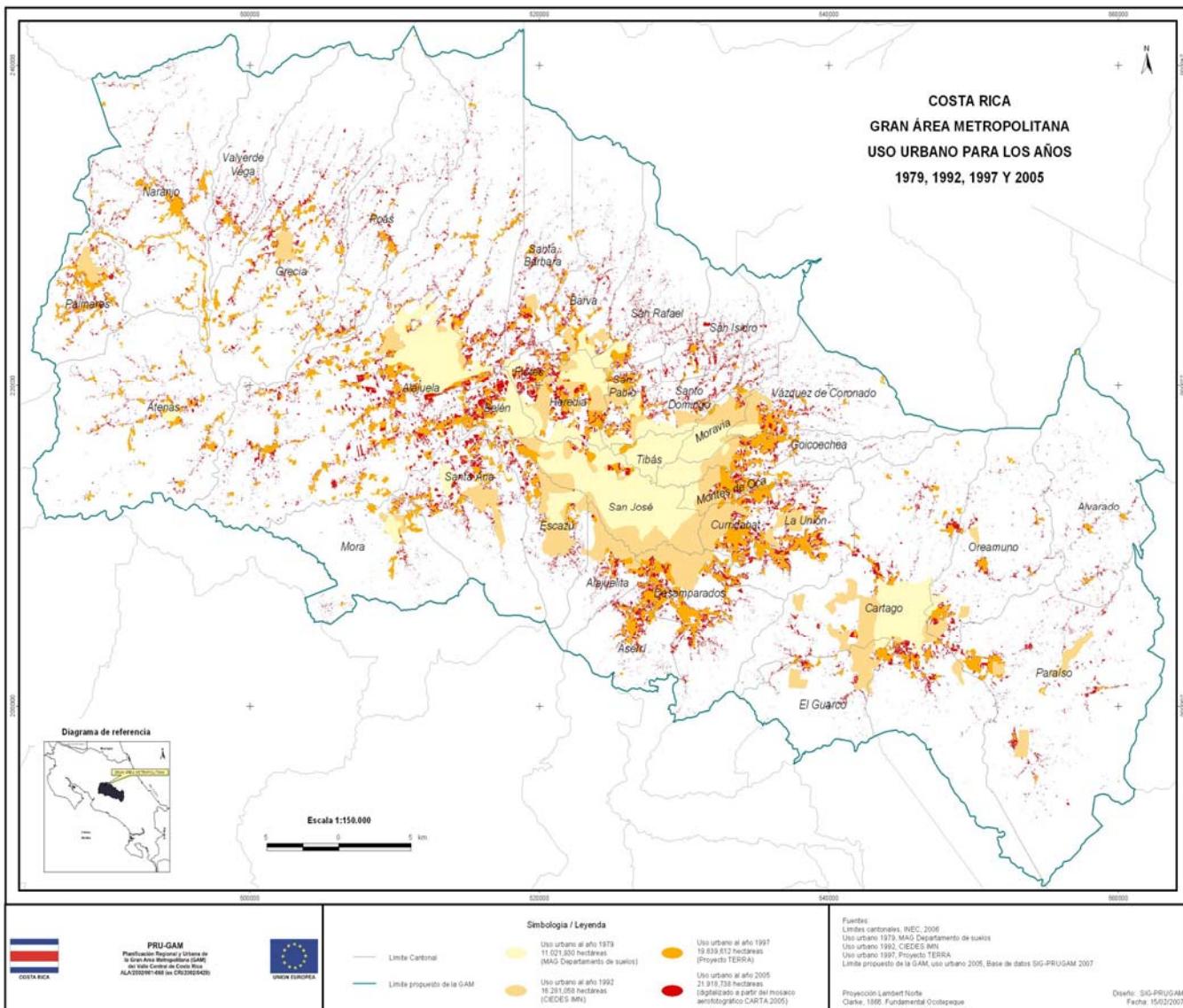
Paralelamente, procesos como la internacionalización de la economía y la globalización tienen una incidencia directa en la estructuración del territorio tanto urbano como regional, y es por esto que es imposible planificar y pensar la ciudad desde una perspectiva localista y aislada. Los movimientos económicos, la dinámica geopolítica, las modificaciones socioculturales y los cambios en las estructuras sociales presionan sobre el desarrollo urbano de una forma que requiere replantear los sistemas de planificación tradicional desde una perspectiva multidisciplinaria e intersectorial.

Urbanización en Costa Rica

Costa Rica, en forma aun más rápida que muchos de sus vecinos latinoamericanos, se dirige vertiginosamente hacia un futuro cada vez más urbano. Los datos de las imágenes de satélite (Kohlmann 2002: 187) ponen en evidencia una mancha urbana en el área central del país cuyo crecimiento en tan solo 11 años es de un 80 por ciento. El crecimiento paralelo de la red de caminos por la forma como se distribuye la población en el territorio, permite vislumbrar un territorio urbanizado en un gran porcentaje. Esta situación, que se va consolidando en una realidad de notables proporciones, se produce sin que se haya tomado las medidas para poder enfrentar las implicaciones que en la calidad de vida y en la eficiencia económica puede acarrear el fenómeno urbano. La metropolización y el crecimiento urbano expansivo y lineal con muy bajas densidades y sin ningún patrón de

El autor, geógrafo, es coordinador del Sistema Urbano Ambiental y del Sistema de Información Geográfica del proyecto Planificación Urbana y Regional del Gran Área Metropolitana (Prugam) y académico de la Escuela de Ciencias Geográficas de la Universidad Nacional.

Mapa. Crecimiento urbano en Gam



planificación conllevan inmediato deterioro ambiental. La ocupación de áreas naturales, zonas de riesgo y suelos de valor agrícola, y la contaminación de zonas de recarga acuífera y de fuentes de agua, están llevando a su inhabilitación para el consumo humano.

Los primeros asentamientos y posteriores poblaciones conurbanas de Costa Rica presentan gran homogeneidad y similitud en su original esquema urbano de desarrollo, generado a partir del tipo “pueblo”, término que denota un origen común a partir de una trama regular de crecimiento desde el cuadrante principal alrededor de la iglesia, la plaza de fútbol y algún edificio significativo como la municipalidad. Este origen común permitió desarrollos muy similares, con adiciones sucesivas en torno al núcleo central. Sin embargo, el crecimiento de los últimos 25 o 30 años muestra una preocupante forma de expansión urbana lineal a lo largo de una vía principal que dispersa el crecimiento dificultando y haciendo más costoso el traslado de servicios a zonas cada vez más distantes y generando una notable pérdida de fluidez en los desplazamientos a lo largo de vías que en un principio eran más fluidas y se han convertido en ejes de crecimiento urbano. (De ese esquema original de asentamientos y ciudades tipo “pueblo” se puede extraer unas ventajas comparativas que podrían ser aprovechadas: la escala humana, la posibilidad de densificación y humanización, la accesibilidad a servicios mixtos y el probable control del acceso de vehículos de transporte público y privado que permitirían una adecuada dirección del crecimiento.)

El sistema urbano nacional es débil y descoordinado institucionalmente y muestra una ausencia de lineamientos estratégicos y de planificación urbana local, regional y nacional. El crecimiento es dispar entre las ciudades, desordenado, con tendencia a ser lineal a lo largo de los caminos y carreteras; de baja densidad, con evidentes desequilibrios en vivienda; la desatención y la poca protección ambiental se aprecian en la fuerte invasión de zonas agrícolas y forestales.

En materia de gestión urbana se aprecia -en general- una escasa vinculación con los inversionistas privados y una ausencia de políticas de vivienda asociadas a un modelo de desarrollo urbano nacional; con una alta concentración urbana en el ámbito subregional central y una peligrosa dispersión dentro de éste. La Gam es el centro de mayor jerarquía nacional como consecuencia de la actividad productiva, económica y de servicios que concentra.

Bajo las tendencias actuales, la Gam seguiría siendo la región urbana más importante del país. La presión para ubicar más y mejores viviendas y la demanda de servicios públicos e infraestructuras se seguiría manteniendo. La red vial seguiría siendo deficitaria, las grandes obras e inversiones en infraestructura vial se ejecutarían no antes de 10 o 20 años, mientras aumentara la dispersión geográfica y se volviera inmanejable la flota vehicular y sus efectos. La contaminación ambiental derivada de los automotores alcanzaría niveles alarmantes, causando estragos en la salud y el sistema financiero. Seguirían los procesos de urbanización horizontal de baja densidad empeorando las condiciones de inseguridad e ineficiencia económica. Con ello, la presión sobre los recursos hidrográficos seguiría en aumento, sobre pasando la demanda a la oferta en el corto plazo. El tratamiento de aguas negras seguiría ausente, poniendo la red hidrográfica en extremo peligro.

En 15 años debería construirse 12.000 km de vías para mantener la situación actual, y la contaminación del aire se multiplicaría por cuatro. Las vías necesarias para mantener las presas abarcarián el 10 por ciento del territorio de la Gam (solo en esas nuevas vías). La Gam destinaría el 18 por ciento del territorio a carreteras (actualmente destina solo el 8 por ciento). En 20 años debería construirse 335.000 viviendas en respuesta al crecimiento poblacional. Y el área para esas casas sería de 3.470 ha extra en 2010 y de 3.170 has más en 2020.

AÑO	VEHICULOS	Km. DE VIA
2003	500.000	8.900 (existentes)
2010	1.000.000	15.000 (requeridos)
	2.000.000	21.000 (requeridos)

AÑO	POBLACION	VIVIENDAS OCUPADAS
2000	2.100.000	545.000 (existente)
2010	2.810.000	175.000 (requeridos)
2020	3.455.000	160.000 (requeridos)

En consecuencia, la calidad de vida sería prácticamente insostenible, con alto grado de contaminación y congestionamiento vehicular, mayor inseguridad ciudadana, abandono de las ciudades y fuerte concentración en la periferia. La infraestructura no soportaría la flota vehicular. La ciudad podría desmoronarse en un conflicto de servicios y soluciones informales paralelas al sistema oficial. La sociedad podría polarizarse socialmente, con espacios geográficos diferenciados, poniendo en riesgo la convivencia pacífica. Al estado le sería muy difícil retomar las riendas y el sector privado construiría sus enclaves. La ciudad sería más hostil.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) -del que aquí se da cuenta- propone el establecimiento de ciudades compactas con una alta concentración poblacional en alta densidad, baja y mediana altura, mediante un esquema multifunción al que el poder permita realizar muchas actividades con muy poco desplazamiento y asistidas por un sistema de transporte público de alta calidad y eficiencia. El sistema vial primario debe ser periférico o tangencial a la ciudad. El sistema de transporte público deberá tener rutas interprovinciales y urbanas, ambas con terminales estratégicamente ubicadas. Las densidades más altas estarán vinculadas al transporte colectivo y las densidades serán menores en los ejes de circulación de carros particulares. Las áreas industriales serán definidas según sus características, mediante una zonificación más apropiada, siempre vinculada a la red vial, a los puertos, aeropuertos y ferrocarriles. De ser posible, estarán rodeadas de áreas urbanas multifuncionales, generando con esto más ventajas para los trabajadores de las mismas. Nuestra propuesta de desarrollo urbano, pues, se fundamenta en el concepto de ciudad humana, como lugar de encuentro, de concentración y de integración. Un primer paso refiere a políticas y proyectos de rescate del entorno urbano. Una segunda etapa requiere de mayor capacidad de integración e inversión.

Ciudad deseable y cómo lograrla

Todas las ciudades han gestado sus espacios públicos: algunas con un orden definido desde el principio, otras en sana espontaneidad y muchas en la anarquía generada por el descontrol, el descuido, la obsolescencia y el abandono. El “ser habitable” de la ciudad nos habla del concepto de habitabilidad. Todos conocemos una calle, una plaza, un lugar donde percibimos la armonía de su espacio, y eso provoca que sea un lugar por donde nos gusta estar. Esa relación positiva con el espacio público que nos acoge nos habla de un alto grado de

habitabilidad que es, por lo tanto, uno de los parámetros complejos que permiten medir el grado de satisfacción del espacio público.

La ciudad está conformada por el espacio público y privado. El espacio público en las ciudades es el ocupado por la gente para circular y para detenerse, para interactuar, construyendo de esta forma la vida colectiva o comunal. El espacio privado cumple con la misión de darle privacidad al individuo, a nivel familiar y a nivel personal. Ambos espacios cumplen funciones distintas pero indispensables en el desarrollo de las personas. Desde hace algunas décadas el manejo del espacio público ha sido objeto de profundo análisis por parte de especialistas para encontrar respuestas metodológicas que al ser aplicadas den como resultado una alta calidad del espacio público que se refleje en disfrute pleno de la ciudad por parte de los habitantes.

Con *centros urbanos multifuncionales* se hace referencia al modelo de desarrollo urbano que conforma diversas centralidades vinculadas por sistemas de transporte público, las cuales integran, dentro de un radio de acción razonable para sus habitantes, un conjunto de servicios, y de actividad social y comercial, que hacen innecesarios una gran cantidad de viajes en automóvil y que promueven los viajes a pie y en bicicleta, con el apoyo del transporte masivo de primer orden. Este modelo permite conformar ciudades densas y socialmente diversas que hacen viable la integración de la comunidad en su vecindario y evitan la expansión irracional hacia la periferia de la ciudad. Tal modelo se apoya en la aplicación de la alta densidad (mediana y baja altura), que es el modelo de vivienda compacta de pocos pisos (de tres a cinco) que busca aislar sectores urbanos del tráfico vehicular, lo que permite un ancho de vías menor contribuyendo a la economía del terreno y a un aumento de la densidad. Se ha comprobado que es a través de recursos de diseño, y no por el aumento de la altura, que se puede incrementar considerablemente la densidad. De igual forma es un hecho comprobado que a mayor densidad menor costo por vivienda, y a mayor altura mayor costo por metro cuadrado.

Las ciudades compactas y multifuncionales son más ecológicas pues disminuyen la necesidad del transporte y aumentan la posibilidad de resolver las necesidades diarias a través de recorridos a pie o en bicicleta. Si estas ciudades mantienen una relación adecuada entre espacio construido y espacio público, y éste tiene calidad, tendremos como respuesta una ciudad llena de vida en que sus habitantes disfrutan interactuando en espacios públicos.

El instrumento de zonificación ambiental territorial a escala regional y subregional sirve como herramienta de planificación tomando como base la definición de la capacidad de carga ambiental de los espacios geográficos y sus respectivas limitantes técnicas ambientales. Este instrumento debe integrar las propuestas de desarrollo territorial a nivel nacional, regional y local, con las oportunidades de cada uno de los municipios, a fin de lograr propuestas coordinadas, factibles y viables que coadyuven al mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, ambientales y de calidad de vida de sus habitantes; dotando a los actores sociales de un instrumento que les permita gestionar de forma eficiente su desarrollo local. Tal estudio permite la identificación de riesgos y restricciones ambientales en los espacios geográficos que puedan ser mapeados para obtener, a corto plazo, un mapa de zonificación ambiental del territorio y una guía matriz de sus limitantes técnicas según criterios de geoaptitud, biológicos, edafológicos y de uso socioeconómico, sobre la cual se podría desarrollar una matriz genérica de usos potenciales del suelo según los criterios de sostenibilidad y de equilibrio ambiental, de forma que se promueva actividades humanas que se encuentren en condición de equilibrio ambiental con el espacio geográfico en el que se desenvuelven. Este estudio se ha considerado determinante como base para la elaboración de un nuevo plan para la Gam y para la armonización, modernización y consideración de los planes reguladores existentes, los que se encuentran en elaboración y los que se generarían después.

En cuanto al marco de leyes y reglamentos para el ordenamiento del espacio físico, el estado costarricense no contempla ni regula muchas de las situaciones que el nuevo plan para la Gam pretende enfrentar y resolver. Los reglamentos actuales están pensados para urbanizar, no para hacer ciudad, reposar, hacer renovación, rehabilitación, reutilización o regeneración urbana. De igual forma, los espacios se han especializado por usos y no se ha normado ni estudiado las mezclas de usos que permitan la creación de centros urbanos multifuncionales, imprescindibles para disminuir desplazamientos a grandes distancias. Tanto el código urbano como los planes reguladores impiden la construcción en alta densidad-mediana altura, dándose como respuesta urbana ciudades extensivas y poco densas, que es lo que el nuevo plan para la Gam quiere contrarrestar. Otro aspecto que hay que ordenar dentro del espacio urbano es la relación entre el espacio construido y el no construido.

Muy pocas ciudades en el mundo han logrado de manera espontánea crear un espacio público de calidad; la mayor parte lo han logrado mediante un esfuerzo permanente de planificación. Si en Costa Rica no tenemos legislación ni manuales del espacio público que ordenen y estimulen su calidad debemos crearlo y, para ello, debemos analizar la experiencia y la documentación desarrolladas por algunas ciudades en torno al espacio público y ver cómo han legislado, decretado y establecido pautas para su ordenamiento, para que estas informaciones clasificadas de acuerdo a diferentes temas puedan ser material de discusión para desarrollar nuestra propia versión del espacio público de acuerdo a la forma que queremos vivir en nuestras ciudades.

Viejo Plan Gam

El Plan Regional de Desarrollo Urbano para la Gran Área Metropolitana (Plan Gam), instaurado mediante decreto ejecutivo (Opam 1983: 385), se fundamentó en la visión que tomó auge en el análisis y toma de decisiones en Latinoamérica en la década de los sesenta: la teoría de los polos de crecimiento o desarrollo. Esta teoría recibió posteriormente una serie de críticas sobre las que se plantearon los modelos de difusión jerárquica para asentamientos en un sistema nacional de ciudades. Es decir, se dio una transición a nivel mundial de teorías estáticas a otras dinámicas y de mayor complejidad que consideran los problemas urbanos frente a la sociedad como un todo.

El área comprendida por el Plan Gam es la denominada zona de crecimiento urbano, con sus más de 44.000 hectáreas (Opam 1983: 26), en las que se ha concentrado en mayor medida el desarrollo urbano y la infraestructura física, social y productiva del país. Incluye las cuatro principales capitales de provincia: Alajuela, Heredia, San José y Cartago. Circundante a esta área se encuentra la zona de protección especial; un anillo de 152.000 ha que contiene parques nacionales, zonas de protección de acuíferos, valiosas tierras agrícolas y un excelente hato de producción lechera.

En el ámbito de acción de la Gam puede apreciarse la existencia de una disposición urbana consolidada que se manifiesta en la presencia de múltiples subcentros urbanos conurbados en la periferia y los alrededores de San José centro que han ido perdiendo su capacidad de centralidad. Núcleos urbanos como: Tibás, San Pedro, Curridabat, Moravia, Desamparados, Escazú, Pavas, Zapote, Alajuelita y Uruca, entre otros, mantienen una interrelación y en algunos casos una especialización del uso del suelo -como la fuerte vocación universitaria de San Pedro- que requiere ser comprendida e intervenida en beneficio de su optimización máxima y de la eficiencia funcional de la ciudad como sistema global.

San José, al igual que la mayoría de ciudades latinoamericanas, entró en esta línea teórica de tratar de controlar obsesivamente la forma de la ciudad con programas como la propuesta del centro cívico y anillo de renovación urbana, y en las propuestas de crecimiento polinuclear y lineal planteadas por el estudio Drenaca y los documentos del Sistema Urbano Metropolitano y el Gran Área Metropolitana. Frente a este tipo de propuestas el enfoque sistémico del ordenamiento territorial que tomó auge a partir de la década del sesenta se basa conceptualmente en ordenar el territorio entendiéndolo como un sistema de partes que conforman un todo e interaccionan entre sí. En el caso de la Gam las formas sugeridas no resultaron viables o no produjeron la racionalidad o eficiencia esperadas, entre otros motivos porque la Gam es un plan zonal metropolitano común de los cincuenta al que se le añadió, bajo la intención de adaptarlo a este enfoque, grupos sistémicos que no tenían un modelo formal y conceptual detrás de él, lo cual es un requisito indispensable para que un sistema se enfoque en un sentido específico y con procesos determinados para ese fin.

El Plan Gam del año 1983 intentó regular los procesos de la Área Metropolitana a través de un modelo en que se tiene en cuenta la escala regional y el contexto de un sistema nacional de ciudades. La concentración, no planificada, de servicios y de población en la Gam ha generado igualmente la concentración de problemas ambientales urbanos como mal manejo de los desechos sólidos y líquidos, contaminación del aire, empresas e industrias ambientalmente no sanas, altísimos niveles de ruido, contaminación de acuíferos y construcción e impermeabilización de zonas de recarga.

El crecimiento acelerado del Área Metropolitana y la rápida conurbación de los centros no solo produjo modificaciones morfológicas y estrangulamiento funcional sino que también afectó la eficiencia y la eficacia de la estructura administrativa de la región. A pesar de todo, el Plan Gam fue pionero en la planificación territorial en Costa Rica y debe rescatarse todos sus aportes, entre los que puede mencionarse: unidades de planificación, zonas industriales, planeamiento por metrópolis, preservación de recursos naturales, preservación del derecho de vía para ferrocarriles urbanos y otros.

En el Plan Gam de 1983 se tomaron como puntos de partida las características del territorio ocupado de la región, donde se reconoce tres anillos que deben de ser aprovechados y respetados al máximo: El primero se localiza en las partes altas de las montañas y hasta el pie de monte, definido por las pendientes superiores al 30 por ciento; tiene características y funciones de conservación casi absoluta, permitiéndose solo usos de conservación, investigación y turismo. El segundo anillo, constituido por la actual zona de protección, está delimitado por una franja de terreno con entre 20 y 30 por ciento de gradiente, y sus límites deben afinarse; ha de ser dedicado a centros urbanos de baja densidad, usos agropecuarios, protección ambiental de suelos y aguas, recreación, turismo y conservación. Y el tercer anillo está constituido por las áreas urbanas existentes y potenciales, ubicadas en las partes bajas de los valles; allí se han de fijar densidades adecuadas de acuerdo a las características que se persiga desde un punto de vista urbano, sociocultural y ambiental.

Por lo tanto, se propuso un desarrollo urbano con clara vinculación y buen manejo de los recursos naturales, en especial el hídrico. Dichas disposiciones a nivel de la Gam implicaron la creación de un sistema de corredores y áreas de protección de carácter urbano-ambiental donde se vinculan el anillo de protección, el anillo de

conservación y producción y las zonas urbanas contenidas dentro del anillo de contención, a través de parques nacionales y áreas de protección ya establecidas, cauces de ríos, parques urbanos regionales, parques urbanos locales y el sistema vial debidamente arborizado.

El gran centro metropolitano o centro metropolitano principal es el centro de mayor jerarquía, donde se localizan actividades de influencia metropolitana, es decir, donde se localizan instituciones que cumplen funciones que sirven a los intereses de los habitantes de la región. Ahí está presente el centro tradicional, histórico y representativo de la ciudad metropolitana. Los centros metropolitanos tienen influencia en varios municipios y concentran la mayoría de usos y servicios de jerarquía. Los centros urbanos intermedios son centros planificados donde se deberá tener instituciones con alcance y funciones extramunicipales según la tendencia de localización de centros urbanos consolidados. Se proponen por la saturación del gran centro tradicional metropolitano (de jerarquía superior). Los centros municipales son centros urbanos con influencia en toda el área geográfica de un municipio en los que se encuentran servicios de alcance municipal. Los centros locales urbanos son centros donde se asientan instituciones, organizaciones y empresas para satisfacer necesidades de las comunidades vecinas, con un alcance limitado a una reducida área urbana. Los centros locales rurales están fuera de los perímetros urbanos de los municipios, en suelos rurales (suburbanos) en los cuales se concentran servicios para las comunidades rurales.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano

Ante el crecimiento urbano del país, especialmente en las áreas de la región central y sus problemas de índole territorial, ambiental, movilización, infraestructura, social y económico han revivido las obligaciones que en materia de urbanismo y desarrollo de las ciudades debemos como sociedad resolver y orientar para conseguir una mayor calidad de vida y generar condiciones para un desarrollo económico. Ante tales problemas y con el objetivo de apoyar a las instituciones responsables en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y la actualización del Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana, el Gobierno de la República creó el Consejo Nacional de Planificación Urbana 1 y su brazo técnico: la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (mediante decreto N° 28937 Mopt-Mivah-Minae -de 2000-, revisado mediante el decreto N° 31062 Mopt-Mivah-Minae -de 2003-).

El PNDU, en su fase I, arrancó en el primer semestre de 2001 con 54 talleres en un proceso conceptual, metodológico y participativo que desembocó en la construcción de una “visión” y un “modelo” para el desarrollo del territorio nacional. El abordaje se desagregó en ocho temas (urbanismo, ambiente, vivienda, transporte y vialidad, energía, procesos sociales, jurídico-legal y recurso hídrico) con una participación cercana a las mil personas, procedentes de diversas instituciones involucradas de una u otra forma en el tema. Éstas concluyeron que Costa Rica se encuentra en un estado de desarrollo tal que está perfectamente preparada para tener un sistema integrado de planificación, facultándose así un crecimiento y desarrollo urbanos planificados, coordinados y globales. Para ello se plantea el adecuar, sin temores, la legislación y la institucionalidad vigente y demostrar que a través de la participación y la coordinación entre instituciones y de la sociedad civil se puede tener un instrumento comprehensivo de planificación que supere lo parcial y vaya mucho más allá de lo que actualmente se obtiene a través de algunos programas y proyectos sectoriales. La conclusión de este proceso fue la adopción y aceptación general de un modelo de desarrollo urbano para el país que se fundamentaría en el concepto de ciudad humana (Secretaría Técnica de Planificación Urbana Fase I 2001: 4) en tanto lugar de encuentro, de concentración y de integración. Así se plantea una estructura coherente de funcionamiento urbano que debe regular los instrumentos que cada institución desarrolla para lograr una sistematización de planes que mejoren las actividades urbanas en el ámbito nacional, regional y local, estableciéndose la siguiente jerarquía: Plan Nacional de Desarrollo Urbano, planes regionales y/o de manejo de cuencas, gestión de zonas protegidas, planes de manejo de la zona marítimo-terrestre, proyectos especiales, planes reguladores municipales, planes distritales y de vecindario y proyectos de urbanización. A partir de esa jerarquía o escala de planificación es preciso que otros instrumentos de gestión aseguren la viabilidad de planes y proyectos y su financiación. Dentro de esas normas se puede incluir los reglamentos de planificación, de gestión y de control urbanístico.

En la fase II se trabajó en el encadenamiento de proyectos estatales (Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2002: 9) con visión urbanística, en la propuesta de varios planes regionales y en la formulación del proyecto Prugam para el financiamiento con la Unión Europea. Las conclusiones de la fase II

1 El Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU) es un ente político, presidido por el Ministerio de vivienda y Asentamientos Humanos, encargado de coordinar y resolver a nivel político las decisiones fundamentales de los procesos de planificación urbana. Se reúne dos o tres veces al año y da seguimiento a los avances técnicos de la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y la entidad gestora del Prugam. Está conformado por ministros y presidentes ejecutivos y por los alcaldes representantes de cada área metropolitana que asisten por invitación.

generaron una consolidación de la visión conceptual enunciada en la primera fase del PNDU. Se consideró de vital importancia el fortalecimiento de los instrumentos de planeamiento y gestión, sin los cuales no se avanzaría en materia territorial y urbana; y en los mecanismos de coordinación interinstitucional para la planificación, tanto de ámbito municipal como de gobierno central.

Como conclusiones generales se reafirmó la necesidad de un plan nacional de desarrollo urbano, se aprobó la metodología utilizada, aun cuando se reconoció que en las fases posteriores del PNDU se debe incrementar la participación de todos los grupos de interés institucional y social, que es deseable y necesario revisar la institucionalidad existente en función de la institucionalidad requerida y que el PNDU debe contener una estructura que dé presencia y responsabilidad a los gobiernos locales en coordinación con el Gobierno Central.

En las fase I del PNDU (Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2001: 4) se establecieron tres principios universales y estructurantes sobre el desarrollo urbano deseado y la visión de ciudad necesaria para Costa Rica: (1) El ser humano: es su interacción, tanto con lo natural como con lo construido, la que define el contexto urbano, por lo que debe planificarse la ciudad para, por y debido al ser humano. (2) El ambiente: como base de la sostenibilidad para la vida en general y humana en particular. Las acciones y políticas que se establezcan en lo urbano deberán reducir, mitigar o eliminar los efectos negativos de la actividad humana en el ambiente. Al mismo tiempo, deberá reconocerse su utilidad económica y financiera, así como su importancia estratégica en el desarrollo. (3) Las infraestructuras y los servicios: como dotaciones que de forma universal deben servir a todos los espacios y a todos los habitantes, sin exclusión de ningún tipo. Se entiende por infraestructura todo tipo de construcción y desarrollo construido con el fin de satisfacer las crecientes necesidades, y por servicios todas las actividades que permiten cumplir con esa satisfacción.

Los principales objetivos del PNDU son:

En el nivel administrativo: Consolidar el sistema nacional de planificación urbana de Costa Rica. Crear el sector de desarrollo urbano a nivel nacional. Fortalecer la institucionalidad rectora y coordinadora del desarrollo urbano y el ente técnico responsable en materia de planificación urbana a nivel nacional y regional. Establecer el PNDU como herramienta del sistema y los planes regionales. Definir competencias y responsables para el desarrollo urbano a nivel nacional, regional y local. Coadyuvar en los procesos de descentralización nacionales, sean éstos de nivel comunal, municipal, regional, provincial u otros de conveniencia nacional.

En el nivel técnico: Formular los planes, nacional, regionales, subregionales o de carácter especial en forma directa o indirecta, como base para el desarrollo urbano del país y como guía más específica a los planes reguladores cantonales. Establecer los mecanismos de promoción y control del desarrollo urbano de nivel nacional y regional. Generar, revisar y mejorar los reglamentos afines al desarrollo urbano. Establecer los mecanismos de promoción y control entre el desarrollo urbano y la materia ambiental, el desarrollo rural y otros. Generalizar a todo nivel el uso de las últimas tecnologías de apoyo, como los *sig* y otros, en los procesos conducentes al desarrollo urbano.

En el nivel participativo: Establecer los mecanismos, procedimientos y herramientas de participación a todo nivel: comunal, sector privado, universidades, organismos no gubernamentales y otros en la elaboración de los planes nacional y regionales. Establecer los mecanismos de promoción y divulgación de los planes de desarrollo urbano en cada nivel. Además del proyecto Prugam se propuso impulsar algunos planes regionales como el de la Región Central y su Eje Interoceánico (fase III-B) y el resto de regionales del país (fase III-C), lideradas por el Instituto de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Planificación y las municipalidades respectivas en forma conjunta. La fase III del PNDU contempla en primera instancia la ejecución de un nuevo Plan Regional Urbano del Gran Área Metropolitana (Nuevo Plan Gam), dado que esta área es el corazón funcional del sistema urbano nacional y considerando la concentración poblacional, actividad productiva, centralidad y equidistancia respecto a las demás regiones en el territorio nacional. Una segunda etapa considera el desarrollo de los planes regionales de la región Huetar Atlántica y Pacífico Central con el objeto de conformar de manera coherente y efectiva el eje interoceánico central. Y como última etapa, pero no menos importante el desarrollo de los demás planes regionales con el apoyo de entidades de carácter regional como Judesur, Caproba, Japdeva, Liga de Municipalidades de Guanacaste y zona económica especial en la región Huetar Norte, entre otras instancias.

Proyecto Prugam: fase III-A.

Como parte de la estrategia de trabajo planteada se inició una labor de continuidad de las fases I y II ya aprobadas por las respectivas instituciones estatales y se realizó un acercamiento en 2002 a la Unión Europea con el fin de explorar la posibilidad de acceder a recursos financieros para elaborar la fase III-A del PNDU, que consiste en la actualización o reelaboración de un plan regional urbano para la Gam. El objetivo principal es reorientar el desarrollo urbano de la región reformulando el Plan Gam de 1982, revisar sus reglamentos e instrumentos de implementación y servir de plan general de apoyo a las directrices metropolitanas y a los planes reguladores cantonales.

El proyecto fue acogido con éxito por la Unión Europea (UE) que estuvo muy interesada en apoyar en el ordenamiento del desarrollo urbano del país como mecanismo para la atracción de inversiones, mejora de la competitividad y consolidación del atractivo internacional de la región. La aprobación política del proyecto se realizó en el segundo semestre de 2002 y su inicio oficial se dio a finales de 2003. El Prugam logró su financiamiento mediante un convenio de cooperación técnica no reembolsable de la UE por 11 millones de euros y una contrapartida nacional de 7,5 millones de euros. La fecha de arranque por parte de la entidad gestora encargada del funcionamiento operativo del convenio, por delegación del Ministerio de Vivienda, como beneficiario directo del proyecto, fue el 1 de setiembre de 2004 y su conclusión operativa está prevista en un plazo cercano a los 42 meses.

El proyecto ha de dar tres resultados principales: (1) actualizar y reelaborar bajo los nuevos conceptos urbanísticos y de desarrollo territorial un nuevo plan regional urbano de la Gam; (2) elaborar las directrices metropolitanas en las cuatro subregiones definidas por la delimitación político-administrativa que representan las provincias y, partiendo de estos instrumentos (regional y subregional), tener actualizados y en funcionamiento los 31 planes reguladores de los cantones que forman la Gam; y (3) el mejoramiento de la cultura urbana ² en los niveles institucionales sectoriales, los poderes locales y la ciudadanía en general.

Productos esperados

Para la conclusión del proyecto, se ha establecido como productos específicos: (1) un nuevo plan para la Gam; (2) cuatro directrices metropolitanas: Alajuela, Heredia, San José y Cartago; (3) 31 planes reguladores; (4) actualización de la cartografía de usos de la tierra a escala 1:10.000; (5) equipamiento y capacitación para los técnicos de los 31 municipios; (6) cuatro proyectos estructurantes o acciones demostrativas (obras); (7) instalación de un “observatorio urbano”; (8) contribuir en mejorar la cultura urbana de la población, y (9) fortalecimiento de la capacidad de gestión de instituciones estatales y locales. Los tres resultados principales y las demás actividades son planteamientos que ayudan a conseguir el objetivo general del proyecto que es “mejorar las condiciones de vida de la población del valle Central y del valle del Guarco” (Convenio Ala 2002: 23).

El proyecto Prugam, con recursos europeos y nacionales, es importante especialmente porque la situación urbana actual es grave, con una conurbación ³ de la gran ciudad conformada por la suma de los centros urbanos de los 31 cantones que la componen. Su análisis demostrará la existencia de temas estructurantes de incidencia regional de competencia del estado y otros de ámbito intermunicipal. En los temas urbanos, y dada la interrelación de muchas variables temáticas, por razones metodológicas de aproximación al objeto de estudio que es la ciudad, se desagregan sistemas que conforman la ciudad y su entorno y los mecanismos vinculantes para el funcionamiento de la ciudad regional.

Sistemas temáticos

Basándose en la visión de desarrollo urbano que se estableció en la fase I del PNDU, la necesidad del fortalecimiento municipal como mecanismo para lograr una verdadera planificación urbana y la obligada coordinación interinstitucional requerida para tratar el tema de la planificación urbana, se ha planteado una serie de sistemas del modelo urbano que persigue el Prugam: vialidad y transporte masivo, sistema urbano ambiental, regeneración urbana para centros urbanos compactos y multifuncionales, redes de infraestructura y servicios urbanos, sistema económico, sistema social, planificación participativa y formación ciudadana y, finalmente, institucionalidad y marco jurídico. Paralelo a estos sistemas de trabajo en los cuales se desagregan algunos de los componentes del sistema general de las ciudades, se incorpora tres nuevos sistemas de carácter transversal, no desarrollados explícitamente durante las fases I y II pero que si estuvieron presentes en cada uno de los temas desarrollados: sistemas de información geográfica, enfoque de género y visibilidad del proyecto.

Institucionalidad del Nuevo Plan Gam

El Nuevo Plan de la Gam será desarrollado de acuerdo con el siguiente esquema organizativo y funcional:

Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU): Fungirá como coordinador político-institucional del proyecto. Estará presidido por el ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. Su integración incluirá a los jerarcas de los ministerios y las instituciones miembros firmantes del decreto que lo creó, así como por otros jerarcas que acudan por invitación y convocatoria de su presidente. Para el caso del Nuevo Plan Gam, se sugiere que el CNPU esté igualmente conformado por los cuatro alcaldes de los cantones centrales de las provincias de Alajuela, Heredia, San José y Cartago, como representantes municipales.

² Entendemos cultura urbana como todo lo aprendido por medio de la socialización, reflejándose en las tradiciones, costumbres, creencias, modos de vida cotidiana, valores, actitudes y percepciones de todas las personas que son parte de un espacio colectivo de convivencia.

³ Término acuñado por Patrick Geddes para describir un área edificada que se crea al fundirse asentamientos urbanos que en un tiempo estuvieron separados, y que se inicia mediante un proceso de urbanización lineal a lo largo de las principales vías.

Comité Consultivo: El CNPU y la Entidad Gestora del Prugam contarán con un grupo de asesores expertos en las distintas disciplinas que conforman la planificación urbana, el ordenamiento territorial y los temas fundamentales destacados en el PNDU como conductores del desarrollo urbano. Los ministros, presidentes ejecutivos y alcaldes miembros del CNPU podrán nombrar cada uno un asesor en la materia afín a los proyectos - o temas de interés- de cada ente. Los asesores serán nombrados y costeados directamente por cada entidad. También son partícipes los representantes ciudadanos -a través de Conadeco y Dinadeco- y los representantes del sector académico por medio del Conare y de las diferentes cámaras empresariales.

Observatorio del Desarrollo Urbano: el desarrollo urbanístico de la Gam contarán con un Observatorio del Desarrollo Urbano que funcionará en forma independiente y autónoma. Su principal objetivo es monitorear los problemas urbanos existentes, proponer soluciones a la Secretaría Técnica del PNDU, definir parámetros, indicadores del desarrollo urbano y logros alcanzados, de acuerdo a los lineamientos definidos por el Nuevo Plan Gam, en el corto, mediano y largo plazos.

Centro de Cultura Urbana: Tiene por objeto impulsar las actividades del resultado 3º del Prugam: planificación participativa y formación ciudadana. Este centro permitiría generar foros, seminarios, cursos cortos y capacitación general en función de trasmitir los principios del modelo urbano propuesto.

Oficinas de planificación metropolitanas: Cada área metropolitana (Alajuela, Heredia, San José y Cartago) contará con una oficina subregional de planificación urbana de carácter intermunicipal y bajo la responsabilidad de las distintas federaciones, ligas u organizaciones municipales existentes o a crear. Cada federación o similar tendrá unas formación y responsabilidad de carácter político-municipal, así como conformará un equipo de planificación urbana y ordenamiento territorial de acuerdo con sus necesidades y recursos. Las oficinas metropolitanas tendrán el apoyo de instituciones de desarrollo ubicadas en la respectiva subregión y que ofrezcan facilidades para el Plan. Tal es el caso de institutos de investigación, de enseñanza y otros. El estado costarricense igualmente tendrá presencia en dicho esfuerzo a través de funcionarios ministeriales e instituciones autónomas.

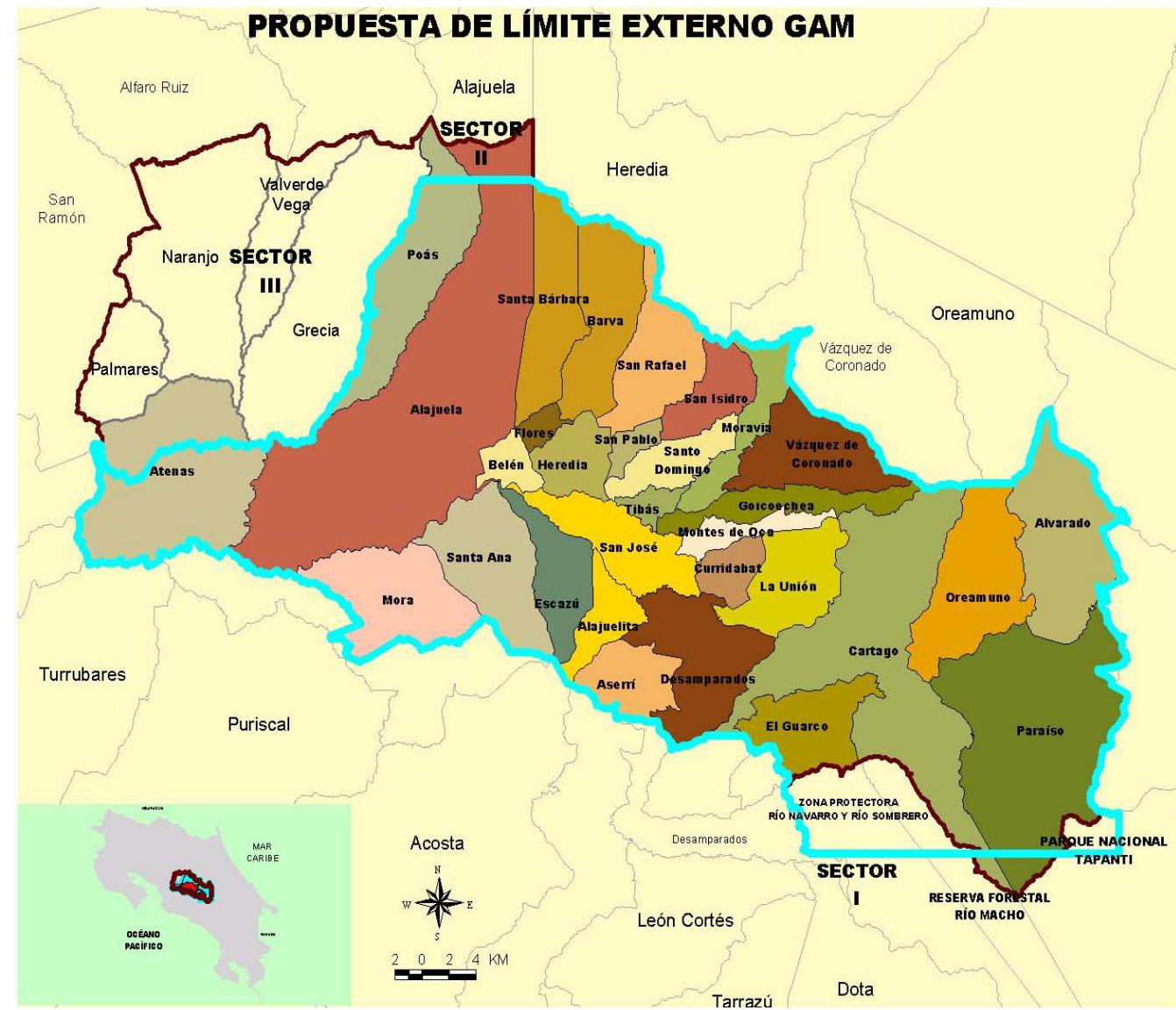
Departamentos de urbanismo o planificación urbana municipales: El personal de los departamentos de urbanismo, ingeniería municipal y planificación urbana municipal será capacitado en planificación urbana y en temas relacionados con ésta. Igualmente, esos departamentos serán equipados con lo necesario para poder aprovechar la información y la tecnología generadas por los aspectos técnicos del Nuevo Plan Gam. El papel de estos departamentos radicará en la elaboración y/o revisión de los procesos tendientes a la realización o actualización de planes reguladores municipales, en acuerdo con las directrices municipales y las indicaciones regionales.

Propuesta del Plan Regional Urbano de la Gam 2008-2030

La elaboración del Nuevo Plan Gam se ha concebido como un proceso participativo que reúna a los técnicos y tomadores de decisiones del Gobierno Central y sus instituciones y de las municipalidades y las federaciones municipales. En este proceso la discusión de temas de relevancia para todas las partes está abierta, siempre en observancia del esquema de planificación nacional por niveles, permitiendo la coordinación de los temas y escalas: nacional (políticas estatales urbanas), regional (directrices metropolitanas) y local (políticas municipales establecidas en los planes reguladores). Este proceso incluye el estado de la situación del marco territorial, los recursos, las opciones regionales, la compatibilidad con la estructura administrativa, la vinculación con el sistema nacional de ciudades y sus infraestructuras de integración y los escenarios para el desarrollo urbano y el manejo del recurso hídrico.

El objetivo general de la propuesta del Nuevo Plan Gam 2008-2030 es mejorar las condiciones de vida de la población del valle Central de Costa Rica a través de la mayor competitividad y eficiencia y calidad de su oferta de servicios y espacios. Los objetivos específicos son: (1) mejorar la eficiencia del funcionamiento del sistema urbano central, principal espacio económico costarricense, reduciendo los actuales costos ambientales, sociales y económicos derivados de un modelo territorial insostenible; (2) disponer de instrumentos adecuados de planificación territorial y urbana en el ámbito de la Gam; (3) disponer de instrumentos adecuados de planificación territorial y urbana a nivel cantonal, consistentes en los planes reguladores actualizados para los 31 cantones de la Gam y en las directrices metropolitanas de las cuatro áreas metropolitanas en las que éstos se integran, todo ello en coherencia con el nuevo Plan Regional, y (4) mejorar la cultura urbana de la población, la capacidad de gestión urbanística de los poderes estatales y locales y la disposición para la colaboración interinstitucional en materia de planificación.

Mapa 2.



Con base en la visión de desarrollo urbano que se estableció en la fase I del PNDU y en la necesidad del fortalecimiento municipal como mecanismo para lograr una verdadera y adecuada planificación urbana, se ha planteado una serie de pilares del modelo urbano que se persigue y que el presente gobierno incluyó dentro del Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo (Mideplan 2006: 55) como políticas de Estado en materias de vivienda, infraestructura y ambiente.

Sistema de movilidad y conectividad urbana

La ciudad regional requiere buena conexión de sus carreteras. Se necesita que las actuales vías se conecten en el nivel regional en forma tangencial a las ciudades, procurando comunicar regiones sin agreder las ciudades por el exceso de vehículos, que en la actualidad usan la trama urbana para cruzar, lo que provoca congestión y contaminación y, al final, abandono de los centros poblados, de donde surge la inseguridad ciudadana. Entre los proyectos que se impulsan, vía Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt), están: tramo norte de la carretera de circunvalación norte; tramo noroeste del anillo periférico; conexión de la Florencio del Castillo con la circunvalación; construcción de las radiales de Desamparados, Heredia y Escazú; atención de obras menores (*topics*) pero de gran importancia -como ampliación de puentes, pasos a desnivel y semaforización en las rotundas actuales; nuevo sistema de semáforos inteligentes y demarcación de los ejes de travesía en el centro de San José.

Como complemento a esta infraestructura vial se requiere reorganizar y modernizar el transporte público actual. El fundamento es la alta demanda que existe en nuestro medio, donde el 75 por ciento de la población usa el transporte público (SR Logistic 2007: 112). El Mopt impulsa la sectorización del sistema, conjuntando y reorganizando sustancialmente el número de empresas que entran al centro de la ciudad y que usan los espacios públicos como terminales. Por lo tanto, se propone para cada sector una ruta masiva hacia el centro, con buses alimentadores en sus extremos. Igualmente, se plantea las rutas masivas intersectoriales, que son las que circunvalan la ciudad conectando cantones periféricos. Adicionalmente, se plantea rescatar los derechos de vía ferrocarrileros para utilizarlos en un servicio de trenes de pasajeros que se encamine hacia un sistema de trenes livianos en el mediano y largo plazos. La existencia y funcionamiento de toda esta infraestructura permite la incorporación de ciclovías, calles y paseos peatonales para lograr una vida urbana de mejor calidad.

Regeneración urbana y políticas de vivienda

El rescate de las áreas urbanas está directamente vinculado con el repoblamiento de las ciudades y la reutilización y mejoramiento de sus infraestructuras y servicios. Repoblar y densificar áreas urbanas existentes y en vías de deterioro implica empezar a revertir la tendencia de crecer y construir hacia la periferia urbana, lo que ha provocado varios serios problemas como aumento de los viajes/persona cada día, destrucción de las fuentes de aguas superficiales y subterráneas, provocación de inundaciones por exceso de escorrentía superficial y destrucción del paisaje de nuestras cordilleras, entre otros. La solución planteada consiste en revertir paulatinamente la práctica de construir urbanizaciones y proyectos de vivienda de muy baja densidad en las afueras y, a cambio, promover proyectos de alta densidad con baja o mediana altura (entre tres y seis pisos aproximadamente). Así, la ciudad integra sus ríos, sus cañones y sus paisajes naturales al paisaje urbano. La ciudad dejaría de darle la espalda a los ríos y se promovería su aprovechamiento y disfrute. Esta integración de los temas ambientales con las áreas construidas busca hacer de las ciudades partes integrales del ambiente, complementando las políticas hasta ahora existentes en cuanto al ambiente natural.

Sistema institucional, legal y administrativo de planificación

El impacto de una institucionalidad sólida en materia de territorio y urbanismo podrá contribuir sin ninguna duda a un mejor ordenamiento y control del desarrollo urbano, así como a la coordinación de planes, programas y proyectos que en la actualidad no están suficientemente bien conjuntados. A nivel nacional, el marco jurídico e institucional se centra en la Dirección de Urbanismo del Invu, la cual tiene potestades de convocatoria para todos los sectores. A partir de la creación del Consejo Nacional de Planificación Urbana y la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, instancia adscrita al Invu, se ha avanzado considerablemente en la promulgación de un Nuevo Plan Gam.

La región Gam debe contar con una institucionalidad técnica vinculante a la toma de decisiones del estado y los municipios a efectos de lograr eficiencia y eficacia en la toma de decisiones, en las inversiones, en la coordinación y en la participación de todos los sectores.

Como sustento y base al mismo tiempo de la planificación, el sistema legal-institucional vincula los distintos niveles de la planificación. Establece ligámenes específicos entre el Nuevo Plan Gam en general como política nacional dirigida a lo regional, las directrices metropolitanas como política regional-subregional y los planes reguladores como política local. El esquema del primer escenario de este sistema vincula los resultados de la planificación con las herramientas legales existentes para su aplicación. En un segundo escenario realiza una propuesta de pequeñas reformas o modificación de normas necesarias, pero que implican modificar leyes vinculadas a la gestión y planificación urbanas. Para el tercer escenario se plantea una serie de reformas legales e institucionales que presentarían una nueva forma de intervención pública en el tema con nuevos actores institucionales y sociales. Estas opciones se valoran como una estrategia evolutiva que puede tomar varios años en llegar al estadio más desarrollado, como el que han logrado alcanzar ciudades y regionales de Bogotá en Colombia y Curitiba en Brasil.

Participación y formación ciudadana

El último pilar del Nuevo Plan Gam es la participación y formación ciudadanas, que se han concebido como el mecanismo de aplicación, compromiso y control de las políticas, programas y proyectos que se desarrolle, así como el elemento de cohesión de los otros pilares con la realidad nacional.

El proceso de participación incluye la apertura del proceso de discusión y toma de decisiones, a nivel del proceso de planificación, a las comunidades afectadas. Esta apertura está prevista desde el inicio del proceso, de modo que los resultados que allí se obtengan sean conocidos, aprobados y esperados por quienes se ven directamente beneficiados.

En forma paralela, se prevé que la participación ciudadana en este proceso permita una formación en temas urbanos y en las formas de actuar para tratarlos, formación que será además complementada con un proceso de divulgación y promoción de cultura urbana que deberá alcanzar a todos los habitantes de la región. El resultado esperado es una ciudadanía conocedora y preocupada por los temas urbanos que vele y exija el cumplimiento de lo establecido en los planes.

Planificación, ejecución y evaluación participativas

Durante las fases iniciales previas al proyecto Prugam, se realizó un proceso participativo con más de 80 talleres de planificación participativa y formación ciudadana. Se contó con la participación abierta de la ciudadanía, técnicos municipales, políticos locales y expertos que dieron paso a la formulación de una visión global e integral del territorio mediante el consenso ciudadano. Fue un proceso recíproco de identificación de las problemáticas, inquietudes y propuestas que generaron una imagen urbana manifestada a partir de sus experiencias cotidianas y que sentaron las bases para orientar la visión sobre el modelo de desarrollo urbano a seguir. Luego de la fase consultiva sobre la visión de ciudad que se quiere, se dará paso a la divulgación de los avances del proyecto mediante una campaña de comunicación y promoción sustentada en una estructura previa de consulta ciudadana que involucre aspectos específicos de la gestión local.

Es habitual confundir participación con información. Sin embargo, la información es solo el primer nivel, o requisito previo, por el que se abren vías para la participación. Tener información suficiente sobre cualquier actuación pública es imprescindible para que pueda existir la participación de los vecinos y afectados por dichas actuaciones. La información implica también formación: la información que no es comprendida no sirve, por lo que a veces es necesaria una labor previa de formación. Por ejemplo, para iniciar un proceso de participación ciudadana en urbanismo es necesario informar no solo de lo que el municipio y el Gobierno central quieren realizar sino también, y previamente, de las diferentes posibilidades existentes con arreglo a las normativas legales, las repercusiones económicas y sociales de los procesos urbanísticos, etcétera. La consulta y el debate significa que los afectados den su opinión, realicen sugerencias y alternativas y se abra una fase de diálogo entre administración-representantes del poder elegido y los ciudadanos, que posibilitará el arribo a acuerdos por consenso. Mediante una adecuada información-formación y la consulta posibilitaremos la existencia de un control real y público (control social) sobre las actividades del estado y del mercado. La gestión compartida, o trabajo en común (cogestión), es la toma de decisiones conjunta y la ejecución compartida por los miembros de una colectividad.

Formas y mecanismos de participación

Los individuos tienen el derecho de poner en práctica el uso de mecanismos de participación para tomar decisiones que ayuden a resolver los problemas que le afectan y sean discutidos durante el proceso de elaboración del Nuevo Plan Gam. Los mecanismos de participación se han visto en este proceso como caminos que brindan garantías y beneficios al pueblo siempre y cuando el objetivo de éste sea el bien común. Esto se brinda para que la gente no se ausente del mundo consensuado; es decir, para que por medio de su participación a través de estos mecanismos la ciudadanía esté al tanto de las decisiones estatales que la afectan. Esos mecanismos contemplan la diseminación de información, que permite que la población esté informada y mantenga vigente la atención sobre asuntos de interés general; además, genera interés en las iniciativas, simplifica la gestión, crea compromisos y permite la transparencia. Asimismo, el proceso de consulta traslada poder de decisión a las bases, desarrolla acciones de interés colectivo, distribuye mejor los beneficios, localiza los problemas, permite llegar a soluciones de consenso, logra que se conozcan intereses específicos y promueve el respeto a los ciudadanos. Además, la colaboración ayuda a definir metas y propósitos comunes, facilita la gestión de autoridades, acelera los procesos, crea responsabilidades, resuelve conflictos y genera instancias de auto-control. Finalmente, el empoderamiento traslada control sobre decisiones y recursos, desarrolla la capacidad de la comunidad, fortalece las organizaciones de la sociedad civil, limita abusos de autoridad, facilita la rendición de cuentas y promueve la transparencia.

Criterios de implementación

Hasta ahora se ha visto a los gobiernos locales y a las instituciones del estado involucradas en el proceso como los entes canalizadores de las acciones sociales, económicas, urbanas y ambientales de las comunidades. Es una relación cotidiana y constante que se ha realizado a través de la participación ciudadana, reforzando los procesos de identidad entre ciudadanos, gobiernos locales y los nuevos planteamientos urbanos. El objetivo en este nuevo proceso es hacer más directo el contacto entre los pobladores de una comunidad mediante instrumentos de participación y formación establecidos que permitan hacer valer las opiniones y los intereses de la población sin la intermediación de otras organizaciones.

Existe necesidad de crear mecanismos de participación y formación que aseguren no solo la transparencia y el fluido de la información, sino también la disponibilidad de las distintas organizaciones de la sociedad civil en formar parte del proceso. Todo esto permitirá el fortalecimiento del proceso y la formulación, la ejecución y el control de las políticas y las estrategias urbanas a seguir en los próximos años.

Particularmente en las escalas nacional, regional y local se debe de continuar con los programas de participación y formación como mecanismos de divulgación, promoción y capacitación pública. Esto se llevaría a cabo a través de diversas formas y mecanismos, con instrumentos claramente definidos de antemano, dentro de una estructura metodológica, respetando las diferencias socioeconómicas, demográficas, topográficas y otras, existentes en la población de la Gam.

Es necesaria la adopción de un modelo prospectivo que permita precisar tendencias en los cantones de la Gam, factores de cambio y características del entorno, segmentos más importantes, comportamiento de los actores sociales y estrategias para la planificación participativa y la formación.

La metodología del Nuevo Plan Gam desarrolla definiciones acerca de: políticas y estrategias de desarrollo urbano y uso del suelo que regulen y guíen todos y cada uno de los temas y sistemas; jerarquías y prioridades -a corto, mediano y largo plazos- que permitan definir las etapas del desarrollo mediante la aplicación paulatina de proyectos, conceptos, políticas y programas específicos; definición y aplicación de indicadores para el control y desarrollo urbano que sean manejados por el observatorio del desarrollo urbano y que faculten una constante revisión y actualización de lo originalmente establecido en el plan, y definición de proyectos prioritarios que funjan como acciones demostrativas y promotoras del nuevo modelo de planificación urbana -paralelamente, la ejecución de estos proyectos serviría para mantener el interés en el tema urbano y mostrar avances en forma paralela a la elaboración del plan.



San José

Alfredo Huerta

Recomendaciones

El modelo de desarrollo urbano impulsado se fundamentaría en el concepto de *ciudad humana como lugar de encuentro, de concentración y de integración*. Un primer enfoque tendería a políticas y proyectos de rescate del entorno urbano. Una segunda etapa requiere de mayor capacidad de integración e inversión. El sistema vial primario debe ser periférico o tangencial a la ciudad logrando más movilidad y mayor tranquilidad en las ciudades. El sistema de transporte público tendrá rutas interprovinciales y urbanas, ambas con terminales estratégicamente ubicadas y tecnologías adecuadas a la planificación del sistema y sus demandas. Las densidades más altas estarán vinculadas al transporte colectivo y las áreas urbanas de los centros multifuncionales. Las densidades serán menores en sectores periféricos aprobados técnicamente e identificados como ambientalmente delicados.

Las áreas industriales serán definidas según sus características, mediante una zonificación más apropiada, siempre vinculada a la red vial, a los puertos, aeropuertos y ferrocarriles. De ser posible, las áreas industriales estarán cerca de áreas urbanas multifuncionales, generando con esto más ventajas para los trabajadores. El modelo de centros urbanos multifuncionales es mucho más ecológico que el modelo actual de ciudad dispersa pues plantea ciudades compactas. El planeamiento urbanístico y territorial debe ir encaminado a promover proximidad, densidad y multifuncionalidad con mezcla de actividades accesibles con transporte público.

Se promueve la recuperación de la ciudad, el favorecer la proximidad entre el lugar de residencia y el trabajo y la revitalización del pequeño comercio de barrio próximo a nuestras viviendas y generador de miles de empleos. También desincentivar la terciarización del centro de las ciudades mezclando actividades en lugar de segregarlas en el espacio en concordancia con el patrón de crecimiento estadounidense. Además, limitar la hegemonía del automóvil, recuperando calles, bulevares y plazas para caminantes, ciclistas y niños. Las estaciones intermodales del sistema integrado de transporte público que se ha previsto dentro del PNDU, y las estaciones del ferrocarril de Heredia a Cartago que entrarían en reactivación con la aplicación del proyecto de tren eléctrico metropolitano, corresponden a los nuevos proyectos estratégicos de funcionalidad y regeneración urbana que se requiere en los tiempos modernos, donde la movilidad es factor clave de la eficiencia urbana. El sistema integrado de transporte público implica la necesaria integración con lo urbano, con el resto de medios de transporte masivo que existen y con los otros modos de transporte público y privado, incluyendo el peatonal.

Las terminales centrales y periféricas pueden ser concebidas como desarrollos de inversión privada que contribuyan a la generación directa de comercio, servicios y empleo, y, en forma indirecta pero dirigida, a la regeneración urbana de áreas vecinas. A las terminales podrían también arribar líneas de autobuses interprovinciales y podrían albergar zonas de parqueo para vehículos privados (sistema *park and ride*), zonas para taxis, información para el público y todo tipo de facilidades. Las terminales centrales podrían interconectarse por medio de líneas de autobuses de baja capacidad (“carruseles” o rutas circulares) y con corredores peatonales con destino hacia el centro de la ciudad.

Brindar alternativas de movilidad no motorizadas, como las ciclo rutas y la peatonización, permite recuperar y disfrutar la ciudad y reducir los efectos nocivos de la contaminación del aire. La recuperación de los espacios públicos y las áreas verdes como un sistema integrado permite elevar la calidad de vida de los habitantes y el aprovechamiento de las riquezas ambientales y paisajísticas de la región. Eso parte de considerar que el desarrollo territorial debe ser sostenible y estar centrado en las necesidades de las actividades sociales, teniendo en cuenta la protección de los recursos naturales y la compatibilización de los usos de la tierra con la capacidad de acogida de cada territorio. En ese sentido, las zonas urbanas, actualmente extensivas y a lo largo de vías de comunicación, deben desarrollar nuevos conceptos de alta densidad y baja-mediana altura, preservando simultáneamente el territorio de su entorno y los recursos naturales.

Es necesario llegar a un reequilibrio de los espacios geográficos, sociales y económicos, en lo regional y local. Esto representa un reto para espacios periféricos que deben asumir el papel para el cual tienen vocación, con mayor empuje y logrando de esta forma que la población y sus actividades económicas se desempeñen con igual competencia y eficacia en el espacio dentro del que se estén desarrollando.

Referencias bibliográficas

- Convenio de Financiación Específico entre la Comunidad Económica Europea y la República de Costa Rica AIA 2002 001-068.
Opam, Invu. 1983. *Plan Regional de la Gran Área Metropolitana (Plan Gam)*. Dirección de Urbanismo. San José.
Kohlmann, B. et al. 2002. *Costa Rica desde el espacio*. Heliconia. San José.
Mideplan. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo 2006-2010*. San José.
Secretaría Técnica del PNDU. 2001. *Documento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano Fase I*. CNFL. San José.
Secretaría Técnica del PNDU. 2002. *Documento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano Fase II*. CNFL. San José.
SR Logistic. 2007. *Estudio de oferta y demanda del transporte público de la Gam*. Prugam. San José.

