

CIUDAD Y TERRITORIO

CITY AND TERRITORY

1_ ¿Gentrificación latinoamericana? Apuntes para su discusión

Luis Alberto Salinas Arreortua

Ensayo | 1-10

2_ Los estudios culturales y la construcción social del patrimonio cultural

Rosa Elena Malavassi Aguilar

Investigación | 11-19

3_ Un centro cívico o el réquiem del patrimonio urbano costarricense

Marcela Muñoz Muñoz

Ensayo | 20-28

4_ Viabilidad para la implementación de estrategias de renovación urbana en Costa Rica

Dania Chavarría Núñez

Ensayo | 29-38

5_ Estado actual y perspectivas de la legislación urbana en Costa Rica

Jessica Martínez Porras

Reflexión | 39-47

Estado actual y perspectivas de la legislación urbana en Costa Rica

Jessica Martínez Porras

Reflexión

Invitada nacional

Universidad de Costa Rica

email: 02jekamartinez@gmail.com

Recibido: 22 de abril 2016

Aceptado: 31 de marzo 2017

Resumen

El estudio de los procesos de planificación en otras latitudes permite tener una referencia de la relación indisoluble que existe entre las diferentes escalas territoriales, así como las tendencias que actualmente se desarrollan en torno a las políticas urbanas. La visión estratégica del desarrollo territorial resulta esencial para promover la competitividad de las ciudades y garantizar una calidad de vida óptima. Para comprender la situación actual del desarrollo urbano en nuestro país, es necesario revisar los antecedentes históricos de los modelos económicos impulsados a inicios de los años 80's, así como el marco legal promulgado en esa misma década. Las condiciones rurales del territorio en ese momento permitieron que la mancha urbana fuera expandiéndose de forma horizontal sin mayores preocupaciones por la presión que más tarde ese modelo generaría sobre las áreas agrícolas y las zonas de protección forestal, así como en los sectores donde el recurso hídrico presenta la mayor vulnerabilidad. El desarrollo extensivo de las ciudades con bajas densidades de población, con carencias importantes de servicios e infraestructura de soporte suficiente, con un stock reducido de espacios públicos y con problemas de movilidad, consume una gran cantidad de recursos ambientales y económicos, lo que lo hace insostenible. Por otra parte, la *gentrificación* social y la fragmentación espacial, resultan consecuencias nefastas del modelo de ocupación promovido mayoritariamente por el sector privado. La falta de políticas públicas, planes, programas y acciones concretas para una adecuada gestión urbana, ha producido que la Gran Área Metropolitana (GAM) sea una de los territorios más rezagados de América Latina en términos de planificación de su territorio, lo que se refleja no sólo en la ausencia total de discusión sobre estos temas, sino en la omisión de principios legales básicos para promover una adecuada gestión del suelo y un equilibrio entre los intereses públicos y privados.

Palabras clave: Planificación urbana; instrumentos de gestión del suelo; marco legal y normativo; modelo de ciudad; políticas públicas.

Abstract

The study of the planning processes in other latitudes allows having a reference of the unbreakable relation that exists between different territorial scales and tendencies currently being developed around urban policies. The strategic vision of territorial development is essential to promote the cities' competitiveness and guarantee an optimal quality of life. To understand the current situation of urban development in our country, it is mandatory to review the historical background of the economical models promoted at the beginning of the 80's, as well as the legal regulations published in the same decade. The territory rural conditions at that moment allowed the urban area to be expanded in a horizontal way without any concerns for the pressure that the model would later generate over the agriculture and the forest protection areas, as well as in sectors where the hydric resource has the highest vulnerability. The extensive development of low-density population cities, with significant deficiencies in services and support infrastructure, a reduced stock of public spaces, and mobility problems, consume a big amount of environmental and economic resources, which makes it unsustainable. On the other hand, the "ghettoized" of the space according to the social class, results in one of the worst consequences of the urban model promoted mainly by the private sector. The lack of public policies, plans, programs and actions for an adequate urban management, has converted the Greater Metropolitan Area into one of the most lagging cities in Latin America, in terms of its territory planning, which is reflected not only in the lack of discussion of these issues but also in the omission of basic legal principles to promote an adequate land management and a balance between public and private interests.

Keywords: Urban and land planning; territorial planning; legal and normative regulations; city model; public policies.

Jessica Martínez Porras

Licenciada en Arquitecta y Master en Diseño Urbano por la Universidad de Costa Rica. Posee estudios especializados en instrumentos de gestión del suelo. Consultora y docente universitaria. Ex-directora de Desarrollo Urbano, Municipalidad de Desamparados; ex-directora de Urbanismo y Vivienda del INVU y ex-directora de Planificación y Desarrollo Urbano, Municipalidad de Montes de Oca.

Introducción

El presente artículo pretende ofrecer un breve recorrido sobre las principales normas y planes regionales relativos al tema de planificación urbana desarrollados en Costa Rica a partir de la segunda mitad del siglo XX, desde la promulgación de la Ley de Planificación Urbana en 1968, la elaboración del PRUGAM entre los años 2004 al 2009, hasta los esfuerzos recientes promovidos en el año 2014 y 2015 para la actualización de los reglamentos de desarrollo urbano del INVU.

También se incluye una referencia al primer instrumento de política pública elaborado en el país sobre esta materia en 2012: La Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), incluyendo una breve reseña sobre su alcance e importancia.

Se desarrollan una serie de argumentos que justifican la necesidad de actualizar el marco legal costarricense en esta materia y se plantean algunas comparaciones respecto a avances normativos implementados por otros países en América Latina. Asimismo, se aborda el tema de la necesidad de impulsar la inversión privada dirigida para el desarrollo urbano y económico de los distintos núcleos urbanos, como también estrategias de inversión mixta (público-privada) en zonas determinadas por las Municipalidades o el Estado en función del interés público.

Finalmente, se hace una breve referencia al esfuerzo realizado desde la Dirección de Urbanismo y Vivienda del INVU en los años 2014 y 2015 para la redacción de un Reglamento de Renovación Urbana, inédito en el país hasta el momento.

Antecedentes normativos e institucionalidad urbana en Costa Rica

Costa Rica cuenta con una Ley de Planificación Urbana (Ley 4240), promulgada en 1968, que crea la Oficina de Planificación Urbana (OPAM), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y la Dirección de Urbanismo del INVU, como entes rectores en esta materia. Dicha norma establece como funciones asignadas al INVU: lograr un desarrollo sostenible y equilibrado de la ciudad, promoviendo la expansión ordenada de los centros urbanos, un equilibrio satisfactorio entre el desarrollo urbano y el rural -por medio de una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas-, desarrollando de forma eficiente las áreas urbanas -para contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos-, y orientando la inversión en mejoras públicas.¹

La Ley de Planificación Urbana también facultó al INVU para elaborar un Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), que una vez aprobado por el Poder Ejecutivo, sería el instrumento que orientaría la toma de decisiones al más alto nivel. Este plan debía contener aspectos como la política de crecimiento y desarrollo para las áreas urbanas; las proyecciones de crecimiento, distribución y densidad de la población a nivel nacional, regional y cantonal; el uso del suelo (planes sobre extensión y aprovechamiento, ubicación de industrias); la política de vivienda y renovación urbana y los servicios públicos requeridos para la ubicación de transporte, comunicaciones, electrificación, abastecimientos de agua, infraestructura pluvial y sanitaria, instituciones educativas, de salud, recreación.²

Plan GAM 82

En el año 1982, el INVU desarrolló el primer Plan Regional para la Gran Área Metropolitana³, en el que se definió un Área de Crecimiento Urbano, un Anillo de Contención Urbana y un Área de Protección, dedicada principalmente al desarrollo de actividades agrícolas, conservación de bosque y protección del recurso hídrico. Este primer plan, denominado “Plan GAM 82”, ciertamente ayudó a contener el crecimiento urbano en las zonas rurales y territorios con mayor fragilidad ambiental⁴, sin embargo, poco tiempo después fueron siendo desarrollados predios que se ubicaban fuera del Anillo de Contención, con el aval del propio INVU, que hasta 1999 fue el encargado de otorgar los certificados de uso del suelo y, hasta la fecha, tiene dentro de sus competencias el otorgamiento del visto bueno para los proyectos de urbanización y fraccionamientos en general. Esta situación, sumada a la promulgación del Reglamento

1 Ley de Planificación Urbana, Sección Primera, Capítulo Primero, Artículos 2 y 3

2 Ley de Planificación Urbana, Sección Primera, Capítulo Primero, Artículos 4 y 6

3 Instaurado mediante decreto ejecutivo N° 12590 acogido por decreto ejecutivo N° 13583 VAH – OFIPLAN publicado en la gaceta el 18 de mayo 1982. Fue desarrollado por el INVU según lo establecido en el artículo 2°, 4°, 63 y transitorio 2° de la LPU 4240 de 1968. Asimismo, en el año 1997, se realizó una ampliación mediante Decreto 25902- MIVAH-MP-MINAE

4 Cambio climático y ordenamiento territorial en Costa Rica: de la indolencia a la transformación de la Gran Área Metropolitana (GAM). Paulina Chaverri P. Perspectivas FES Costa Rica 1/2014. Marzo 2014

para el Control Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones (Gaceta No. 57 del 23 de marzo de 1983) que promovió una expansión horizontal de la ciudad permitiendo el fraccionamiento predio a predio frente a las vías públicas existentes; hizo que se incrementara la presión sobre las áreas de protección y se urbanizaran zonas que debían ser reservadas para el crecimiento futuro controlado o bien para protección ambiental.

Tanto el Plan GAM 82 como su correspondiente ampliación del año 97 (Decreto Ejecutivo 25902- MIVAH-MP-MINAE), carecieron de una visión estratégica para el adecuado desarrollo del Área Metropolitana, además de que metodológicamente presenta carencias importantes dada la ausencia de estudios técnicos específicos, de mecanismos de implementación; su contenido sectorial es deficiente, todo lo anterior sumado a una nula voluntad legal que garantizara su implementación.

A pesar de las consideraciones anteriores, ciertamente ambos decretos fueron importantes en su momento por cuanto “contuvieron”, por algún tiempo, el crecimiento que ya se venía generando hacia la periferia de los centros urbanos, a través de la definición del denominado “Anillo de Contención Urbana” que se constituyó como el articulador entre el área urbana y la zona de protección especial, resguardada precisamente para garantizar la protección del recurso hídrico, los bosques y las zonas con vocación agrícola que garantizaban la seguridad alimentaria del país.

A la fecha, han transcurrido 34 años desde la promulgación de este primer Plan GAM y su actualización ha pasado por diferentes situaciones que serán analizadas de forma general.

En el año 2003, el Gobierno costarricense decide, después de más de treinta años, ante la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), atender su elaboración. Para tales efectos, el Gobierno de la República emite el DECRETO EJECUTIVO N° 28937 MOPT-MIVAH-MINAE (octubre del 2000) y el DECRETO EJECUTIVO N° 31062 (febrero de 2003), con los cuales redefine su política de planificación urbana, decreta la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano⁵ (ST-PNDU) y declara, además, de Interés Público la elaboración del PNDU. Asimismo crea el Consejo Nacional de Planificación Urbana (comisión interministerial, dirigida por el titular del MOPT, compuesta por los ministros titulares de vivienda, transporte, ambiente, el presidente del INVU, entre otros).

Proyecto PRUGAM

Para el año 2004, se inicia uno de los más importantes esfuerzos a nivel nacional para formular un nuevo Plan Regional Urbano para la Gran Área Metropolitana (PRUGAM)⁶ a través de un proyecto de cooperación técnica y financiera no reembolsable, amparado en un convenio firmado entre la Unión Europea y el Gobierno de Costa Rica.

El objetivo principal del Plan consistía en “mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la GAM a través de una mayor competitividad y sostenibilidad del espacio económico, derivado de una mayor eficiencia y calidad de su oferta de servicios, con el fin de reducir los actuales costos sociales, ambientales y económicos” (PRUGAM, 2009). Su consecución se daría a través del desarrollo paulatino, pero sostenido, de siete sistemas que estructuran el territorio tanto a nivel regional (GAM) como cantonal (plan regulador local): sistema urbano-ambiental, sistema de transporte y vialidad, sistema de infraestructura y redes, sistema de urbanismo y vivienda, sistema social, sistema económico y sistema legal-institucional.

Se conformó un equipo de profesionales y expertos del más alto nivel técnico y se invitó a participar a todas las instituciones del Estado Central, Municipios, Universidades, Instituciones Autónomas y ciudadanía en general en un proceso que duró cerca de 6 años, obteniéndose un producto de primer orden que consideraba los lineamientos básicos estructurantes de la planificación regional y local:

- Límites de crecimiento, áreas de expansión, agroproductivas y áreas de protección.
- Integración de las grandes infraestructuras y servicios con visión urbanística.
- Estructuración funcional del área conurbada y políticas de vivienda.
- Red de áreas y ejes verdes: parques lineales, corredores biológicos, cursos de ríos,

5 La Secretaría Técnica del PNDU formuló entre los años 2000 y 2002, las Fases I, II y III del citado Plan. Esta última Fase a su vez se dividía en 4 apartados: Fase III-A: GAM, Fase III-B: Eje Interoceánico Central Huetar Atlántica y Pacífico Central, Fase III-C: Planes de Ordenamiento Territorial de las Subregiones Huetar Norte, Brunca y Chorotega y Fase III-D: Planes Reguladores Urbanos cantonales costeros y subregiones.

6 El área geográfica de intervención del PRUGAM corresponde al 3.84% del territorio nacional donde se asienta casi el 60% de la población del país y en donde se desarrolla casi el 80% de la actividad industrial, se producen el 76% de las exportaciones y el 70% del PIB. (Fuente: www.mivah.go.cr/PRUGAM.shtml)

parques de escala regional y metropolitana.

- Vinculación del modelo urbano territorial con las políticas socioeconómicas nacionales.
- Definición de límites y estructura funcional de las áreas industriales para promover la competitividad económica.
- Procesos de participación y coordinación entre los sectores: Gobierno Central, gobiernos locales, y privados.
- Conectividad vial a través de la implementación de un sistema integrado de transporte masivo.
- Rescate de las ciudades y centros poblados mejorando sus niveles de seguridad, rescatando los espacios públicos y lugares de encuentro, generando usos del suelo más acordes con la integración funcional y espacial del medio.
- Cambios legales e institucionales necesarios para facilitar la gestión del Plan.

Lamentablemente dicho Plan no fue aprobado por el INVU quien ostenta esa competencia por Ley⁷ y, en su lugar, dicha institución decidió iniciar la formulación de un nuevo plan denominado POT GAM (Plan de Ordenamiento Territorial para la Gran Área Metropolitana), desechando el trabajo realizado durante más de seis años, con las consecuencias nefastas para la ciudad del atraso en los procesos de planificación territorial. El POT GAM plantea, en el año 2011, una propuesta de desarrollo completamente contraria a la lógica ambiental y a las tendencias del urbanismo de vanguardia (Diario Extra, 2012), retomando paradigmas ya superados en materia de planificación como el favorecimiento del crecimiento extensivo al plantear la ampliación del Anillo de Contención Urbana (establecido por el mismo INVU en el Plan GAM de 1982) en 15.000 ha (150 millones de metros cuadrados), con la consecuente afectación de áreas protegidas, de las cuales el 62 % corresponde a áreas de alta y muy alta fragilidad ambiental⁸ y el incremento de la urbanización de nuevas zonas de montaña, sensibles por la presencia de bosques, fuentes de agua y paisaje. Es importante hacer notar que existen dentro del mismo Anillo de Contención, más de 9 mil hectáreas aptas para el desarrollo urbano futuro de la GAM, territorio que junto con las áreas de renovación urbana, es suficiente para albergar las nuevas poblaciones, incluso después del año 2030 (Astorga, 2015). Dicho planteamiento, a todas luces inaceptable, dio pie a innumerables artículos en prensa, foros y debates que finalmente obligaron al Gobierno Central a buscar otra alternativa para la planificación regional de la GAM.

Plan GAM 2013

En el año 2013 se inicia nuevamente otro proceso que pretendió fundir los insumos generados por los dos planes regionales anteriores para construir una tercera alternativa que finalmente fue publicada por Decreto Ejecutivo No. 38334-PLAN-MINAE-MIVAH-MOPT-S-MAG en Abril de 2014 y que se conoce como Plan GAM 2013-2030. Este planteamiento realiza una serie de concesiones al sector inmobiliario que son contrarias a lo que establece la Viabilidad Ambiental aprobada para el PRUGAM en 2009 y en algunas disposiciones de su reglamento compromete los recursos ambientales⁹ y promueve la urbanización de zonas bajo criterios técnicos ya superados. Actualmente, dicho Plan se encuentra impugnado en la Sala Constitucional por lo que no puede emitirse ninguna resolución final que tome como base esta normativa.

Sumado al recuento anterior, resulta necesario hacer notar que las regulaciones sobre el territorio en Costa Rica se han construido sectorialmente: lo ambiental, lo urbano-regional, lo agropecuario, lo costero¹⁰, etc. Cada uno de estos sectores cuenta con leyes específicas, por ejemplo la Ley Orgánica del Ambiente (1995) que es la única que explícitamente aborda el concepto de ordenamiento territorial.

Por otra parte, corresponde al Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN)¹¹ atender los asuntos relacionados con el desarrollo regional y urbano.

En lo que respecta al suelo productivo (agropecuario y forestal), se regula con la Ley de Uso, Manejo y Conservación del Suelo. El tema de amenazas, eventos adversos y riesgos se regula con la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo.

7 Artículo 4 de la Ley 4240.

8 Significa que son altamente vulnerables a las amenazas naturales como deslizamientos, avalanchas, inundaciones, fallas geológicas activas y/o peligros volcánicos, según la zonificación ambiental ya aprobada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA). Decreto 32967 MINAE.

9 Ver Recurso de Inconstitucionalidad presentado por Astorga, Brenes y Sagot.

10 Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre No. 6043 de 1977 para áreas costeras; la Ley de Biodiversidad No 7778, de 1998 con lineamientos para la protección, el manejo y la conservación de la biodiversidad; La Ley General de Aguas 1942.

11 Ley No.5525. MIDEPLAN. Art. 2o Inc a.

Esta segmentación en leyes temáticas es producto de la ausencia de una visión territorial como país y ha dificultado el diálogo sobre cuál tipo de gestión del territorio es la que más conviene a nuestra realidad. De allí la importancia que reviste la actualización e integración del marco legal en materia de planificación, territorio y ambiente.

PNOT

De forma paralela a estos planes, en el año 2012, el Área de Gestión Integrada del Territorio del MIVAH, realizó un esfuerzo importante para la definición de una Política de Ordenamiento Territorial (PNOT) a nivel nacional.

Conceptualmente, la PNOT integra los tres pilares principales establecidos para la definición de ciudades sostenibles: Residencia, Producción y Servicios, con el tema de Género, Derechos y Gestión del Riesgo como ejes transversales. Asimismo, se definen como ejes estructurantes: la calidad de vida, la protección y manejo ambiental y la competitividad territorial.

También plantea acciones en el largo, mediano y corto plazo, dentro de las cuales se promueve la actualización del marco legal que rige los temas relacionados con el territorio, aspecto que, como ya se mencionó en el apartado anterior, resulta urgente para el país. Se incluye también un apartado que se refiere específicamente a los instrumentos de gestión del suelo, que se definen como una serie de prácticas, incentivos y técnicas de transformación del suelo, de naturaleza urbanística, jurídica o financiera¹² que pueden ser utilizados para desarrollar cierto tipo de proyectos constructivos sobre los cuales existe un interés público y manifiesto por parte de la Administración Pública. Entre ellos se pueden citar:

Transferencia de Potencial Edificable

Concesión de Potencial Edificable por Inversión en Espacio Público

Contribuciones Especiales

Prácticas Incentivables

Reajuste de Terrenos

Reparto de Cargas y Beneficios

Constitución de Sociedades Públicas de Economía Mixta

La importancia que reviste para las municipalidades la inversión privada y su localización en el territorio, es un tema que debe ser abordado con sumo interés y con un alto grado de responsabilidad. Históricamente en Costa Rica, y típicamente en la GAM, la localización de las actividades comerciales, residenciales, productivas, de servicios privados e incluso recreativas, se define -en gran medida- a partir de decisiones impulsadas o promovidas por el sector privado (Jiménez, 2015). De allí la importancia del planteamiento de esta política, pues ofrece al Gobierno Local la posibilidad de liderar los procesos de planificación y desarrollo, así como orientar las inversiones por medio de instrumentos de gestión del suelo que permitan mejorar los indicadores sociales, económicos y urbanos del territorio bajo su jurisdicción.

Mecanismos existentes para la renovación urbana

Uno de los mecanismos establecidos en la normativa costarricense para ordenar la ubicación de las inversiones privadas así como los servicios y equipamientos estatales, es el Reglamento de Zonificación y Uso del Suelo contenido dentro de los Planes Reguladores locales. Sin embargo, su aplicación resulta relativamente reciente, existiendo ya situaciones “jurídicas consolidadas”¹³ que impiden un cambio inmediato en las tendencias y en el funcionamiento mismo de la ciudad. Por otra parte, no todos estos reglamentos se basan en una verdadera política de ordenamiento territorial y de desarrollo, sino que se limitan, muchas veces, a reforzar las tendencias de uso del suelo ya presentes en el lugar, sin detenerse a estudiar si realmente son las apropiadas para lograr un desarrollo equilibrado. La mayoría de estos reglamentos contiene regulaciones de “zonaje” y de “densidad” que no siempre promueven la atracción de inversiones. Esta situación, sumada a la especulación en los precios de la tierra y la

12 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2003.

13 Ver sobre este tema el artículo 34 de la Constitución Política sobre irretroactividad de las normas, la jurisprudencia de la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional y el criterio legal elaborado por el Msc. Mario Arce Guillén en 2017 para la Municipalidad de Desamparados.

falta de políticas públicas que regulen el mercado del suelo, genera un problema de competitividad entre el suelo urbano, el urbanizable y el rural, que da como resultado que los proyectos -sobre todo residenciales- tiendan a ubicarse en la periferia de la ciudad, en las zonas con mayor potencial agrícola, donde se concentra una buena parte de los recursos naturales que deben ser protegidos. La extensión de la ciudad hacia estos sectores hace que la productividad del suelo agrícola o los incentivos, como el pago de servicios ambientales para la conservación de áreas boscosas, no pueda competir con la demanda de urbanización. Es claro que el valor de estas tierras aumenta sustancialmente cuando se produce un cambio en el uso del suelo: pasar de terrenos “agrícolas de baja capacidad” a zonas con potencial urbanístico; sin embargo, al momento de adquirir los terrenos, el precio resulta bajo en comparación con las zonas ya urbanizadas y, particularmente, con los centros urbanos cabeceras de distrito o de cantón.

Dada esta realidad, para promover la implementación de medidas que incentiven el uso de las áreas ya consolidadas en las ciudades, que cuentan con capacidad de servicios y redes ya instalada que usualmente es desaprovechada y subutilizada, es que se planteó, en la segunda mitad del año 2014 e inicios del 2015, un Reglamento de Renovación Urbana que permitiera a los gobiernos locales contar con instrumentos novedosos vinculados a políticas fiscales, a aprovechamientos urbanísticos y a disposiciones legales que pudieran ser incorporados en los respectivos planes reguladores para incentivar la inversión privada en estos sitios.

Los mayores problemas que afectan el crecimiento y evolución de las ciudades se relacionan con la contaminación ambiental, la congestión vehicular y la presión de desarrollo, principalmente debida a la explosión demográfica y a la migración campo-ciudad, lo que produce paulatinamente, una extensión de las fronteras físicas de la región (Rogers, 1997).

Los modelos dispersos de localización residencial, dificultan el funcionamiento del sistema de transporte colectivo dirigido a un punto central, lo que reduce la capacidad de recepción del centro, de allí que su vitalidad económica esté ligada a factores como el funcionamiento de la red vial y los sistemas de transporte público, la expansión de la oferta de servicios privados, la densificación y la disminución de las tensiones sociales, entre otros (Rueda, 1997).

Estos modelos también generan “deseconomías”¹⁴ (Fallas, 2012) que muchas veces se asocian al deterioro urbano y paisajístico, al congestionamiento, a la contaminación y al hacinamiento. En síntesis, se suman una serie de externalidades negativas que afectan la gran mayoría de centros urbanos y hacen poco atractiva la inversión en esos lugares, aunque paradójicamente sean los sitios que presentan mejor capacidad instalada de infraestructura y servicios. Esta situación se incrementa en gran medida dada la complejidad que implica “revertir” los procesos “constructivos” que han venido conformando nuestras ciudades, producto de la poca o nula capacidad de inversión pública que pueden tener los municipios y el Estado Central. Lo anterior se explica en el hecho de que no ha habido en el país un vínculo (técnico-legal) que permita conciliar normativas fiscales, urbanísticas e incluso ambientales para focalizar la inversión. Estas estrategias ya han sido implementadas en ciudades como Medellín y Bogotá, con resultados sumamente exitosos¹⁵.

Medidas urgentes para atender el problema urbano

En la gran mayoría de países de América Latina, la preocupación sobre las problemáticas territoriales es un común denominador; los profesionales y especialistas en estos temas han venido externando su preocupación de manera permanente. La diferencia con respecto a nuestro país radica en que la mayoría de esos países han implementado medidas legales para contrarrestar esas problemáticas. Colombia, por ejemplo, define una nueva Constitución Política en 1991, una Ley de Desarrollo Territorial o Ley 388 en 1997 y una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) o Ley 1454 en 2011, en donde se establece claramente el modelo territorial que se busca impulsar, así como los mecanismos dispuestos para lograrlo. Utiliza la herramienta del Plan Parcial para

14 Fallas, Helio. Conferencia Universidad Veritas sobre POTGAM, Julio 2012.

15 Como referencia se pueden consultar los POTs de esos Municipios y los proyectos de ellos derivados, muchos de los cuales resultan mundialmente conocidos.

evitar el desarrollo predio a predio, garantizando así la continuidad de la trama urbana de la ciudad, la construcción de red vial y la previsión de suelos para equipamiento público. También impulsa proyectos de renovación urbana en zonas ya impactadas, como el caso de “Estación Central” en el centro de Bogotá.

Argentina, parte de su Ley 8912 (de Ordenamiento Urbano) de 1997 y la actualiza a partir del Decreto 10.703. Asimismo, publica la Ley 14.449 (de acceso justo al hábitat) que de igual forma actualiza la Ley del 97, pero además incorpora instrumentos de gestión del suelo. Brasil promulga su Estatuto de la Ciudad en 2001 (Ley Federal 10.257) que reglamenta el capítulo de política urbana de la Constitución Federal de 1988, brindando soporte jurídico, instrumental y conceptual a los gobiernos municipales. Aplica y materializa los principios contenidos en la Agenda Hábitat, garantiza el derecho a la ciudad, la defensa de la función social de la propiedad y la democratización de la gestión urbana. Uruguay se ha preocupado por implementar medidas (financieras e incentivos urbanos) que orienten el mercado del suelo y la oferta de construcción hacia los sectores de interés estatal y municipal. Chile ha depurado los mecanismos para el cobro del impuesto predial y la recuperación de plusvalías que ha venido gestionando hace ya varios años¹⁶. México por su parte ha iniciado ya la discusión sobre la necesidad urgente de intervenir el mercado del suelo como único mecanismo para garantizar un adecuado acceso a la vivienda, planteándose la necesidad de formular una Política Nacional de Suelo para recuperar la función social de este recurso y de la propiedad inmobiliaria. Incluso Cuba, con su condición particular, visualiza el diseño urbano como generador de riqueza en la ciudad y ha venido desarrollando investigaciones muy interesantes sobre estudios volumétricos para una mejor configuración de la ciudad, estudios de ganancia térmica, diseños exploratorios a nivel de manzana, entendiendo la ciudad desde un enfoque sistémico (Convención de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, 2015).

Lamentablemente no se visualizan en Costa Rica iniciativas ni movimientos de esta naturaleza. A pesar de que han existido esfuerzos importantes a nivel profesional y académico para mejorar las condiciones de las ciudades, lo cierto del caso es que no ha habido voluntad política para impulsarlos, situación que debe llevarnos a una profunda reflexión sobre el camino que nos espera de no tomarse medidas urgentes sobre las dinámicas urbanas asociadas al modelo territorial y su respectivo marco legal.

Recientemente, tomando como referencia lo establecido por la PNOT, así como los planteamientos hechos por PRUGAM, la Dirección de Urbanismo y Vivienda del INVU¹⁷, a inicios de la Administración en curso (2014-2018), se dio a la tarea de promover una actualización reglamentaria que incorporara este conjunto de instrumentos de gestión del suelo, ofreciendo nuevas posibilidades para el manejo y gestión de las inversiones inmobiliarias, así como posibilidades de ampliar la oferta de servicios ofrecida en las operaciones actuales, sobre todo en los cantones que conforman la GAM, donde se presenta un mayor y más acelerado deterioro respecto al ámbito rural.

La iniciativa surge, precisamente, conociendo que uno de los pocos caminos posibles para implementar estas políticas en el corto plazo es a través de los planes reguladores locales o planes de ordenamiento territorial, muy concretamente a través de los Reglamentos de Renovación Urbana y Zonificación, mismos que deben pasar por la validación de distintos sectores que no siempre poseen una comprensión integral del alcance de estas dinámicas.

En el escenario actual de entramamiento e imposibilidad casi total para la aprobación de planes reguladores¹⁸, la posibilidad de actualizar los Reglamentos de Desarrollo Urbano de carácter nacional (definidos en la Ley de Planificación Urbana) utilizados por casi la totalidad de municipalidades del país y promulgados por el INVU, resultaba una labor obligada por parte de esa institución. De esta forma, ofrecer a los gobiernos locales herramientas alternativas para enfrentar los retos actuales de las dinámicas del territorio, entendiendo dicha labor como una competencia residual¹⁹ amparada en el Transitorio II de la Ley de Planificación Urbana; resultaba más que urgente. De allí el esfuerzo realizado para la publicación de los Reglamentos de Renovación Urbana y Fraccionamiento y Urbanizaciones que, lamentablemente, fueron frenados por disposición expresa del Poder Ejecutivo, antes de que las versiones finales pudieran ser oficializadas.

16 Universidad de Costa Rica y Lincoln Institute and Land Policy, 2015.

17 Creada en el Organigrama aprobado para el año 2014 por MIDEPLAN, la Contraloría General de la República y la Autoridad Presupuestaria.

18 Ver Decretos Ejecutivos 38782- MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR y 39150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR.

19 El Artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana establece que es la municipalidad la que tiene competencia para la planificación local, utilizando como instrumento el Plan Regulador, el cual debe contener los Reglamentos de Zonificación, Vialidad, Fraccionamiento, Construcciones y Renovación Urbana.

Conclusiones

Existe, en general, una falta de claridad en las autoridades políticas sobre la importancia de invertir en los servicios y equipamientos que requiere la ciudad y en establecer límites razonables al crecimiento urbano que garanticen la preservación de los recursos naturales y de las áreas agrícolas.

Por otra parte, la falta de actualización en la visión de los profesionales encargados del tema de urbanismo y ordenamiento territorial, hasta épocas muy recientes, hizo que no se visualizara la necesidad de tomar medidas de contención y planificación en general sobre el territorio. Muestra de esta situación es el hecho de que el primer Plan Regional para la GAM se publicó en 1982 (más de 14 años después de haberse promulgado la LPU).

En el ámbito privado, las inversiones inmobiliarias de vivienda se encuentran desarticuladas de los centros de servicio, sin equipamiento y alejadas de las fuentes de empleo, principalmente en el caso de los proyectos para clase media-media y media-baja y, por supuesto, para el estrato de interés social.

Dadas estas condiciones, urge plantear un modelo de ocupación del territorio que permita el desarrollo equilibrado de las ciudades y centros urbanos en términos físicos, ambientales, sociales y económicos. Este modelo debe minimizar los desplazamientos, atender el déficit de vivienda para la clase media y para los estratos más bajos (interés social y extrema pobreza), mejorar el acceso a los espacios públicos, garantizar los servicios básicos urbanos, así como los equipamientos de salud y educación dentro de radios accesibles para la población. El Estado debe definir las políticas territoriales asociadas a ese modelo con el fin de contar con lineamientos claros y avanzar en los proyectos e inversiones que el país necesita para mejorar su desarrollo y aumentar su competitividad.

De forma paralela debe realizarse, indiscutiblemente, una actualización integral del marco normativo que regula el sector de ordenamiento territorial y ambiente, de manera que exista claridad en la visión y objetivos a seguir para mejorar las condiciones actuales de habitabilidad de nuestras ciudades, ya que a pesar de lo visionario de la Ley de Planificación Urbana, lamentablemente no hubo un adecuado seguimiento por parte de los entes responsables de estos procesos que permitiera construir ciudades más ordenadas y con mejor calidad de vida urbana.

En la escala más local, es importante que los reglamentos de desarrollo urbano se reformen para fortalecer la gestión del suelo a nivel municipal, y enfocarla a tener un uso más intensivo del territorio, renovar los centros urbanos consolidados y proteger los recursos naturales, pues son las principales herramientas normativas locales para promover un adecuado equilibrio de las actividades y los recursos.

Referencias Bibliográficas

Conferencia del Lic. Helio Fallas. Conferencia. Auditorio de la Universidad Veritas, Julio 2012

Convención de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (OTU). La Habana, Cuba, noviembre 2015.

Lincoln Institute and Land Policy y Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica, Curso Economía Urbana. Julio a Noviembre 2015.

Diario Extra [periódico] 6 de Marzo de 2012. “*Carta Abierta a la Señora Presidente de la República y a la Ministra de Vivienda.*” Sección Página Abierta.

Jiménez, R. (2015). Planificación Intermedia. *Plataforma Urbe@21*.

La Gaceta. San José, No. 95, 18 de mayo 1982. Decreto Ejecutivo N° 12590 acogido por Decreto Ejecutivo N° 13583 VAH – OFIPLAN

La Gaceta. San José, No. 66, 07 de abril 1997. Decreto Ejecutivo N° 25902- MIVAH-MP-MINAE.

- La Gaceta. San José, No. 85, 04 de mayo 2006. Decreto Ejecutivo N° 32967 MINAE.
- La Gaceta. San José, No. 22, 02 de febrero 2014. Decreto Ejecutivo 38782- MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR
- La Gaceta. San José, No. 172, 03 de septiembre 2015. Decreto Ejecutivo 39150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR
- La Nación [periódico] 18 de noviembre de 2015. “Agotamiento de suelos para urbanizar en la GAM.” A propósito de la publicación del Vigésimo Primer Informe del Estado de La Nación.
- Ley de Planificación Urbana. Ley N°4240 de 1968. Asamblea Legislativa, República de Costa Rica.
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- PRUGAM, Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (2003). www.mivah.go.cr/PRUGAM.shtml
- Reglamento para el Control Nacional del Fraccionamientos y Urbanizaciones. Gaceta No. 57 de 1983. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.
- Rogers, R. y Gumuchdjian, P. (2012). Ciudades para un pequeño planeta. Barcelona, Litosplai, séptima edición.
- Rueda, S. (1997). Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. *La ciudad compacta y diversa frente a la connurbación difusa*. habitat.aq.upm.es.
- Vigésimo Primer Informe del Estado de La Nación, 2015.