

Morfología y regulación urbana en la transformación de la ciudad. El caso de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica

Helga von Breymann

Invitada nacional
 Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
 helga.vonbreymann@ucr.ac.cr

Recibido: 2 de marzo del 2017
 Aceptado: 4 de julio del 2017

Resumen:

El estudio sobre la forma urbana y los procesos de transformación de las ciudades ha permitido conocer más a fondo la naturaleza de estas conformaciones y las distintas problemáticas que las aquejan, así como también ha permitido comprender las consecuencias que el modelo de crecimiento seguido ha plasmado en la estructura física de la ciudad y en la calidad de vida de sus habitantes. Dentro de esta línea de investigación se enmarca el presente ensayo, el cual profundiza en un estudio de caso latinoamericano, exponiendo los efectos que la mala gestión del territorio y la débil ejecución de los instrumentos de planificación han tenido sobre la forma urbana y la calidad de vida de los habitantes de la Gran Área Metropolitana costarricense.¹

Palabras Clave: Gran Área Metropolitana costarricense; Latinoamérica; legislación urbana; morfología urbana; planificación territorial.

Urban morphology and regulation in the transformation of the city. The case of the Greater Metropolitan Area of Costa Rica

Abstract:

The study on the urban form and the processes of transformation of cities has allowed a deeper knowledge of the nature of these urban conformations. In parallel, the various urban problems have led to a better understanding of how the growth model followed has shaped the physical structure of the cities, and the quality of life of its inhabitants. This essay is framed within this line of research, focusing on a Latin-American case study. It exposes the poor territorial management effects, as well as the weak execution of the planning instruments that have shaped the urban form and the quality of life of the inhabitants of the Greater Metropolitan Area of Costa Rica.

Keywords: Greater Metropolitan Area of Costa Rica; Latin America; urban legislation; urban morphology; territorial planning.

¹ Este artículo recoge parte de la ponencia "Procesos de transformación de la forma urbana y sus impactos en la calidad de vida. El caso de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica" presentada en el congreso "Forma Urbana: pasado, presente y perspectivas" ISUF-H, Toledo, España.

Helga von Breymann Miranda

Doctora por la Universidad Politécnica de Madrid, Arquitecta por la Universidad de Costa Rica. Docente e investigadora en la Escuela de Arquitectura, Universidad de Costa Rica y coordinadora del Laboratorio Ciudad y Territorio LACITE UCR.

Introducción

En sus orígenes, muchas ciudades en la América hispánica siguieron claros mandatos morfológicos que venían estipulados por las Leyes de Indias desde la época de la colonia. Algunas de aquellas fundaciones fueron el nacimiento de pequeños asentamientos o villas con trazados regulados que fueron evolucionando hasta convertirse en importantes núcleos urbanos. Sin embargo, el orden y las disposiciones iniciales con las cuales se trazaron los primeros centros de estos asentamientos no siempre acompañaron al crecimiento posterior y los aspectos morfológicos que fueron claros en sus orígenes; perdieron contundencia y se dispersaron entre la espontaneidad de los nuevos desarrollos que surgían de las demandas de la población creciente.

Hoy en día podemos reconocer los cascos históricos de muchas ciudades latinoamericanas sumidos entre una trama más irregular de épocas posteriores; aunque está claro que no todas siguieron este proceso. Pero, lo que sí se ha mantenido constante en gran parte de ellas durante las últimas décadas, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo, ha sido la producción acelerada de nuevos territorios urbanos asociados al crecimiento de población urbana en la región.

A falta de claros lineamientos y una visión crítica del proyecto urbano en marcha, el desarrollo de algunas de estas ciudades ha conducido a modelos poco densos y desarticulados, incrementando los costos de urbanización en ciudades que ya de por sí arrastran, en su mayoría, difíciles realidades económicas y sociales. La creciente concentración de población en las áreas urbanas más desarrolladas, donde se han reunido la mayoría de las inversiones, tanto públicas como privadas, ha tenido también fuertes repercusiones en las áreas rurales que se ven en muchos casos debilitadas por la ausencia de políticas que dinamicen estas regiones, y está propiciando mayores flujos migratorios que apremian a las urbes. El acelerado crecimiento y demanda de vivienda ha agravado la situación de la informalidad de la región y ha ido presionando los tejidos ya consolidados. Lo anterior, aunado a un sinnúmero de problemas sociales, económicos y físicos desencadenados por estos patrones de urbanización, está causando graves problemas que afectan la calidad de vida de los ciudadanos y son por tanto temas de discusión de gran relevancia en la actualidad.

La Gran Área Metropolitana de Costa Rica (GAM) ejemplifica gran cantidad de las deficiencias, producto de las carencias o desaciertos en las políticas urbanas ejecutadas, que marcan la realidad actual de muchas de estas urbes, y permite, por tanto, hacer una reflexión sobre las dificultades que otras ciudades de la región experimentan.

Esta área central del territorio costarricense experimenta graves dificultades, atribuidas en gran parte a la mala planificación urbana. El crecimiento descontrolado, la proliferación de viviendas en áreas de riesgo, la congestión vial, etc., son solo algunas de las problemáticas más reseñadas, todas las cuales se tornan trascendentales por el impacto negativo que este acelerado crecimiento urbano está causando en el bienestar general de sus habitantes. Sin embargo, para comprender el origen de los problemas a los cuales se enfrenta este territorio, se hace necesario retomar los elementos morfológicos que han dictado la configuración y evolución de nuestra ciudad; las razones a las cuales responden esas disposiciones territoriales y las figuras de planificación urbana que han interpelado en el proceso que ha engendrado la encrucijada en la que nos encontramos hoy en día.

Este texto resalta algunos aspectos claves del crecimiento urbano experimentado por la GAM y las figuras de planeamiento que han intervenido en este proceso, con el propósito de comprender la evolución histórica que ha marcado la expansión de esta conurbación y los efectos que esto ha tenido en los residentes de esta área metropolitana centroamericana. El debate que subyace a esta discusión sobre la realidad actual de este contexto urbano reside en diferenciar entre las problemáticas que responden a una escasa elaboración de instrumentos de planificación urbana –ya sea por falta de proyección, competencias o recursos- y aquellas producto de la no ejecución o implementación de los instrumentos desarrollados durante largos períodos, que han llevado a críticos anquilosamientos y a una deficiente forma urbana que son hoy difíciles de resolver. El texto busca argumentar, con una breve revisión de la

evolución morfológica urbana y de los instrumentos de ordenación desarrollados, cómo las mayores dificultades se han desprendido de una debilidad en la ejecución de las herramientas y de una simplicidad excesiva en la propuesta para regular el territorio por largo tiempo -y no necesariamente en la ausencia de una planificación-, lo que ha provocado un ineficiente desarrollo del tejido urbano.

Siendo indudable que son muchas y variadas las razones que han desencadenado las dificultades urbanas actuales de la Gran Área Metropolitana costarricense, así como las de muchas otras ciudades de la región, se hace necesario abordar esta temática desde una perspectiva histórica y una revisión del proceso de crecimiento y desarrollo experimentado, para así poder acercarse a la comprensión de su compleja evolución urbana.

Morfología urbana y planeamiento

Para abordar los fenómenos urbanos actuales se hace necesario comprender otros aspectos determinantes para su desarrollo, como su origen, su formalización, sus elementos productivos, modos de vida, etc., pues reflejan una forma específica de apropiación del territorio que responde a las demandas de la sociedad que le habita.

Muchos de los estudios realizados sobre morfología urbana han ido apuntando sobre los diversos aspectos que interfieren en la concepción de las urbes, y los aspectos que pueden llevar a desarrollos con trazados regulados, con trazados semi-regulados o con aquellos más espontáneos. Así, los diversos elementos generadores de las formas han ido definiendo familias morfológicas que han ido ayudando en la comprensión de las dinámicas y modelos de las ciudades en distintas latitudes. Las condicionantes territoriales son sin duda un factor de gran peso, lo que explica por qué la gran mayoría de las urbes se ha desarrollado en valles o terrenos planos o semi-planos en sus orígenes. Sin embargo, existen otros muchos elementos claves que influyen en la forma que adquieren, y esto ha generado interés en investigadores de diversas ramas del conocimiento.

Siguiendo a Fernando de Terán (1982) existen diversos elementos a considerar para tener una total comprensión de la morfología urbana, algunos de los principales son: el plano, el parcelario, la edificación y la imagen urbana, aunque hay muchos otros más.

Las tipologías de vivienda, por ejemplo, son esenciales en la conformación del entramado, en especial por la proliferación de urbanizaciones cerradas de desarrollo horizontal en épocas más recientes. Esto a su vez se ha asociado a elementos arquitectónicos y de paisaje urbano que también han tenido influencia, como lo han hecho saber desde varias décadas atrás, autores como Price (1964). Además, hay una concordancia entre esto y los tipos de parcelario del territorio sobre el que se disponen, pues esto determina de forma clara, las posibilidades de edificación, lo que nos lleva nuevamente a considerar el papel que juega la propiedad de las tierras en este tema.

Los procesos de crecimiento o expansión de los núcleos urbanos han conllevado a cambios importantes, pues las zonas que eran inicialmente periféricas y que tenían tipologías asociadas a esa condición, han pasado a ser peri-centrales o centrales (Núñez y Guevara, 2015), o periferias interiores (Kapstein, 2011), exigiendo condiciones distintas para esos territorios ahora más presentes en las dinámicas de centralidad urbana y de plusvalías mayores. Por tanto, es incuestionable la relación de estos cambios con las rentas y sobrepuestos asociados a los usos del suelo, los cuales responden a lógicas capitalistas que los fundamentan y que conllevan a formar la ciudad siguiendo intereses de grupos particulares.

Por su parte, Capel (2002) hace énfasis en el papel estructurador de los espacios abiertos y espacios verdes, así como también en la importancia de los ejes viarios. Otros autores como Adams (1970) también habían remarcado la importancia del sistema de transporte en la conformación de la ciudad y los efectos que los diversos medios o tecnologías de transporte supusieron para la densidad y forma urbana en algunos contextos.

Todos estos aspectos son claramente delimitados por ordenanzas municipales, regulación del territorio, o edificación, por lo cual es más que evidente la asociación entre la morfología urbana y los instrumentos de regulación del territorio. Sin embargo, también existen otros elementos que influyen sobre la forma de la ciudad, y que tienen, no obstante, una condición más tangencial para el planeamiento -como, por ejemplo, la importancia de los valores culturales de la sociedad, ya que influyen en la forma y en los patrones de ocupación (Conzen, 2001)- sin ser por ello menos importantes.

La conformación de la ciudad latinoamericana

Los aportes históricos de los criterios ordenadores alcanzados con los desarrollos urbanos de las culturas clásicas mesoamericanas y suramericanas previas a la colonización, así como los impulsos en materia urbana logrados con las ordenanzas de finales del siglo XVI y las Leyes de Indias del siglo XVII, figuraron en la conformación de muchas de nuestras primeras ciudades. Estos patrones de ordenación morfológica regulada, de una amplia tradición histórica en distintos contextos geográficos, no solo se implementaron en las primeras ciudades fundadas en nuestra región, sino que se han mantenido como modelo en la mayoría de los centros urbanos desarrollados desde entonces.

A inicios del siglo XIX América Latina seguía siendo un territorio rural y poco habitado; se estima que la población hacia 1850 era de 30 millones de personas, con una densidad promedio de 1,5 habitantes por kilómetro cuadrado, misma época en la que la población conjunta de sus 10 principales ciudades solo representaba el 3,5% del total de la población (Hardoy, 1974). Así, durante la época de la colonia y la primera fase de la época republicana, se dieron cambios importantes, pero graduales, en cuanto a la estructura urbana, económica y poblacional, permitiendo una asimilación de los procesos de desarrollo con leves impactos en las ciudades existentes.

El proceso de industrialización de la región estuvo acompañado de un importante cambio productivo, ya que pasó de una economía basada en la agricultura a otra basada en la industria y los servicios, con una consecuente reducción del porcentaje de población dedicada a estas actividades primarias y con nuevos patrones de consumo. Sin embargo, para 1900 estos cambios ya se habían hecho sentir, puesto que la población y la densidad promedio se habían duplicado. Este crecimiento continuó con la llegada del siglo XX, pero fue en las décadas de los años 30 y 40, cuando, debido a la crisis económica y a los efectos de la segunda guerra mundial, se dieron importantes migraciones del entorno rural a las capitales o principales ciudades de varios países latinoamericanos, llevando esto a crecimientos urbanos insospechados hasta aquel momento, tendencia que se mantuvo además por varias décadas. Fue, principalmente, con este impulso de las oleadas migratorias de poblaciones rurales que colmaban las ciudades en busca de trabajo y mayor acceso a servicios (Chaparrós, 1972), que empezaron a agravarse las problemáticas que enfrentaban las metrópolis, puesto que la mayoría de ellas carecían de instrumentos de planificación o políticas ideadas para dirigir el desarrollo.

Para darnos una idea, la población urbana de América Latina y el Caribe pasó de 70 millones en 1950 a 394 millones en el año 2000, es decir, creció más de 5 veces en 50 años². Esto llevó a que muchas de ellas fuesen incapaces de reaccionar a tiempo, dejando desregulada la creación de nuevos territorios urbanos. El rápido proceso de urbanización generó demanda de infraestructuras urbanas, dotaciones públicas, viviendas, actividades económicas, etc., que no pudieron ser cubiertas. Así, la informalidad fue ganando terreno y las estrategias de ordenamiento territorial que fueron surgiendo fueron insuficientes, y pasaron a ser herramientas más paliativas que prospectivas. Esta tardía introducción de lineamientos de ordenación del territorio tuvo repercusiones en las grandes urbes que fueron “de-formándose”.

Asimismo, intereses de diversas potencias económicas externas a la región influyeron en el desarrollo económico y político de los diferentes países. No sólo empezaron a variar las estructuras urbanas, sino también los hábitos de los ciudadanos (Janoschka, 2002), teniendo esto consecuencias en los patrones urbanos de modelos recientes. Como bien

2 Datos procedentes de las estadísticas de las Naciones Unidas (2006), World Urbanization Prospects: the 2005 Revision (Satterthwaite, 2008).

lo apuntaba Hardoy, para 1970 el 54.5% de la población de América Latina era urbana, y sin embargo, económicamente seguía siendo un continente rural, ya que “el 49% de la población activa se dedicaba a actividades primarias; era aproximadamente, el mismo porcentaje que el de los Estados Unidos en 1880.” (1974, p. 4). Además, la población se concentraba en un único núcleo, o en algunos casos en unos pocos, que reunían los recursos humanos e inversiones productivas y se articulaban de mala manera con las zonas rurales. Patrones de distribución territorial que fueron repitiéndose en muchos países de la región y que marcaron una tendencia histórica. Como si fuera poco, las densidades de población en muchas urbes de América Latina han ido disminuyendo, producto de la dispersión urbana, lo que ha llevado a que el consumo del suelo sea mucho más acelerado que el crecimiento de la población, agravando las ya complejas circunstancias de estas ciudades.

El fuerte crecimiento demográfico, los factores que expulsaron a la población del campo y los que atrajeron a la población a las áreas metropolitanas de América Latina han sido largamente estudiados por diversos autores como Matos³ o Sabatini⁴. Especialmente interesantes han sido los estudios en ciudades latinoamericanas como el Distrito Federal de México, Lima, o Sao Paulo, por ejemplo, donde los procesos de urbanización han aumentado exponencialmente, generando caos que ha devenido en fuertes deseconomías urbanas⁵ e importante deterioro en la calidad de vida de sus habitantes. Asimismo, es importante resaltar que estas problemáticas no son en absoluto exclusivas de las grandes ciudades, sino que otras de menor dimensión y población también se encuentran en alarmantes condiciones producto de los procesos de evolución, como lo es el caso de la Gran Área Metropolitana costarricense. Esto se debe, en muchos casos, a que los procesos de transformación del territorio no siempre han seguido pautas o normas para la parcelación de la tierra y la definición de los usos de la misma, sino que han respondido a otros factores que han llevado a crecimientos desordenados y mal gestionados que han afectado la configuración del territorio y su solvencia funcional.

Empero, las distintas dinámicas que han llevado los países en América Latina hacen imposible hacer generalizaciones sobre los procesos, aunque muchas de las condiciones de la región permiten identificar limitaciones que comparten. Resulta interesante también resaltar que en la región centroamericana, por ejemplo, a pesar de lo compacto del territorio, persiste una notable diversidad de enfoques y formas de actuación en lo que respecta al ordenamiento territorial, lo que responde a la diversidad geofísica, cultural, política, etc., entre los países (Ferrufino y Grande, 2013). A diferencia de otras ciudades latinas, las principales urbes de la región centroamericana se desarrollaron en zonas interiores -excepto en el caso de Panamá- y cumplieron funciones secundarias, vinculadas más bien, al ámbito económico de la región (Lungo, 2004), lo cual influyó en los patrones de crecimiento de estas.

Por tanto, partiendo de que los estudios de esta naturaleza deben evitar la generalización de las tipologías y buscar una mayor atención a los aspectos históricos de la forma urbana, su expansión y su transformación (Vilagrassa, 1991), la selección de un caso de estudio concreto, como la Gran Área Metropolitana de Costa Rica, permite ejemplificar algunas dificultades expandidas por otras muchas ciudades de la región.

El caso de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica

La Gran Área Metropolitana de Costa Rica es uno de los muchos contextos urbanos que enfrentan gran cantidad de adversidades para su adecuado funcionamiento y mejora de sus condiciones. Siendo una conurbación que comprende un amplio territorio del Valle Central de este país, parte de unas circunstancias político administrativas complejas que buscan trazar pautas de ordenamiento para un contexto con evidente variabilidad. Este territorio, formado por terrenos de cuatro provincias distintas -con sus respectivas cabeceras- engloba los primeros centros urbanos que se formaron durante la época de la colonia y que dieron pie a los principales núcleos de concentración de población y posterior crecimiento durante la época republicana. Con el pasar del tiempo, estos centros urbanos consolidados y de tradición histórica fueron creciendo

3 José Matos Mar, 1984: “Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980”.

4 Francisco Sabatini, 2006: “La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina”.

5 El término de deseconomía, entendido aquí como lo opuesto al de economía, hace referencia a la problemática surgida por el aumento de los costos en la producción de un bien.

Una de las características clave para comprender la conformación morfológica de esta ciudad es que la mancha urbana tuvo “un crecimiento discontinuo, una especie de agregación de centros poblados antiguamente dispersos” (Lungo, 2004, p. 267) y terminó por envolver a cuatro de las principales ciudades costarricenses, entre las cuales no hay más de 20 kilómetros de distancia; y, sin embargo, esa unificación de núcleos urbanos regulados se dio en gran medida por procesos de urbanización con trazados espontáneos o poco regulados.

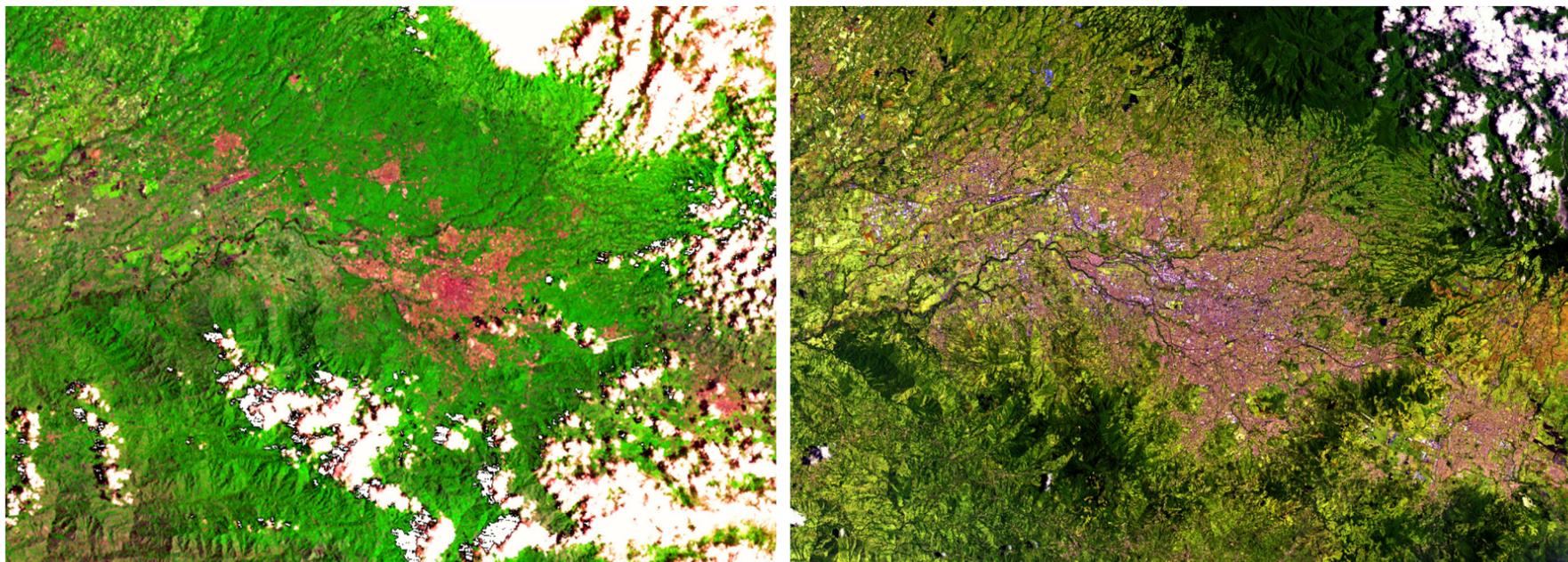
Ante el acelerado crecimiento urbano no tardaron en llegar los primeros esfuerzos en el tema de la planificación, los cuales se concretaron con la creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) en 1954, el cual asumió la rectoría de la planificación urbana nacional, aunque existían para entonces ejercicios anteriores, como el “Plan de la Capital de la República de Costa Rica” de 1949. Posterior a esto se dieron otros avances importantes con la fundación, en 1957, de la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana; la creación, en 1961, del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA); la redacción de la Ley de Planificación Urbana de 1968; la elaboración en ese mismo año del “Plan Básico de Ordenamiento y Desarrollo Básico del Área Metropolitana de San José”; la delimitación para la administración y planificación con base en la regionalización de Costa Rica en 1973, y la elaboración del “Plan Maestro para la solución de problemas de inundaciones y soluciones de emergencia” (DRENACA) de 1976; herramientas que permitieron un acercamiento a conceptos como ciudad metrópoli, ciudad satélite, zonificación funcional, ciudad paralela, suelo de uso mixto, etc. (MIDEPLAN, 2013).

Sin embargo, el ordenamiento territorial que había existido hasta mediados de los años 70 se había enfocado en el área urbana central del país, dejando la escala de región ajena a las iniciativas desarrolladas, y, por tanto, catapultando importantes deficiencias en el tema de ordenamiento territorial y planificación urbana que se arrastraron por un largo período. Pues a pesar de ser el único país centroamericano en contar con un aparato nacional de planificación y haber iniciado una planificación del desarrollo en esa misma década, no contó con un marco legal o institucional para hacer frente al ordenamiento territorial (Ferrufino y Grande, 2013).

En 1982, con la elaboración del “Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Gran Área Metropolitana” (Plan GAM), se buscó constituir una herramienta para poder planificar el desarrollo impetuoso que llevaba el Valle Central -ahora sí, considerando una escala más amplia-, aunque el desorden y permisividad en el desarrollo de la ciudad y de nuevos territorios urbanos siguió ajeno a una posible visión a futuro o proyecto ciudad. El panorama no mejoró en las siguientes tres décadas a pesar de la aparición de dicho Plan. Por el contrario, la GAM ha duplicado su tamaño desde inicios de la década de 1980 hasta la actualidad, y la distribución de estas áreas no ha respondido a una lógica que sea consecuente con las infraestructuras existentes ni con las áreas vulnerables o de protección. Las imágenes satelitales muestran el crecimiento de esta mancha urbana entre 1975 y 2016 y la expansión que ha seguido hacia las áreas boscosas y laderas de las montañas circundantes.

Izquierda: Figura 5: Gran Área Metropolitana 1975. Imagen en falso color para la detección urbana. Fuente: Tri-Decadal Global Landsat Orthorectified MSS (Landsat 1), Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS). Disponible en el servicio Earthexplorer.

Derecha: Figura 6: Gran Área Metropolitana 2016. Imagen en falso color para la detección urbana. Fuente: Landsat 8 OLI (Operational Land Imager), Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS). Disponible en el servicio Earthexplorer.



Desórdenes en las políticas referentes a los aspectos medioambientales, vialidad, infraestructuras, vivienda, etc., han sumido a la Gran Área Metropolitana en una serie de deseconomías que están teniendo enormes impactos en el estilo de vida de los ciudadanos (Otoya, 2009). Aquí, al igual que en otras ciudades, la endeble cultura de planificación y ordenamiento territorial ha pasado una costosa factura, puesto que a pesar de los esfuerzos realizados desde inicios de los años 80's, cuando surge el citado primer plan de ordenamiento urbano (Plan GAM), el cual buscó atender lo señalado en la ley 4240 de Planificación Urbana que hacía referencia a la necesidad de llevar a cabo un Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Martínez, 2014), no se han logrado avances consecuentes a la dimensión de las dificultades existentes.

Según un reciente informe del Estado de la Nación (2015), el descontrol ha consolidado un patrón de crecimiento urbano perverso, donde el valor del suelo ha ampliado la brecha entre las zonas urbanas y rurales, y ha agudizado la segregación social y espacial. Asimismo, la construcción de viviendas en zonas de riesgo se ha multiplicado y la contaminación de la ciudad también ha ido en aumento a pesar de los avances en materia de legislación ambiental y urbana.

El tema de la movilidad es quizás el más crítico, en gran parte porque desde inicios de la década de los 80 hasta la actualidad, la flota vehicular se ha incrementado en un 673,1%, lo que ha disparado las emisiones de gases de efecto invernadero (Estado de la Nación, 2015), provocando también importantes deseconomías (Pichardo y Otoya, 2012) y fuertes transformaciones urbanas, tanto en su forma de crecimiento físico como en los patrones de uso del espacio.

Especial interés suscita, por su efecto sobre la forma urbana, otro factor que también ha influido en el desordenado proceso de urbanización de la GAM: la especulación con la tierra. Gran parte de los terrenos en suelo agrícola se fueron transformando en momentos claves -cuando las plusvalías de los terrenos eran mayores- en nuevos suelos urbanos. Sobre esta dinámica -podríamos decir casi universal- de reconversión del uso de la tierra, han apuntado importantes estudios. A nivel nacional, el Estado de la Nación del año 2015, argumenta que el mercado inmobiliario ha impuesto la dinámica del crecimiento urbano, interfiriendo en el adecuado desarrollo del área. Como consecuencia se ha disparado el crecimiento de población en las periferias y el abandono de las áreas centrales consolidadas, provocando una subutilización de las infraestructuras urbanas existentes y una mayor presión por inversión pública necesaria para urbanizar nuevos territorios. Así, el suelo del Valle Central se ha ido consumiendo de forma irresponsable y desorganizada, extendiendo las áreas urbanizadas a suelos de recarga acuífera y zonas de gran vulnerabilidad.



Izquierda: Figura 7: Proyecto de desarrollo inmobiliario en terreno con plantaciones de café en Heredia. Fuente: Fotografía propia, 2016.

Derecha: Figura 8: Imagen aérea de la zona de Barreal de Heredia. Fuente: de Google Earth 2016.

Con la anteriormente mencionada Ley de Planificación Urbana, creada en 1968, se había iniciado un proceso de control y planificación del territorio. Sus principales herramientas buscaron apoyarse en la apuesta por los Planes Reguladores elaborados por los mismos municipios, el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones, el Reglamento de Renovación Urbana y el Reglamento de Construcciones; sin embargo, varios de estos instrumentos no han llegado a fructificar.

También se confeccionaron, a lo largo de estas últimas décadas, algunas leyes de gran trascendencia para la ejecución de las herramientas de planificación por su vínculo con el entorno o medio natural, como, por ejemplo, la Ley Orgánica del Ambiente de 1995 o la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo del 2005. Sin embargo, la falta de compromiso político para elaborar y aprobar planes y reglamentos, así como los conflictos de intereses entre algunos sectores de la sociedad, entorpecieron las intenciones por regular el territorio y fue evidente la ausencia de un plan macro que permitiera entrelazar los diversos instrumentos de planeamiento y ordenación territorial.

“Si bien existe una serie de normas de naturaleza urbanística y un conjunto de políticas públicas orientadas a la organización de las actividades que desarrolla el ser humano en su entorno, basta con ensayar un análisis tangencial de la realidad urbana de Costa Rica (...) para descubrir, con suma facilidad, la escasa efectividad que tradicionalmente han tenido la legislación y las políticas administrativas adoptadas para resolver los problemas que afectan a la población...” (Solano, 2016, p. 39).

Fue a raíz de la entorpecida coyuntura por regular y controlar el territorio que nació el Plan Regional Urbano del Gran Área Metropolitana de Costa Rica (PRUGAM), divulgado en 2008. Este proyecto, tras años de importantes esfuerzos técnicos, buscó establecer una normativa regional que permitiera un desarrollo adecuado del territorio de la Gran Área Metropolitana, y, sin embargo, se interpusieron una serie de recursos que finalmente llevaron al traste la posibilidad de ejecutar dicho plan. En el año 2012 se aprobó la Política Nacional de Ordenamiento Territorial “PNOT” con el objetivo de fortalecer los instrumentos de actuación, mismo año en el que se elaboró el fallido “POTGAM” (Plan de Ordenamiento Territorial del Gran Área Metropolitana), el cual no llegó a ejecutarse. Finalmente en diciembre del 2012, en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano se determinó la necesidad de actualizar el vigente Plan de Desarrollo Urbano para la Gran Área Metropolitana de 1982, tomando en consideración los estudios adelantados con las iniciativas antes mencionadas. Surgió así el Plan GAM 2013, el cual busca convertirse en la principal herramienta de ordenamiento territorial de esta zona central del país.

Entre muchos otros planteamientos, el Plan GAM 2013 (Plan Nacional de Desarrollo Urbano para la Gran Área Metropolitana 2013) propone iniciativas importantes para contrarrestar los efectos de la actual dispersión urbana periférica, y consolidar elementos morfológicos con criterios ordenadores que le devuelvan la eficiencia a estas áreas urbanas. Sin embargo, de los 31 municipios que forman parte de la GAM solo una minoría ha aprobado su plan regulador, dejando importantes portillos para inadecuados desarrollos urbanos. Además, ante la ausencia de un Plan Regulador en el cantón, la normativa que pasa a ser protagonista es el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones, el cual no dialoga con las herramientas de escala regional comentadas previamente.

Otra dificultad para regular la trama urbana en las ciudades costarricenses se debe a la Ley de Condominios y su reglamento, elaborados a finales de la década de 1990, ya que permitieron la construcción de proyectos residenciales sin las cesiones urbanas correspondientes, lo cual ha afectado enormemente el desempeño de la ciudad, afectando la redundancia vial, así como las áreas destinadas a los espacios públicos y dotaciones colectivas (Jiménez, 2016). Esta interpretación de la ley citada ha conllevado a un uso de la tierra de forma desordenada, donde el tejido urbano ha ido desarrollándose con geometrías irregulares como resultado de los fraccionamientos previos -muchos de ellos de uso agrícola- y no siguiendo una lógica morfológica de funcionalidad.

Finalmente, otro de los esfuerzos por mejorar las difíciles circunstancias de la GAM que también se ha visto afectado ha sido el Reglamento de Renovación Urbana que realizó el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el cual fue finalmente aprobado

en el 2017, atrasando importantes iniciativas por recuperar los centros poblados de la ciudad, aumentar sus densidades y aprovechar al máximo las infraestructuras y servicios con los que cuentan estos territorios.

La importancia que tiene resaltar estos esfuerzos se debe a que el territorio ha ido perdiendo, con el tiempo, parte de su funcionalidad por la ausencia o debilidad de los instrumentos que lo regulan. Es decir, los elementos morfológicos que en teoría determinaban un orden para nuestro territorio se han ido perdiendo y las herramientas regulatorias no han logrado devolverle la solvencia que este debe contener. Además, la falta de variedad y complejidad de las piezas urbanas son también producto de ineficientes planes o instrumentos urbanos, lo que ha llevado a un desmejoramiento de la calidad de vida de los entornos urbanos, ya que, siguiendo a González (2016), estos elementos asisten a una mejor integración y articulación de los ámbitos, una adecuada mezcla de usos, una mayor diversidad tipológica de los tejidos urbanos, y una estructura social y cultural más equilibrada.

El desorden en el fraccionamiento y clasificación de suelos, así como el desarrollo espontáneo de los nuevos territorios urbanos, supone un agrio capítulo de la evolución de nuestra ciudad, especialmente por los efectos que esto tiene en sus pobladores. Esta “desregulada” concentración urbana ha ocasionado mayores niveles de contaminación acústica, del aire, de los ríos; ha propiciado la carencia de espacios verdes, de instalaciones deportivas, de servicios sociales; ha acentuado la existencia de asentamientos informales en zonas de grandes riesgos naturales, la amenaza por deslizamientos e inundaciones por la impermeabilización de los suelos, la deforestación, la violencia urbana e inseguridad, la pérdida de tiempo por la congestión vial, y otros muchos problemas.

Conclusiones

Costa Rica ha tenido serias dificultades para planificar y gestionar su territorio, y los intereses económicos han enrumbado proyectos de ciudad que poco o nada han considerado el bienestar de los habitantes, especialmente de aquellos más vulnerables. Tal y como explica Martínez (2012), la lucha entre la imposición de los intereses individuales frente a los colectivos ha traído importantes pugnas en la construcción de la urbe, y los existentes conflictos de intereses han ido borrando los límites entre quienes invierten y promueven proyectos constructivos en la ciudad y quienes la regentan, regulan y evalúan. Estas dinámicas han conllevado importantes retrocesos en la gestión urbana y han afectado la calidad de vida de quienes residen en la GAM.

Está claro que el papel del Estado y la adecuación de las políticas públicas son elementos clave para lograr avances en la materia, ya que “...debe aceptarse que si el Estado no controla la propiedad y uso de la tierra para la futura expansión urbana y suburbana, cualquier política de urbanización tendrá efectos muy limitados” (Hardoy, 1974, p. 30); y, sin embargo, desesperanzador se torna el panorama cuando incluso el mismo Estado ha obviado los planes establecidos, propiciando problemáticas como lo son las concentraciones urbanas de focos de pobreza (Estado de la Nación, 2015).

Por tanto, la inexistencia de controles efectivos es, en nuestro entender, una de las mayores debilidades, ya que, tal y como hemos podido ver a lo largo del texto, sí se han desarrollado varias herramientas de planificación, pero muchas de ellas se incumplen o no se ejecutan, como los planes de ordenamiento territorial y planificación urbana. Surgen así grandes interrogantes: ¿Son realmente las principales deficiencias del sistema urbano-territorial costarricense únicamente un legado de ineficientes instrumentos de planificación? ¿No debe acaso atribuirse responsabilidad también a la débil legislación que vela por la implementación y respeto de las herramientas desarrolladas? ¿No son acaso una normativa urbana y unas ordenanzas precisas aspectos claves para la conformación organizada del tejido urbano? ¿No es obvio, entonces, que la ineficiente morfología urbana que se ha ido gestando ha desencadenado una serie de problemáticas de grandes repercusiones?

Es indudable que han existido por varias décadas importantes esfuerzos por ordenar el territorio, y, sin embargo, no ha habido una adecuada gestión e implementación de dichos instrumentos, lo cual nos permite identificar que, efectivamente, los problemas de esta urbe no responden específicamente a una ausencia de planeamiento, sino a diversos factores como: escasez o debilidad de la normativa y regulación urbano-territorial, desidia política, e intereses de actores diversos en que se perpetúe el descontrol sobre el territorio en beneficio propio.

Claramente, la planificación urbana y el ordenamiento territorial son materias pendientes en nuestra nación, pues a pesar de los esfuerzos creados con una importante cantidad de instrumentos de planeamiento, sus objetivos no se han visto reflejados de forma adecuada sobre el territorio. “Hoy, con más información y estudios más profundos, es posible asegurar que las debilidades en este campo comprometen también la sostenibilidad social y económica y, en general, el desarrollo humano de Costa Rica” (Estado de la Nación, 2015, p. 277). Por tanto, la necesidad de desarrollar nuevas herramientas técnico-legales que aseguren una correcta estructuración del tejido urbano es hoy, más que nunca, una impetuosa necesidad para enrumbar el desarrollo de esta urbe.

Referencias bibliográficas

- Adams, J. S. (1970). Residential structure of Midwestern cities. *Annals of the Association of American Geographers*, 60(1), 37-62.
- Altezor, C. (1986). *Arquitectura urbana en Costa Rica: exploración histórica 1900-1950*. Ed. Tecnológica de Costa Rica.
- Capel, H. (2002). *La morfología de las ciudades. Tomo I: Sociedad, cultura y paisaje urbano* (Vol. 37). Ediciones del Serbal, SA.
- Carvajal G., y Vargas J. (1987). “El surgimiento de un espacio urbano—metropolitano en el Valle Central de Costa Rica: 1950–1980”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 13(1), 71-94.
- Chaparro, P. (1972). Efectos sociales y políticos del proceso de urbanización. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 2(6), 101-113.
- Conzen, M. P. (2001). The study of urban form in the United States. *Urban Morphology*, 5(1), 3-14.
- ESTADO DE LA NACIÓN (2015). “Ordenamiento territorial: implicaciones para el desarrollo humano.” *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/PEN. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica.
- Ferrufino, C. y Grande, C. (2013). Tendencias del Ordenamiento Territorial en América Central y República Dominicana (2009-2012). *San Salvador: Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ)*.
- González, I. (2016). Variedad y complejidad. En Hernández Aja, A. (Dir). *Recuperando la ciudad. Estrategia de evaluación y diseño de planes y programas de Regeneración Urbana Integrada*. Plan Nacional I+D+i. Proyecto BIA 2012-31905. (pp. 47-50).
- Hardoy, J. E. (1974). *El proceso de urbanización en América Latina* (No. 2). La Habana: Oficina Regional de Cultura para América Latina y el Caribe, Centro de Documentación.
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *Eure (Santiago)*, 28(85), 11-20.
- Jiménez, R. (2016). De la urbanización a la intervención urbana estratégica: Instrumentos de planificación intermedia en Costa Rica. *REVISTARQUIS*, 5(2), 14-33.
- Kápstein López, P. (2011). Vulnerabilidad y periferia interior. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, (71).

- Lungo, M. (2004). Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica. Antiguos problemas, nuevos desafíos. En *El rostro urbano de América Latina*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Martínez, T. (2014). Treinta años de Metamorfosis Urbana Territorial en el Valle Central. En *Vigesimoprimer Informe Estado De La Nación En Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica.
- Martínez, T. (2012). Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica: avances y desafíos. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 5(9), 70-87.
- Matos Mar, J. (1986). *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- MIDEPLAN (2013). *Memoria Institucional 50 años de la planificación en Costa Rica 1963 – 2013*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Núñez, P., y Guevara, T. (2015). La frontera argentino-chilena y la integración social: San Carlos de Bariloche, 1966-1983. *Rev. austral ciencias sociale*, (28), 137-162.
- Otoya, M. (2009). Estimación económica de las principales deseconomías presentes en el Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica. *Revibec: revista iberoamericana de economía ecológica*, 13, 15-27.
- Pichardo, A., y Otoya, M. (2012). Agglomeration Economies Versus Urban Diseconomies: The Case of the Greater Metropolitan Area (GMA) of Costa Rica. En Dr. Jaroslav Burian (Ed.), *Advances in Spatial Planning*. InTech, Open Access Publisher.
- Price, E. T. (1964). Viterbo: Landscape of an Italian city. *Annals of the Association of American Geographers*, 54(2), 242-275.
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Inter-American Development Bank.
- Satterthwaite, D. (2008). La transición a un mundo predominantemente urbano. Tendencias y fundamentos. *Medio Ambiente y Urbanización*, 68(1), 3-32.
- Solano, E. (2016). La incidencia del elemento ambiental en las políticas públicas de ordenación territorial. *REVISTARQUIS*, 5(2), 36-53.
- Terán, F. D. (1982). *El problema urbano* (No. 82). Salvat Editores.
- Vilagrassa, J. (1991). El estudio de la morfología urbana. *Geo Crítica: cuadernos críticos de geografía humana*, 92.