
CIUDADES EN COSTA RICA

¿HACIA DÓNDE VA LA PLANIFICACIÓN URBANA DE COSTA RICA? (UNA INTERPRETACIÓN SOCIOLOGICA)

Juan Carlos Retana Guido

RESUMEN

Se plantean tres etapas para la planificación urbana en Costa Rica. Con base en el referente empírico expuesto, y a la luz de la teoría sociológica urbana, este trabajo problematiza en torno a las contradicciones, alcances y limitaciones que tiene la praxis de la planificación urbana central, dentro del contexto de globalización y neoliberalismo. Además, señala el proceso de descentralización y participación ciudadana como alternativas, así como los obstáculos que enfrentan.

ABSTRACT

The current article, suggests a three stage division of the urban planning in Costa Rica. Base on the empirical knowledge exposed, and under the vision of the urban sociological theory, this essay tries to find the contradictions, goals and limitations that the central urban planning has in practice, mainly within the global and neoliberal movement context. The article marks some alternative patterns, such as the decentralisation process and the citizenship participation, and the obstacles they actually face.

El presente trabajo es una reflexión acerca del *Quehacer de la planificación urbana* dentro del contexto actual, como tal, su intención es la de retomar y problematizar desde la perspectiva de la sociología urbana, algunos elementos que por su naturaleza y relevancia tienen relación directa con esa actividad. Además de lo anterior, estos elementos por su vigencia son susceptibles de ser tratados al nivel de una discusión profunda y amplia, que permita establecer una aproximación en torno a cuáles deben ser las tareas prioritarias a mediano y largo plazo, sobre las que se sustente el *desarrollo futuro de la planificación urbana*.

Sin embargo, los alcances y limitaciones de lo que pueda llegar a ser este desarrollo futuro, tanto para la comprensión de su estudio como para el contenido de su práctica, están supeditados a lo que ha sido la trayectoria histórica de la planificación urbana desde la creación de su propia Ley. El conocimiento de esta trayectoria permitirá ampliar los criterios y las directrices sobre lo que hay que hacer, con base en la experiencia acumulada, los obstáculos enfrentados y las deficiencias encontradas.

En este sentido, para una mejor comprensión de los complejos procesos por los que transcurre y con las que se involucra la

planificación urbana en nuestro medio, es pertinente dividir su trayectoria en tres etapas, con base en los aspectos más relevantes y homogéneos posibles, así como los cambios esenciales de orientación funcional capaces de marcar las diferencias.

El resultado obtenido¹, es el siguiente:

1 ETAPA: (1968-1983)

Prácticamente se inicia con la creación de la Ley de Planificación Urbana (n° 4240 del 15 de Nov. 1968), caracterizada por una prolifera elaboración de propuestas de planificación urbana, sobre todo de planes reguladores en cuadrantes urbanos de diferentes cantones del país. En esta etapa, tal y como lo dispone la ley, funciona la Oficina de Planificación para el Área Metropolitana (OPAM). Esta oficina es creada junto con la ley, y su finalidad era la de asistir a las municipalidades del área metropolitana en todo lo relacionado con el campo de la planificación urbana, con ella incluso se realizan los primeros estudios e investigaciones que, posteriormente servirán como base para la formulación del estudio Gran Área Metropolitana, GAM 83. La metodología empleada para la elaboración de estos planes es modesta y se circunscribe al Modelo Indicativo-Regulador prevaleciente en la época. En este sentido, prácticamente requiere de un solo profesional, generalmente especializado en el área de arquitectura y/o ingeniería. En esta primera etapa se intenta elaborar por primera y única vez (pese a que tanto su elaboración como actualización periódica es una obligación establecida por Ley) el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1974). Esta etapa tiene como corolario, la elaboración de lo que hasta hoy puede ser definido como el estudio más importante en materia de plani-

ficación urbana y el único en el ámbito regional, denominado Plan Regional Metropolitano (GAM). Este plan se inicia en 1978, por iniciativa de la administración Carazo Odio y se concluye en los inicios de la administración Monge Álvarez, 1982. Dentro de sus aspectos metodológicos importantes de resaltar, se encuentra la incursión, aunque incipiente del trabajo multidisciplinario y se intenta incorporar la participación inter-institucional. La elaboración de este plan regional, representa un punto alto en el desarrollo de la planificación urbana en Costa Rica, hasta el punto de convertirse en una de las principales bases de datos (conceptuales y cuantitativos) para las "nuevas investigaciones". No quiero finalizar con esta primera etapa sin antes señalar que, pese a las deficiencias y/o ausencias metodológicas presentes en el Plan GAM 83 e influidas por el contexto y el modelo de planificación urbana imperante; éste —según lo reconocen investigadores y expertos en la materia— ha servido para evitar que el impacto negativo del crecimiento urbano dentro de la GAM sea de mayores proporciones que las actuales en diferentes campos, pero sobre todo en el del medio ambiente. Esto es así, por cuanto, este Plan Regional no solo enfatizó en la preservación de las cuencas hidrográficas, sino que también las consideró como unidades naturales de planificación territorial, protegiendo y conservando los mantos acuíferos existentes dentro del área de estudio.

2 ETAPA: (1983-1990)

Este segundo período guarda diferencias sustanciales con el anterior, relacionadas más que todo con las orientaciones técnicas-administrativas. En primer término, el punto alto que tuvo la planificación urbana en la primera etapa, se convierte en álgido (pese que aún en este periodo se continúan realizando algunos planes reguladores), el concepto metodológico que se ganó con la elaboración del estudio GAM, tiende a desvirtuarse. De igual forma, la parte propositiva en materia de planificación urbana se empantana, y se le da

1 Esta es una interpretación de las etapas que conforman el desarrollo de la planificación urbana a partir de su ley, resultado de las investigaciones del autor basadas en la observación participante, apoyo teórico e información secundaria.

énfasis a los trámites de permisos que prácticamente copan todo el accionar de la Dirección de Urbanismo. Una de las posibles explicaciones (sin descartar otras igualmente importantes), está relacionado con el hecho de que el estudio GAM fue concebido en dos etapas: por un lado estaba la concepción de Plan Maestro, o sea, que se establecieron normas generales orientadoras del crecimiento urbano. Pero por otro lado, fue clara la intención de complementar las propuestas en el sentido que, cada una de las municipalidades involucradas dentro del área de estudio elaboraran posteriormente sus propios planes reguladores estableciendo normas de carácter específico, situación que salvo algunas excepciones, no se llegó a dar. Esto supone que la Dirección de Urbanismo, en alguna medida debió asumir este rol de vigilancia, control y seguimiento sobre el trámite de permisos en un área bastante extensa y compleja. Otro de los aspectos importantes de reseñar, aunque prácticamente se suscitó en el período anterior, es que deja de existir, por lo menos funcionalmente la Oficina de Planificación del Área Metropolitana (OPAM). Este hecho no puede obviarse en la medida en que con su desaparición, sin que se haya modificado la Ley n° 4240, se comienza a resquebrajar en la práctica el esquema legal de planificación urbana original.

En la realidad concreta, se debe señalar expresamente que los hechos más importantes de este período (lamentablemente por su impacto negativo dentro del espacio urbano) están vinculados con el programa de las 80 000 viviendas de la administración Arias Sánchez. Abruptamente y contrario al control que se venía ejerciendo, este programa crea una estructura paralela en materia de vivienda (Valverde y Lara, 1988) y planificación urbana, dentro de la cual esta última simplemente es excluida (Retana y Sura, 1998: 133). La anulación del estudio GAM durante este período (1986-1990), significó el rompimiento prematuro de las propuestas de este Plan Maestro en importantes y sensibles sectores de la periferia del llamado Anillo de Máxima Expansión Ur-

baña². De tal manera, que áreas destinadas para crecimiento futuro u otros usos, se ocuparon para usos residenciales en su mayoría de interés social. En este sentido, cantones enteros fueron saturados con nuevas comunidades y barrios sin el crecimiento adecuado y necesario de los medios de consumo colectivo por lo que, como era de esperarse, los existentes colapsaron. Finalizo este período diciendo que la política de vivienda terminó por subsumir (desde el enfoque formal-funcional) el débil resquebrajo de la política urbana. Es decir, que la estructura jurídica de la planificación urbana y su concepción de "Plan Racional" (concepto referido expresamente al Modelo Indicativo-Regulador y que significa una visión unilateral de la realidad urbana basada únicamente en los criterios técnicos, excluyendo la participación y la influencia que ejercen otros factores internos y externos), evidencian sus puntos débiles cuando interactúa o debe enfrentarse con los intereses políticos y económicos.

3 ETAPA: (1990-?)

Aunque en alguna medida esta etapa aún inconclusa es una continuación de la anterior (prevalecen los trámites de permisos y la ausencia de orientaciones claras en materia de planificación urbana), sí se evidencian algunos rasgos que estimo pertinente diferenciar.

- a) En este período se PROFUNDIZA la pérdida de Rectoría en materia de ordenamiento urbano que por ley le corresponde a la Dirección de Urbanismo adscrita al INVU. Cabe también agregar que en esta etapa, SE CONSOLIDA la subsumisión de la Dirección de Urbanismo a las decisiones de la presidencia y junta directiva de esta Institución. Este punto último no debería ser negativo, de no ser porque en la práctica

2 Para más información ver: Sura Aguilar, A. y Retana Guido, J. C., pág. 107, Esc. de Sociología, UNA, 1998.

la improvisación, la indiferencia y el desconocimiento con respecto a la problemática que desencadena el fenómeno urbano y la importancia que en este sentido tiene la planificación urbana como instrumento útil para evitar y/o revertir sus efectos negativos; han sido las características predominantes dentro de esas instancias. Como evidencias y consecuencias de lo anterior, surgen propuestas alternativas que pretenden asumir el vacío existente en este campo. Ejemplo de esto es el Decreto Ejecutivo n° 26291, elaborado durante la Administración Figueres Olsen, con el cual se crea la Comisión para el Desarrollo de la Gran Área Metropolitana (CODEGAM); además de un conjunto de consultorías contratadas por ministerios e instituciones estatales para realizar estudios vinculados directa o indirectamente al campo urbano (ej.: PLAMAGAN, SOAGAN, Plan Maestro para el Desarrollo Sostenible de los Sectores Sur y Noreste de la GAM) de forma aislada y descoordinada con respecto a la Dirección de Urbanismo.

b) Se elaboran planes reguladores en cantones importantes dentro de la GAM: San José, La Unión, Curridabat, Guadalupe (no vigente), San Isidro de Coronado, y Moravia (no vigente), entre otros. Es importante señalar que estos planes reguladores son elaborados bajo la modalidad de consultorías privadas, lo cual es posible en tanto que la Ley de Planificación Urbana (art. 15, Sección Segunda, Capítulo Primero) faculta a las municipalidades a realizar propuestas de ordenamiento de su territorio. Con lo anterior se pone en evidencia que esta Ley contrariamente a los cuestionamientos que se le hacen de ser excesivamente centralista, es una (junto con la ley del Ambiente de reciente creación) de las más descentralizadas del país, anticipándose al "Boom" que en la última década se ha desarrollado en torno a este concepto.

- c) Como un aspecto positivo, en esta década se da un auge en torno a la discusión de los problemas urbanos y ambientales. Esto último, inducido por corrientes externas, pero también como producto de la preocupación interna y legítima por lo sucedido con las políticas vivendistas (y su relación con el deterioro del medio ambiente construido) impulsadas a partir del último cuatrienio de los ochenta, lo cual puso en evidencia la fractura o ausencia en materia de política urbana y ordenamiento urbano-territorial.
- d) Finalmente lo anterior va acompañado de un fuerte cuestionamiento hacia las estructuras centralizadas, que se fundamenta en el discurso de la descentralización promovido por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Agenda XXI, entre otros.

COROLARIO DE ESTAS TRES ETAPAS...

Tomando este contexto anterior, como marco de referencia, es factible asumir que la tendencia predominante que lleva la planificación urbana conduce a su desaparición, por lo menos desde la perspectiva central. Este pronóstico, se asume con base en la descripción anterior de los procesos evolutivos e involutivos de los que ha sido objeto. Esto es así, hasta el punto de que es común escuchar expresiones e intenciones en el sentido de que el cierre de la Dirección de Urbanismo (entiéndase la eliminación de la Ley 4240 o el debilitamiento progresivo hasta su desaparición o privatización) no tendría ninguna consecuencia para el país. Aunque esta afirmación no responde a la realidad, pues, parte de sus posibles consecuencias estarían relacionadas con la explotación intensiva y conflictiva de los usos del suelo, además de la utilización sin restricciones de importantes áreas de conservación y reserva para crecimiento futuro. Ella sí refleja y resume en gran medida el estado de inacción e

inercia en que ha incurrido el INVU como institución depositaria de la Ley, cuyas causas se analizan más adelante.

Sin pretender sobredimensionar su importancia, lo señalado representa, ya de por sí, un peligro para la sostenibilidad de los recursos naturales, ambientales y por ende la calidad de vida de la población urbana en general. Lo cual se presume repercutiría negativamente, incluso al nivel de la estructura productiva de las ciudades dentro del ámbito subregional y regional (concretamente la GAM) del país. Esta preocupación tiene su fundamento en dos sentidos. En primer lugar y pese a la ambigüedad que se le reconoce a la estructura oficial de la planificación urbana (aspecto que es abordado más adelante), la intervención estatal es la única capaz de mediar, controlar e impedir en términos relativos, el consumo y el abuso de la ocupación del suelo urbano por parte de los diferentes agentes sociales (el mismo Plan regional GAM 83 es un ejemplo de esto). Específicamente aquellos ligados al mercado de tierras y vivienda.

Este protagonismo estatal, se acrecienta en la medida en que las estructuras de gobierno local son débiles y/o ineficientes desde el punto de vista material, técnico, financiero, para atender las necesidades propias del ordenamiento territorial, con el agravante de que en la mayoría de los casos existe una escasa o nula participación de la sociedad civil. En segundo lugar, aún cuando el proceso de descentralización y participación ciudadana deje de ser solo un discurso demagógico y snobista (ojalá que así sea), seguirán existiendo aspectos relacionados con el ordenamiento del territorio dentro de los ámbitos nacional, regional e incluso subregional que son propias de la competencia estatal. A pesar inclusive de la redefinición en términos reduccionistas y desregulativos (aspectos que son abordados en páginas siguientes) que la globalización le exige asumir al aparato de Estado. Esto es precisamente lo que hay que desideologizar del discurso neoliberal, economicista y privatizador a ultranza.

¿EXISTE ALGÚN CAMINO ALTERNATIVO?

Indudablemente que no existen receptarios ni fórmulas mágicas para desandar el camino, mucho menos en un campo tan complejo como el de la planificación urbana; que por su misma naturaleza y definición es un campo de conflicto, al intentar limitar o restringir, redistribuir, el uso del espacio urbano de forma racional, la mayoría de las veces a contrapelo de las razones del capital.

No obstante, hoy por hoy, su importancia y trascendencia crece en tanto que, se comprende un poco más acerca de lo que representa el crecimiento urbano, entendido éste como un hecho social (en la medida en que su impacto repercute directamente en la vida de los seres humanos) con ciertas características propias y/o específicas, lo cual permite ser comparable en sus aspectos comunes y sus diferencias, con otras realidades igualmente urbanas.

Sin embargo, no se pueden plantear caminos alternativos (a menos que se quiera caer en un abismo utópico e irreconciliable con la realidad, aunque esta afirmación no implica renegar de la necesidad de que existan las utopías), sin que se reconozcan los obstáculos viejos que ya se han mencionado y los "nuevos relativamente hablando", que se encuentran en la realidad dentro de la cuál se mueven las iniciativas.

En este sentido, vale la pena señalar que este auge que está teniendo la preocupación por el ordenamiento urbano-territorial y ambiental, se da en un contexto político-económico (dentro del ámbito nacional e internacional) adverso, caracterizado por las corrientes que promueven la privatización y la desregulación como una especie de panacea para el desarrollo. Así lo demuestran varios decretos elaborados por el actual Gobierno de la República que pretenden eliminar la potestad de intervención, control y seguimiento de algunas instituciones e instancias estatales, entre ellas el Museo Nacional, INVU, SETENA. (Véase: Periódico *La Nación*: 14/10/99, Pág. 30). Estas corrientes son internalizadas sin ninguna

reflexión por importantes sectores y agentes sociales decisivos, algunos incluso ligados a la clase política dirigente.

El argumento que sustenta estas posiciones se fortalece o retroalimenta con base en las deficiencias e incapacidad de las instituciones e instancias estatales (me refiero a la generalidad y dentro de éstas a las encargadas de la planificación urbana) para cumplir eficiente y eficazmente con sus metas y objetivos para los cuáles fueron creadas. La principal explicación para que esta situación prevalezca al nivel de la superestructura de la sociedad, se encuentra esencialmente en las limitaciones de carácter estructural propias de una formación social capitalista dependiente. Empero siendo las principales causas generadoras del problema poco comprensibles y, peor aún, invisibles para la gran mayoría de la población, la inconformidad y malestar que siente esta última, termina por favorecer y legitimar el discurso anti-estatista que impulsan algunos sectores dominantes.

En el fondo de toda esta problemática, subyace el peligro anunciado en torno a la eventual desaparición de importantes logros históricos obtenidos en diversos campos, uno de ellos es el de la estructura institucional de planificación urbana. Máxime cuando sus aportes no son tangibles y solo es observable su importancia cuando por ausencia de ella se producen situaciones caóticas, pero también cuando cualquier acción ya es tardía. Este peligro se acrecienta en la medida en que la sola existencia de su marco jurídico, por su naturaleza reguladora y controladora del crecimiento urbano en función del mejoramiento en la calidad de vida de la población en general; representa una verdadera amenaza para la consecución de los intereses económicos de algunos grupos y sectores vinculados directa o indirectamente al mercado de tierras.

Esta realidad es lugar común en las investigaciones científico-sociales que abordan las diferentes temáticas bajo el enfoque materialista (Lojkin, 1986), (Castells, 1977), (Garnier, 1988), y desde una perspectiva integral. No obstante, estos aspectos de carácter estructural, son hoy en día sacrificados u obviados en

aras de una visión funcional sobre la sociedad. Pero, independientemente de los argumentos que se esgriman, lo cierto del caso es que aunque se nieguen y/o pretendan ocultar, están presentes con su relación histórica y actual, permeando todo cuanto acontece dentro de los diversos procesos sociales que se suscitan en nuestra sociedad. En este sentido, cabe preguntarse ¿acaso la planificación urbana está por encima o exenta de la influencia que puedan ejercer dichos procesos sociales sobre ella misma? Por supuesto que no.

Muy por el contrario a lo que comúnmente se piensa, el accionar de la planificación urbana está inmersa y opera dentro de estos mismos procesos. De ahí que, Castells (1976: 65) plantea su esquema de "*Sistema Urbano*", incorporando los procesos sociales esenciales con los que *debería interactuar dialécticamente la planificación urbana*. Los ejes centrales de estos procesos sociales son definidos de la siguiente forma: En la GESTIÓN (G), se agrupan las instancias y estructuras de planificación urbana, que van desde el ámbito de lo nacional, regional (estatales), hasta las locales (municipalidades). De éstas se supone deben emanar la(s) política(s) urbana(s), las cuáles se han venido señalando repetidamente como ausentes. En el INTERCAMBIO (I), están los factores de la circulación y el comercio, en tanto que, según —Castells— este proceso representa la dimensión espacial de los intercambios que se dan, ya sea, entre la producción y el consumo, o bien, únicamente desde el consumo o desde la producción. Aquí es factible incluir al *Mercado Inmobiliario y a la Renta Urbana*, dado que la ubicación física y material de los procesos mencionados involucran la participación de estos dos elementos. Incluso, es importante resaltar que dichos elementos distorsionan el proceso de planificación urbana concretamente en aquellos aspectos relacionados con las propuestas de Zonificación y usos del suelo urbano. Esto radica en el hecho de que para el estado costarricense, como para cualquier otro estado capitalista o dependiente le es prácticamente imposible establecer mecanismos de control rigurosos sobre el valor del suelo urbano.

Esta es una de las principales razones por lo que en ocasiones tienden a volverse generales en la práctica de la planificación, las propuestas técnicas que se establecen en los documentos no necesariamente corresponden con la realidad. Un argumento más en este sentido queda consignado en la siguiente cita:

“En efecto, existe un elevado grado de consenso en que los objetivos de eficiencia y equidad universalmente adoptados por la planificación urbana, resultan las más de las veces incompatibles con los móviles de utilidad privada y de corto plazo de quienes controlan el mercado de tierra urbana. Se dice que una intervención más activa de los Estados en la regulación de ese mercado y en la captura de la valorización de la tierra generada por la acción pública, serían precondition de la planificación urbana en general y de la satisfacción de las necesidades básicas de vivienda y servicios en particular” (Geisse y Sabatini, 1979).

Tal y como se indicó en párrafos arriba, también el consumo y la producción son procesos sociales con una ubicación espacial; para el caso del CONSUMO (C) representa ni más ni menos que, <la apropiación social, individual y colectiva del producto>, es decir, la demanda de bienes y servicios, entiéndase vivienda, servicios, infraestructura, etc. Finalmente (sin que este orden tenga algún significado) se encuentra la PRODUCCIÓN (P), en donde se ubican espacialmente aquellas actividades productivas ligadas a la producción de bienes, servicios, entiéndase industrias, oficinas, o sea todo lo relacionado con el sector secundario, terciario tradicional y de más reciente participación en nuestro medio, el terciario superior.

El esquema citado, resume en gran medida los procesos sociales intervinientes que modifican y transforman el espacio urbano, a través de sus interrelaciones o conflictos por apropiarse del mismo. En este sentido, se pone de relieve el valioso aporte que la Sociolo-

gía Urbana hace, a la comprensión del fenómeno urbano y de las distintas dimensiones con las que se enfrenta la planificación urbana. Esto en la medida en que develan elementos determinantes ocultos en la realidad y no visibles a simple vista, incluso en algunos casos, hasta para los mismos técnicos y profesionales que se desenvuelven en el campo.

Precisamente, son estos procesos sociales que en su dinámica, en no pocas ocasiones, terminan por subsumir, mediatizar y hasta anular las propuestas, proyectos y programas de la planificación urbana. De esto se deriva, fundamentalmente la incredulidad de algunos críticos en su funcionamiento, además de los *supuestos argumentos que se esgrimen en su contra*, en términos de que oficialmente la planificación urbana no cuestiona ni contradice la esencia de la sociedad capitalista, con respecto al ordenamiento territorial. Por el contrario, acusan que su tendencia es la de legitimar la lógica estructural del sistema, reflejado en el territorio, reafirmando las tendencias de crecimiento existente y asignando usos del suelo, no en beneficio del interés general, sino en función de los intereses particulares de los sectores y grupos sociales hegemónicos.

El supuesto anterior lleva implícito el contenido ambiguo de la planificación urbana, el cual consiste en su autonomía relativa para establecer relaciones de carácter diferenciado con los sectores y grupos sociales bajos y “medios” con respecto a los sectores y grupos sociales hegemónicos. Este planteamiento presume de cierta complicidad técnica y por ende de los técnicos, lo cual, contrastado con la práctica no es del todo aceptable, y más bien, es el manejo político de la cosa, el elemento que se yergue como dominante y distorsionador del proceso de planificación urbana en todos sus extremos (jerárquica, administrativa, jurídica y técnicamente).

Por lo tanto, se debe asumir que han existido problemas de aptitud relacionados más con aspectos subjetivos tales como falta de iniciativa, creatividad y decisión para la elaboración de proyectos y propuestas de planificación por parte de los funcionarios

bajo los cuales ha estado esa responsabilidad. Pero también es cierto que aspectos objetivos tales como los recursos económicos, tecnológicos y de capacitación, entre otros (Ver: Informe nº 94/99 de la Contraloría General de la República), han sido nulos y/o exigüos. La persistencia de esta situación a través del tiempo en la principal instancia de planificación urbana a escala central, sumado a la inexistencia de directrices claras en esa materia, tuvo como matriz la ausencia de voluntad política necesaria para cambiar el rumbo, en otras palabras no ha existido una política pública clara y expresa.

En el fondo de esta realidad inmutable hasta el momento, subyace una realidad inobjetable, más que técnico, el problema de la planificación urbana es un problema político. Desde esta perspectiva, la política urbana (Argüello, 1981: 83) como cualquier otra que afecte el conjunto social, es ante todo una política pública elaborada desde el estado SUPUESTAMENTE CON BASE EN LOS PROCESOS SOCIALES E INTERPRETANDO LAS NECESIDADES, PROBLEMAS Y DEMANDAS DE LOS DISTINTOS SECTORES, GRUPOS Y CLASES SOCIALES. En este sentido, de acuerdo con el contenido de las tres etapas, se tiene que prácticamente *desde que se creó la Ley de Planificación Urbana hace 31 años*, salvo algunos insuficientes y aislados intentos (el caso del PNDU y el GAM 83), *no ha existido una política urbana sistemática y coherente*. En su lugar, lo que ha prevalecido sobre todo en los últimos quince años, es una política vivandista con un profundo carácter populista-electoral. El resultado, es una política legitimada por el Estado tendente a subsumir por un lado, y a confundir por el otro, política de vivienda con política urbana.

Para explicar hipotéticamente lo anterior, es necesario plantear una disyuntiva: o bien, ¿los partidos políticos mayoritarios con acceso al poder, no incorporan la planificación urbana, ni se molestan por elaborar una propuesta de política urbana dentro de sus programas de gobierno, por no considerarla como prioridad para el estado y la sociedad? O, ¿los diferentes gobiernos de la República asumen que para implementar cualquier po-

lítica pública, en este caso específico la urbana, basta con la existencia de su marco legal?

Independientemente de la respuesta a estas interrogantes, lo cierto del caso es que lo encontrado evidencia una estructura de planificación urbana debilitada, reducida a jugar un papel marginal ante los acelerados y profundos cambios demográficos, económicos, sociales, tecnológicos y ambientales, que se están viviendo con el nuevo siglo y cuya instancia depositaria de la Ley (la Dirección de Urbanismo), se encuentra adscrita (se podría afirmar como recargo extra) a una institución como el INVU al cuál se le piensa como sinónimo de vivienda popular y caracterizada por ser uno de los últimos resquicios del Estado de Bienestar Social y/o interventor. Debilitado financieramente en su función histórica concebida para atender las necesidades de "vivienda de interés social" (léase de los pobres y muy pobres) y en parte, por esta misma razón muy cuestionado durante esta última década, sobre todo desde la perspectiva neoliberal. Sumado a lo anterior, es innegable el impacto negativo que tuvo sobre el rol original asignado a esta institución, la creación de la estructura paralela que se creó durante la administración Arias Sánchez para atender el déficit de vivienda (hecho que fue consignado en la primera etapa a la que ya se hizo referencia), la cual junto con una elevada cartera de morosidad, terminaron por profundizar su crisis interna.

El correlato de esta realidad, enfocado aquí desde otra perspectiva, aparte de la ausencia de Rectoría antes consignada al campo de la planificación urbana, es la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano; así como de estrategias urbanas efectivas capaces de orientar el crecimiento y desarrollo de nuestras ciudades. Las consecuencias han sido hartamente señaladas en el presente trabajo pero, además, por distintos medios académicos, profesionales e institucionales. Éstas van en el plano de lo macro desde la conformación de una estructura urbana amorfa, pasando por los consabidos conflictos de uso del suelo y problemas de contaminación ambiental, hasta los problemas del plano micro tales

como descoordinación, incluso corrupción y celos inter-institucionales, profesionales y gremiales. Quizás estos últimos, por ser más subjetivos y de naturaleza humana, sean los menos investigados, pero ocupan un lugar y un peso determinante difícilmente cuantificable dentro de esta problemática.

En conclusión, si bien es cierto que existe una *realidad concreta que condiciona y limita* hasta cierto punto todas las actividades y la vida misma, la cual se encuentra inmersa dentro de una formación socioeconómica dependiente del capitalismo (con todo lo que ello representa), también es cierto que la planificación urbana se desenvuelve en el marco de una democracia inconclusa, producto de una estructura social muy particular, conformada históricamente (Poulantzas, 1994: 243-244-245). De tal manera, que ésta dispone de importantes espacios políticos y sociales que pueden ser utilizados para la reivindicación de los intereses de aquellos grupos (aquí se incluyen los técnicos, profesionales) y sectores sociales que no necesariamente se encuentren bajo la égida del poder.

Indudablemente que dentro de estas reivindicaciones se ubican los intereses de la planificación urbana y de los planificadores urbanos, por considerar que en la mayoría de los casos, su accionar y sus planteamientos (los cuales aspiran a conservar la vida y mejorar la calidad de vida), riñen con la lógica de producción y reproducción de la sociedad capitalista. De ahí que, se vuelve imprescindible que el accionar de la planificación urbana resurja sobre bases jurídicas más firmes y con planteamientos contestatarios fundamentados en argumentos técnicos y científicos. Desde luego, que esto último demandará una aptitud más beligerante y de vanguardia por parte de quienes ejercen la actividad de la planificación, en donde incluso se teja una suerte combinada de roles entre lo técnico, lo científico y lo político.

Además de lo anterior, si la planificación urbana tiene una oportunidad de sobrevivir en medio de los procesos de globalización y neoliberalismo, entonces ésta deberá estar sustentada, orientada y centrada en el

proceso social de la GESTIÓN. Sin menoscabo de la importancia e incidencia de los otros procesos señalados por Castells, éste debe ser una pieza vital para la conformación de un camino alternativo. Por lo que su existencia debe ser plenamente visualizada, fortalecida e internalizada por todo el conjunto social, lo que incluye a todos aquellos agentes sociales que se desenvuelven en el campo de la inversión privada, pues con un ordenamiento territorial adecuado y que garantice la sostenibilidad de los recursos, se supone que se aseguraría la inversión.

Sin embargo, como se planteó en párrafos anteriores, el contexto actual es adverso y complejo, por lo que, para la construcción de este camino alternativo será requisito fundamental el que la planificación urbana deje de ser solo preocupación de los técnicos y profesionales involucrados con su quehacer cotidiano. También ésta deberá de ser asumida seriamente y entendida realmente como proyecto político general con carácter permanente por quienes ostentan el poder directamente, y como proyecto social en la medida en que sus propuestas tienen impacto directo sobre la calidad de vida de la población y viceversa. Esto último no se debe perder de vista, porque plantea la necesidad hasta hoy ausente, de que la planificación urbana contenga un enfoque dialéctico (firme pero flexible), ya que la realidad social es más rica y compleja que el abordaje científico y técnico.

De tal manera, que si sus propuestas no quieren verse empantanadas o superadas por la dinámica propia de esa realidad, deberá de asumir una visión de carácter multidisciplinario e inter-institucional, así como convocar de forma real, a los diversos agentes y actores sociales involucrados. Aquí se plantea la necesidad de recuperar y profundizar las conquistas democráticas, capaces de hacer del discurso de la descentralización un proceso verdadero, gradual e integral. Esto último significa que, paralelamente a este proceso tendrá que darse otro, relacionado con la participación ciudadana, todavía más complejo y difícil de alcanzar. En donde el ciudadano común participe con sus derechos

y sus responsabilidades y en forma consciente en todas las instancias de decisión de la sociedad. Pero, particularmente en las de su comunidad, escenario en el cual, debido a las tendencias de crecimiento poblacional y material, cada vez más los problemas urbanos se irán volviendo apremiantes y angustiosos, como ejemplo los problemas viales, la basura y la falta de agua.

Sin embargo, el panorama que se presenta actualmente en relación con estos dos procesos es poco promisorio. Por un lado con respecto a la descentralización, la reforma política y su marco jurídico aún se encuentra en ciernes, con el agravante de que con el "*afán de agilizar el proceso*" se le han comenzado a asignar funciones y competencias a las municipalidades (vía decretos ejecutivos a los que se hizo referencia) sin el debido respaldo técnico y financiero. El resultado de esta acción puede tener consecuencias graves, en todas las áreas pero sobre todo en materia de ordenamiento territorial, donde los daños que se provoquen por problemas de administración en la gestión urbana, específicamente en la autorización de permisos de construcción, sean irreversibles. De esta manera, se pierde la perspectiva para que este proceso sea gradualmente aceptado e internalizado hacia el interior de las comunidades. Allende, de que en el discurso descentralizador, algunos de sus promotores han pretendido (y de hecho ha calado hondo) darle un contenido confrontativo, en palabras de "*Centralismo vrs Descentralismo*", con lo cual, tanto en la teoría como en la práctica se pierde la perspectiva dialéctica, y con ello riqueza y rigurosidad en su análisis y en su práctica.

Para complementar esto último, un señalamiento importante en torno a los obstáculos con los que se enfrenta la descentralización está relacionado con los desequilibrios o disparidades regionales (Polése, 1998: Cap. 8). Esto significa, que no todos los municipios para el caso costarricense se encuentran en igualdad de condiciones económicas para asumir las *autonomías locales* en todos sus extremos. Por el contrario, en la generalidad de los casos, el buen o mal desempeño de éstas, se

encuentra supeditado a su ubicación espacial dentro de la geografía nacional. O sea, que la pertenencia de un municipio a una región periférica más pobre con respecto a la región central, representa "ya de por sí" *por definición y limitación de carácter estructural* un problema sino insalvable, por lo menos serio para la puesta en práctica de una descentralización ortodoxa.

Por otra parte, la ansiada participación ciudadana (reconociendo que existen algunas experiencias interesantes, sobre todo de grupos ecologistas y de comunidades como Pérez Zeledón, Desamparados), es aún débil y esporádica, con un fuerte carácter reactivo en términos de actuar solo en función de "necesidades muy sentidas". Las veces que éstas son resueltas todo vuelve a la "normalidad". En este sentido, si bien es cierto, que la causa de esta ausencia de cultura participativa supone la existencia de una estructura centralista del estado costarricense, también es cierto, que la explicación fundamental de esta conducta que asume el ciudadano en su expresión colectiva o individual tiene un fuerte componente hegemónico (Poulantzas, 1994) de índole ideológico, más sutil e intangible que no se debe perder de vista. O sea, que de mantenerse las condiciones actuales, la ausencia de participación ciudadana será un fuerte obstáculo al proceso descentralizador, al mismo tiempo es su mayor debilidad.

Esto no deja de ser también una limitante para el desarrollo de la planificación urbana, pues no cabe duda que son los seres humanos que en su actividad para bien o para mal modifican y transforman el espacio urbano.

Se puede suponer que al volverse más complejas las ciudades en nuestro medio, quizás los problemas urbanos adquieran el rango de necesidades sentidas, de tal manera que se pueda potenciar la capacidad reactiva en función del interés por el ordenamiento territorial.

En este sentido, si se revisan con detenimiento los estudios y proyecciones de población tanto en el ámbito mundial como nacional (Polése, 1998), (Burgess y otros, 1998) es factible identificar como lugar común en los mismos, el hecho de que para los

años venideros, más del 60% de la población vivirá en zonas urbanas, lo cuál implica demanda de servicios e infraestructura básica (agua, electricidad, transporte, carreteras, centros educativos, vivienda, etc.). Esto no significa otra cosa más que, ratificar la relevancia y trascendencia que tiene y tendrá la planificación urbana dentro de esta realidad inmediata pero, además, que todo el andamiaje teórico-metodológico y científico, así como su instrumental técnico deberá de estar al servicio de la sociedad en su conjunto.

Únicamente si se asume este reto con responsabilidad y visión de conjunto, podremos quizás contrarrestar el impacto negativo que tiene el acelerado crecimiento urbano, evitando el caos y haciendo a nuestras ciudades, como se insiste repetidamente, más humanas y razonablemente habitables.

BIBLIOGRAFÍA

- Argüello Rodríguez, Manuel. *Desarrollo Urbano*. Primera Edición 1981, San José, Costa Rica. Editorial EUNED, 1981. 116 p.
- Burgess Rod y otros. *Neoliberalismo y Estrategias Urbanas*. 1º Edición 1998, San José, Costa Rica: Flacso-Programa Costa Rica, 1998. 140 p.
- Castells, Manuel. *Problemas de Investigación en Sociología Urbana*. Ciudad de México D.F. Editorial Siglo XXI, Edic. 1976. 277p.
- Castells, Manuel. *La Cuestión Urbana, Siglo XXI*. Primera Edición en Español 1974, Ciudad de México, D.F. Editorial Siglo XXI, Cuarta Edición 1977. 517 p.
- Contraloría General de la República. Informe de un Estudio Sobre Planificación Urbana y Permisos de Construcción". En: *El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo N° 94/99*, San José, Costa Rica, 13 de agosto de 1999. 34 p.
- Garnier, Jean Pierre. "Planificación Urbana y Neocapitalismo". En: *Antología de Sociología Urbana*, compiladores: Basols, Mario; Donoso, Roberto y otros. Primera Edición 1998. Editorial Dirección General de Publicaciones. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, D. F. Primera edición 1998. 849 p.
- Geisse, Guillermo; Sabatini, Francisco. "Renta de la tierra y heterogeneidad urbana". Ponencia presentada en el Seminario sobre "Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente", Santiago, del 17 al 21 de noviembre de 1979.
- INVU. *Ley de Planificación Urbana*. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. 1996, Ciudad de San José-Costa Rica. Primera Edición 1996. 44p.
- Polése, Mario. *Economía Urbana y Regional*. 1. edición, 1998. Libro Universitario Regional, Ciudad de Cartago-Costa Rica. Editorial Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y del Caribe. 408 p.
- Poulantzas, Nicos. *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. Primera edición en español 1969. Editorial Siglo XXI, Ciudad de México D.F. Edición 26, 1994. 471p.
- Retana Guido, Juan C. y Sura Aguilar, Alejandro. "Un Aporte Sociológico en Torno a la Planificación Urbana de Costa Rica, a partir de la Segregación Urbana: Ruptura del Anillo de contención del Crecimiento Urbano, del

Plan Regional, GAM 1986-1990". Tesis para optar al Grado de Licenciatura. Universidad Nacional de Heredia-Costa Rica. Escuela de Sociología. 1998. 168p.

Valverde, José Manuel y Lara, Silvia. *La Política de Vivienda de la Administración Arias Sánchez: Síntesis y Perspectivas*. Una publicación de CEPAS, Ciudad de San José-Costa Rica, 1988. 26p.

Juan Carlos Retana Guido
Instituto Nacional de Vivienda
y Urbanismo, INVU
retajuan@racsa.co.cr