Gobernabilidad urbana en Centroamérica

Mario Lungo
Compilador

Gobernabilidad urbana en Centroamérica

FLACSO

guri

320
G62g Gobernabilidad urbana en Centroamérica / comp. Mario Lungo. -- 1. ed. -- San José: FLACSO-GURI, 1998.

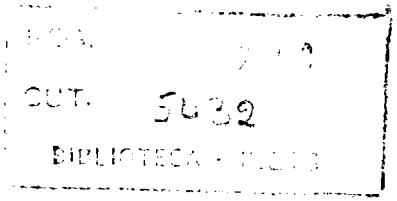
228 p.

ISBN 9977-68-093-0

1. Gobernabilidad. 2. Desarrollo urbano. I. Título.

Editora:
Vilma Herrera

350
L972g0



© Sede Costa Rica - FLACSO

Primera edición: Febrero 1998
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO
Sede Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 7

Richard Stren

PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES SOBRE LA NOCIÓN DE GOBERNABILIDAD. NUEVOS RUMBOS PARA LAS CIUDADES DEL MUNDO EN DESARROLLO 13

Patricia McCarney

LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO. CONSTRUYENDO NUEVAS RELACIONES DE GOBERNABILIDAD URBANA 39

Mario Lungo

SEGUNDA PARTE

GOBERNAR DESDE LAS CIUDADES. LA EXPANSIÓN METROPOLITANA DE SAN SALVADOR 65

Jaime Barba

LA GOBERNABILIDAD URBANA Y LA ESTRATEGIA CENTROAMERICANA DE DESARROLLO SOSTENIBLE EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ 95

Marian Pérez

DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE GUATEMALA: GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO SOSTENIBLE 151

Francisco Rodas y Eduardo Velásquez

LA ALIANZA CENTROAMERICANA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA GOBERNABILIDAD DE LAS CIUDADES CENTROAMERICANAS 205

Mario Lungo y Sonia Baires

LA GOBERNABILIDAD URBANA Y LA ESTRATEGIA CENTROAMERICANA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El caso del Área Metropolitana de San José

Marian Pérez

DESARROLLO SOSTENIBLE, GOBERNABILIDAD Y LA PROBLEMÁTICA DEL CRECIMIENTO URBANO

Se entiende por desarrollo sostenible el aumento creciente y sostenido de la calidad de vida de un pueblo tomando en cuenta el balance de aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos.

No se puede pensar en un adecuado desarrollo sostenible si, además de garantizar los grandes equilibrios que permitan el crecimiento material, no se traducen estos beneficios en inversiones en el campo de la salud, la educación, el acceso a la vivienda, al trabajo y a los bienes de la cultura y la recreación.

Junto a este primer equilibrio debe colocarse el de generar pautas de producción y consumo que, aparte de ser eficientes, sean amigables con el ambiente, permitiendo así que el incremento de la calidad de vida no esté reñida con el mantenimiento de los grandes ciclos vitales que posibilitan la sobrevivencia del planeta y de sus habitantes.

Y adicionalmente, es imprescindible también profundizar las prácticas sociales que garanticen la buena convivencia y la integración nacional, en un clima de tolerancia y participación capaz de impulsar el respeto permanente a la diversidad y el ejercicio de la solidaridad social.

Frente al tema del desarrollo sostenible, el de la gobernabilidad tiene que ver con una dimensión más directamente pragmática. Si bien el desarrollo sostenible significa el conjunto de las prácticas articuladas capaces de elevar de manera permanente la calidad de vida de los pueblos, la gobernabilidad tiene que ver con las oportunidades y las limitaciones con las que cuenta una sociedad para poder impulsar políticas de desarrollo no sólo con eficacia, sino también con legitimidad y respaldo social.

En otras palabras, el desarrollo sostenible pone el énfasis en el mediano y el largo plazo y sirve como principio orientador de las grandes líneas que alimentan la vida de un país. En contraste, la gobernabilidad pone el énfasis en un plazo más corto, pues se refiere a la capacidad para impulsar procesos concretos que permitan ir consolidando el modelo de desarrollo sostenible deseado. Es necesario indicar que la esfera en que debe abordarse el tema de la gobernabilidad no es el del gobierno exclusivamente. Más bien, para hablar de gobernabilidad hay que colocarse precisamente en la relación que existe entre la sociedad civil y el Estado o, en otras palabras, entre gobernantes y gobernados.

Se entiende entonces gobernabilidad como la capacidad de una sociedad, en un momento dado, para alcanzar consensos relativos al rumbo que debe tomar el país, para resolver con un grado aceptable de acuerdo general sus problemas más acuciantes, y para convocar a los distintos grupos ciudadanos a participar en el desarrollo de las tareas más urgentes. Entre mayores grados de gobernabilidad existan, la población percibirá que las acciones del gobierno tienen mayor legitimidad, los espacios para el consenso y la unidad nacional serán más

amplios, y habrá mayor capacidad social e institucional para impulsar transformaciones estratégicas en el rumbo del país.

En distintas épocas de la historia costarricense, el Estado ha sido vital para la promoción del desarrollo, mostrándose al mismo tiempo capaz de evolucionar a tono con nuevos tiempos y nuevos problemas. No obstante esta capacidad del Estado costarricense, en los tiempos presentes hay algunas dificultades adicionales que marcan nuevos retos al desarrollo institucional y político del país.

En el contexto de las incertidumbres propias de la globalización, de la crisis económica y del ajuste estructural, se fueron generando distanciamientos crecientes entre las demandas de una población presionada por el peso de lo cotidiano, las nuevas orientaciones del desarrollo y la capacidad institucional del Estado para hacer frente a las anteriores. Esto se ha traducido en el debilitamiento de la cobertura y la calidad de muchos programas institucionales que otrora fueran instrumentos de la cohesión y la movilidad social en Costa Rica y, por ende, se ha ido deslegitimando en la ciudadanía el papel rector de las instituciones, y de paso el papel de los dirigentes políticos y gubernamentales.

La crisis institucional desborda a la propia Constitución política y las leyes, que cada vez más evidencian sus grandes carencias relativas a las necesidades de los nuevos tiempos. La sociedad costarricense se encuentra cada vez más atomizada, más insatisfecha con sus dirigentes, más desarticulada en sus valores fundamentales y sus proyectos colectivos y con mayores incertidumbres para enfrentar el "inevitable mundo globalizado".

Así las cosas, podemos afirmar que Costa Rica se enfrenta hoy en día a un verdadero problema de gobernabilidad que debe ser abordado con prontitud para no deteriorar de manera irrecuperable el tejido social que a través del tiempo ha permitido al país emprender las tareas del desarrollo de una manera integradora y comprensiva.

La situación de ingobernabilidad se hace especialmente agobiante cuando abordamos las tareas del desarrollo asociadas al problema de las ciudades porque, al existir en ellas una mayor concentración de población, se vuelven más evidentes e inmediatos los límites para alcanzar equilibrios entre el crecimiento económico, la equidad, la utilización racional de los recursos naturales, la conservación del patrimonio ambiental, el fortalecimiento de la vida democrática y el desempeño institucional.

¿QUÉ ES EL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ?

La definición de Área Metropolitana de San José fue usada oficialmente por primera vez en el *Censo de Población* de 1950, incluyendo bajo esta denominación además del Cantón Central, a sus cuatro municipalidades vecinas: Montes de Oca, Tibás, Guadalupe y Desamparados. Es probable que la Dirección General de Estadísticas y Censos siguiera así las indicaciones dadas por el consultor Anatole Solow, quien en 1948, y a solicitud del Municipio de San José, realizara el estudio denominado *A Planning Program for the Capital of Costa Rica*. Este primer estudio urbano de la capital del país, analiza la estructura urbana existente, sus tendencias de crecimiento y problemas más acuciantes, formulando recomendaciones para iniciar un proceso de ordenamiento territorial que respondiera a un plan de desarrollo adecuado. Se señala que la mancha urbana de la capital ya estaba constituida por los territorios de esos cuatro municipios y San José, y que Moravia, Alajuelita y Escazú, los otros municipios más próximos, eran sin duda parte del área metropolitana, aunque hubiera un cinturón de cultivos de café entre sus principales centros urbanos y la mancha mencionada.

Solow hace énfasis también en el problema de la total carencia de información confiable sobre ese espacio metropoli-

tano. Cuando realizó su estudio, el Censo de Población de 1950 estaba apenas siendo preparado y el Instituto Geográfico Nacional no contaba con mapas de uso de suelo actualizados que sirvieran de base para los análisis que debían realizarse para poder iniciar un proceso de planificación del territorio. Tampoco había una Oficina de Planificación Nacional o Municipal que pudiera asumir tal función, ni legislación urbana que le diera un marco legal para poder actuar.

Por eso recomienda aprovechar el espacio que la redacción de la Constitución abría para introducir el concepto de que la planificación de las áreas urbanas es necesaria para salvaguardar la salud, seguridad y bienestar de los individuos así como de la comunidad, y que por consiguiente la población, a través de su gobierno local o nacional, tiene el derecho inherente de planificar todas las áreas urbanas en el interés de la comunidad como un todo, evitando interferencias excesivas con los derechos individuales.

Estas inquietudes de Solow fueron parcialmente incorporadas en el artículo 45 de la Constitución, pero no fue sino hasta 1954 que se creó el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, como institución nacional autónoma encargada del problema de vivienda y de planear el desarrollo y crecimiento de las ciudades y otros centros menores. Sin embargo la *Ley de Planificación Urbana*, como el marco legal necesario para que esta función se pudiera asumir, se aprobó sólo en 1968. ¡Veinte años después de que se señalara su urgente necesidad!

La *Ley de Planificación Urbana* incluyó la creación de las oficinas de planificación recomendadas por Solow: la Dirección de Urbanismo, de carácter nacional, y anexa a ella, la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana (OPAM), con carácter de órgano intermunicipal, para formular el Plan Regulador Metropolitano, correspondiente a los territorios de San José, Escazú, Desamparados, Goicoechea, Alajuelita, Coronado, Tibás, Montes de Oca y Curridabat. Esta fue la segunda definición territorial oficial del Área Metropolitana de San José, incluyendo como se ve, a diez municipios.

La Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana realizó estudios de la situación urbana del territorio bajo su responsabilidad y publicó un informe en 1975. Allí se indica que en 1950 la población que en él habitaba era de 182,124 pasando a ser de 328,166 en 1963 y de 487,842 en 1973. Mientras tanto, la mancha urbana que en 1963 cubría un área de 2,396 hectáreas, pasó a cubrir 3,963 hectáreas en 1973, contando todavía con 6,858 hectáreas de buenos terrenos para su futuro desarrollo.

Por consiguiente, según los datos de 1973, del territorio total del Área Metropolitana sólo 21.9 por ciento estaba urbanizado. Los usos del suelo de estas áreas urbanas se distríbuian así: 62.8 por ciento en vivienda, 12.3 por ciento en servicios particulares y comerciales, 8.6 por ciento en industria, 10.5 por ciento en servicios gubernamentales y 5.8 por ciento en áreas verdes. Con base a los datos de 1973, el desempleo correspondía a un 3.68 de la población económicamente activa.

Los estudios de la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana no se tradujeron en regulaciones urbanas. De los planes reguladores por territorio municipal que se hicieran entre 1970 y 1973, sólo uno de los diez fue aprobado por el municipio respectivo. Los estudios de tipo metropolitano siguieron en la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana pero no fue sino hasta 1982 cuando se estableció por decreto ejecutivo un conjunto de reglamentos para la denominada Gran Área Metropolitana. Esta nueva definición territorial, ya de carácter regional, con un área de 196,700 hectáreas (3.83 por ciento del territorio nacional, y 54 por ciento de su población), corresponde a treinta y un municipios de cuatro de las siete provincias del país, incluida el Área Metropolitana de San José. El crecimiento de la Gran Área Metropolitana era alrededor de 250 hectáreas por año en esa época, razón por la cual se decidió delimitar el área de desarrollo permitido mediante el llamado anillo de contención urbana, el cual define una "zona de crecimiento urbano", una "zona especial de protección" y "áreas especiales de no construcción" (servidumbres para conducción

de redes de agua, electricidad, oleoducto y similares). Se establece además una zonificación especial para los cuatro distritos centrales de la municipalidad de San José y el reglamento de zonificación parcial de áreas industriales, para toda la Gran Área Metropolitana.

La información relativa a esta nueva unidad territorial de estudio, indica que en 1973 allí radicaba el 58.9 por ciento de los trabajadores remunerados del país, con un ingreso que correspondía al 69.18 por ciento del total del país, lo que evidencia un cierto grado de concentración del ingreso en ella. De igual forma, la inversión pública en la Gran Área Metropolitana correspondió al 55 por ciento del total de la inversión pública del país en 1979.

Sin embargo, el Área Metropolitana de San José siguió teniendo una identidad funcional particular dentro de la Gran Área Metropolitana. Así lo indican dos estudios recientes: el análisis del funcionamiento del Gran Área Metropolitana del Proyecto de Desarrollo Urbano Sustentable de la Universidad de Costa Rica y el análisis *Hacia nuevas formas de gestión en el Área Metropolitana de San José* coordinado por Raúl López.

El análisis funcional urbano de la Gran Área Metropolitana refleja que ésta tiene en realidad cuatro centros funcionales correspondientes a cada uno de los municipios capitales de provincia, con sus respectivos anillos de territorios distritales cuya funcionalidad urbana depende de ellos, separados entre sí por el territorio de un número de distritos que no se encuentran todavía bajo la dependencia funcional específica de ninguno (los distritos más rurales).

Los territorios de la municipalidad de San José y de los otros municipios del Área Metropolitana de San José funcionan en realidad como dos anillos alrededor de un núcleo central conformado por los cuatro distritos centrales del cuadrante original de la ciudad. El primero de estos anillos circundando el núcleo central está constituido por los demás distritos del municipio de San José y algunos del municipio de Tibás. El segundo, por los distritos de los demás municipios antes consi-

derados del Área Metropolitana, más los distritos de Aserrí y de la Unión de San Ramón de Tres Ríos, de la provincia de Cartago.

El análisis de las nuevas formas de gestión para este territorio, al definir el recorte territorial adecuado para promover la conformación de una entidad metropolitana que asuma el papel de ser su gobierno, habla de un Consejo Metropolitano conformado por las diez municipalidades del Área Metropolitana citadas en la *Ley de Planificación Urbana*, más la de Aserrí y la de La Unión de San Ramón de Tres Ríos. Lo que es por demás coincidente con el anterior estudio.

En la actualidad la única organización intermunicipal funcional que existe en el Área Metropolitana es el Convenio Cooperativo Intermunicipal, cuyo objetivo inicial era el manejo de los desechos sólidos de estos doce municipios. En el año de 1997 se resolvió conformar en su seno la Comisión Técnica de Urbanismo Intermunicipal. Esta comisión tiene carácter permanente y su objetivo es concertar las políticas de planificación urbana y la formulación de programas intermunicipales para la ejecución de obras y servicios.

LA CONFORMACIÓN DEL TERRITORIO DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ

El Área Metropolitana de San José de 1950 a 1980

Desde que la ciudad de San José fuera designada capital del país en 1837, sus intereses y los de sus clases dominantes estuvieron íntimamente ligados a los del Estado Nacional, razón por la cual su situación de primacía se dio y consolidó sin mayores problemas. Las políticas nacionales implementadas a partir de 1950, orientadas a modificar y modernizar la estructura productiva siguiendo el modelo de desarrollo de

industrias de sustitución de importaciones imperante en esa época en toda América Latina, fueron las que impulsaron su gran crecimiento, transformado de manera radical el territorio en el que se asienta.

Esto ocurrió en un contexto nacional de fuerte dinamismo económico (con crecimientos de la producción del 6.5 por ciento anual y del producto percápita del 3.1 por ciento anual), acompañado por una mejora importante en la calidad de vida, expresada en la disminución del analfabetismo del 21 por ciento al 10 por ciento entre 1950 y 1980, en un aumento de los años de educación de 4 a 6,7 en el mismo período, en un aumento de 17 años en la esperanza de vida y con una reducción acumulada de la mortalidad infantil del 78 por ciento. Hubo un aumento sostenido y muy pronunciado del gasto social en esos tres decenios, tanto en relación con el gasto público total como en relación con el PIB, donde pasó del 9 por ciento del PIB en 1950 al 24 por ciento del PIB en 1980.[1]

Esta política social fue acompañada por una política de salarios reales crecientes. Los salarios mínimos reales crecieron a una tasa anual del 2.1 por ciento entre 1950 y 1969 y del 0,8 por ciento entre 1970 y 1980 permitiendo complementar el consumo público con el privado lo que mejoró rápidamente los niveles de vida de los ciudadanos (ya que la población trabajadora del país es asalariada en un porcentaje alto). La política de salarios crecientes fue concebida como un instrumento para presionar el aumento de la productividad de la fuerza laboral y en esa medida, de la modenización e industrialización de la economía. La pobreza como insuficiencia de ingresos se redujo del 50 por ciento de las familias en 1960 a menos del 20 por ciento a finales de los setentas. La clase media se expandió, llegando a abarcar cerca de la cuarta parte de la población activa del país hacia 1980. Además la estructura

---

1. Estas notas y las de los próximos dos párrafos fueron extraídas del artículo "Cuando el desarrollo se hace posible en un país pobre: el caso de Costa Rica" (Garnier et al, 1991).

social se modificó hacia una más igualitaria, al reducirse los estratos bajo rural y alto.

La disponibilidad de recursos financieros para lograr los avances sociales fue resuelta gracias al fuerte dinamismo de la economía que se apoyó en el crecimiento de la economía mundial, en la capacidad de captar abundantes recursos externos para inversión en infraestructura económica y social y en la habilidad para reasignar recursos de uso poco productivo (gracias a la abolición del ejército) hacia usos de alta rentabilidad social (salud y educación), y en el uso de los recursos en programas sociales relativamente eficientes. De esta forma, el financiamiento de la política social no se contradijo con el crecimiento económico, sino que ambos fueron complementarios entre sí.

Los efectos de la expansión física acelerada de la ciudad de San José característica fundamentalmente de los años sesentas y setentas, en este contexto de real mejoramiento de las condiciones de vida del país, hicieron realidad las predicciones de Solow de 1948: la ciudad capital se transformó en ese conglomerado de municipalidades que poco a poco fueron constituyendo lo que hoy se denomina Área Metropolitana de San José. Lamentablemente, la ausencia de una planificación territorial clara que orientara el proceso (recuérdese que la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana data de 1969), se tradujo en la pérdida, ya prevista por Solow, de un patrimonio natural importante: una cantidad considerable de las mejores tierras agrícolas del país.

En el proceso, las autoridades municipales del Área Metropolitana de San José no jugaron un papel activo. Lo cierto es que, tanto el gobierno local del Cantón Central de San José como el de los demás municipios que fueron gradualmente incluidos en lo que se consideraba Área Metropolitana de San José, se limitaban a la prestación de servicios poco estratégicos en la determinación del desarrollo de la ciudad (mantenimiento y limpieza de calles y áreas verdes, recolección de basura, administración de patentes), por lo que lo "metropolitano" era

de la incumbencia de las instituciones públicas de servicios de carácter nacional, que fueron los actores centrales en las transformaciones del país en estas décadas.

Estas instituciones autónomas cumplieron un papel importante en los procesos económico y sociales que conformaron el Área Metropolitana de San José, creando las condiciones generales para la producción y el mercado, y simultáneamente contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, generando empleo y dotándola de vivienda, electricidad, telecomunicaciones, agua, entre otros. Asumieron así una función política fundamental al constituirse en intermediarias entre las demandas de la población y el Estado, el que estableció a través de ellas, una forma particular de descentralización administrativa, puesto que las dirigían cuerpos directivos sin representación popular directa.

Hacia finales de los años sesentas, los proyectos desarrollados por estas instituciones, sumados a los de carácter vial ejecutados por el Gobierno central (Ministerio de Obras Públicas y Transportes), habían transformado radicalmente el panorama de la ciudad capital y sus posibilidades de crecimiento, aumentando el área potencialmente urbana.

En estas décadas se planteó el debate sobre la planificación posible en un moderno Estado democrático como el que se quería construir, sin incrementar peligrosamente la concentración de poder (Trejos y Pérez, 1990). ¿Cómo definir la línea límite entre el necesario control global del desarrollo nacional que el Estado debía ejercer y la conveniente autonomía técnica (de las instituciones prestadoras de servicios urbanos) y política (de las municipalidades)?

La aprobación de la *Ley Nacional de Planificación* y con ella la creación de la Oficina Nacional de Planificación en 1963, y la aprobación de la *Ley de Planificación Urbana* en 1968 y con ella nuevas potestades otorgadas al Instituto de Vivienda Urbana, fueron los frutos concretos de este debate. Pero ambas leyes nacieron con un enfoque limitado, producto de la pugna política señalada en el párrafo anterior. En los años

setentas, la legislación sufrió modificaciones tendientes a impulsar procesos de regionalización, los cuales, sin embargo, no pasaron de una desconcentración de funciones, manteniéndose las esferas de decisión y control presupuestario en las instancias centrales de las instituciones autónomas y del gobierno.

Las municipalidades que según la Constitución seguían siendo las máximas autoridades en sus territorios, aunque habían sido fuertemente afectadas por el proceso de centralización estatal de esas décadas, tuvieron un nuevo cuerpo legal que es el que las rige hasta hoy: el *Código Municipal* de 1970. Dicha normativa, aunque se presentó como una conquista del régimen municipal en términos de autonomía, tiene claras limitaciones. Si bien define potestades municipales en casi todas las esferas de la vida en su jurisdicción, el artículo quinto aclara que éstas no deben interferir en los planes de los entes autónomos descentralizados. Si bien se habla de autonomía administrativa, tienen que acatar las directrices de la Contraloría General de la República. La Municipalidad es responsable de lo que se construya en su territorio, pero los permisos de construcción y las regulaciones de uso del suelo que establezcan en sus Planes Reguladores, deben ser aprobados en el Instituto de Vivienda Urbana.

En los años ochentas se da el paso de la unidad oficial de análisis metropolitano del Área Metropolitana de San José a la Gran Área Metropolitana, de los diez municipios definidos en la *Ley de Planificación Urbana* a los treinta y uno definidos en el Decreto Ejecutivo de la Gran Área Metropolitana, #13583-VAH-Oficina Nacional de Planificación de mayo de 1982. En ese marco, el Instituto de Vivienda Urbana propone la creación de una autoridad metropolitana, que autonomizara el departamento de urbanismo transformándolo en un órgano ejecutor del Gran Área Metropolitana, propuesta que tampoco se aprueba, aunque difícilmente un ente como el planteado podría haber asumido potestades politico-administrativas sobre un área tan extensa que es además el núcleo económico y político del país.

En 1979 surge el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, cuyas funciones serían coordinar al sector vivienda y asentamientos humanos, confomado por el Instituto de Vivienda Urbana, y otras instituciones autónomas relacionadas con el desarrollo urbano. En el segundo quinquenio de la década, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos asume realmente un papel rector en el desarrollo urbano, particulamente el del Área Metropolitana de San José, por las características de la gestión urbana del período, como se verá más adelante.

LOS PROCESOS DE GESTIÓN URBANA EN LA METROPOLIZACIÓN

En el estudio *Gestión urbana y modalidades de participación popular en Centroamérica: caso de Costa Rica* realizado por Jorge Vargas Cullell, hay una caracterización de los procesos de gestión urbana del espacio urbano metropolitano, que se resume más adelante.

Vargas Cullell habla del complejo entramado de capacidades técnicas, jurídicas e intitucionales que se combinan con las diversas fuerzas sociales para dar a luz a formas específicas de la gestión urbana.

En ese vértice de fuerzas y tensiones, la gestión urbana no puede ser entendida sino como una esfera de continua negociación, en la que se obtienen equilibrios de diverso grado, capaces de abrir oportunidades de desarrollo y organización del hábitat urbano. Vistas así las cosas, la gestión urbana no es una actividad exclusivamente pública, a pesar de que su peso a menudo recae en las instituciones públicas por su capacidad normativa, financiera o por su capacidad de representar el poder político.

Si comparamos esta noción de gestión urbana con la de gobernabilidad que mencionáramos al inicio encontraremos una enorme coincidencia conceptual. En ambos casos, el énfasis está puesto en la relación entre las diferentes fuerzas que componen

lo público y lo privado y en las oportunidades que los equilibrios resultantes abren para el desarrollo. El ámbito de la gestión urbana es un tema propio de la gobernabilidad.

El estilo de gestión urbana de 1950 a finales de los años ochentas en el Área Metropolitana de San José

¿Cuáles fueron los intereses sociales que se movilizaron a lo largo de las décadas de conformación del Área Metropolitana de San José entre 1950 y 1980? ¿Quiénes los movilizaron? ¿Cómo lo hicieron?

Vargas Cullell identifica como el proceso urbano dominante en el período entre 1950 y 1980, la formación del espacio urbano metropolitano. Proceso impulsado por un estilo de gestión urbana que consistió en la concertación estratégica de intereses entre los grupos reformistas a cargo de la conducción del Estado y los grupos empresariales modernos, ligados al desarrollo industrial y al mercado inmobiliario urbano.

La característica fundamental de este estilo fue el de ser centralizador de poder en las instituciones prestatarias de servicios del Estado, con una cogestión en las instancias directivas de dicho sector, entre grupos empresariales modernos y los grupos reformistas.

Identifica como instrumentos de este estilo de gestión:

- Una amplia y creciente inversión pública directa en obras de infraestructura básica para el desarrollo urbano.

- Una amplia y creciente oferta de recursos públicos como capital de trabajo y de inversión para el sector privado, canalizado a través de licitaciones y crédito bancario.

- La ampliación del sector de instituciones descentralizadas y de empresas públicas a cargo del desarrollo y administración de la provisión de servicios urbanos.

- Una legislación urbana de mínimas regulaciones para la operación del capital privado en el mercado de suelo urbano y localización de actividades económicas en el territorio.

- Restricciones en beneficio de los consumidores en áreas sensibles como los alquileres de vivienda y costos de los servicios urbanos.

- Subsidios regresivos de carácter indirecto en el precio de los servicios, las exoneraciones fiscales y las tasas de interés.

Como actores urbanos clave en este período figuran:

- El gobierno central, sobre todo su sector de instituciones autónomas de servicio, que fue el principal actor directo e indirecto. Las municipalidades, tienen cada vez un papel menor, sobre todo al ser despojadas de la prestación de los servicios públicos básicos.

- Los grupos empresariales, que tienen una participación activa en la inversión, si bien se elimina su participación en la administración de los servicios colectivos, son agentes activos en la urbanización residencial, la instalación industrial y el desarrollo de servicios comerciales.

- Los movimientos urbanos tienen poca importancia en la construcción de la ciudad, en este período en el Área Metropolitana de San José. Juegan un papel más importante en la gestión de los servicios urbanos.

- Se crean oficialmente las organizaciones de desarrollo comunal, que sustituyen a las antiguas Juntas Progresistas como formas de organización de las comunidades. La nueva figura de organización de la sociedad civil, al contrario de la anterior, es una figura articulada al Estado a través de la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal, entidad autónoma creada con este fin.

El contexto del desarrollo del país entre 1980 y 1990 y su impacto sobre el Área Metropolitana de San José

El trieno 1980-82 se enmarcó en una crisis económica sin precedentes, evidenciando la ruptura del estilo de desarrollo previo. La producción real tuvo una caída acumulada del 9 por ciento, los salarios reales perdieron cerca del 40 por ciento de su poder adquisitivo y los niveles relativos de desempleo y subempleo se duplicaron, afectando el empobrecimiento a un tercio de los hogares del país. El gasto social se redujo a un ritmo anual del 18 por ciento, mientras que el gasto público total se redujo en un 9 por ciento anual y el PIB en un 5 por ciento anual. Sin embargo, la contracción se tradujo en una reducción de la calidad de los servicios más que de su cobertura[2].

A mediados de 1982 se inició un proceso de estabilización heterodoxo, combinando el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos con las políticas de apoyo a los grupos pobres y con el estímulo a la demanda interna para reactivar el aparato productivo, para detener el deterioro de los salarios reales y mejorar las condiciones generales de empleo. Al final de esta etapa surgieron varios programas de apoyo a los pobres, enmarcados dentro de lo que se llamó el Plan de Compensación

2. Esta sección también corresponde al documento ya citado presentado en Copenhague.

Social, con el que se captaron recursos externos e internos para financiar un programa temporal de ayuda en alimentos, uno de subsidios de empleo y otros de apoyo productivo a los pobres. Se introdujeron mecanismos de indexación de salarios para detener su deterioro y un Plan de Salvamento de empresas que buscaba proteger fuentes de empleo. Se logró así revertir el proceso de empobrecimiento, estabilizando la economía y expandiendo los salarios reales y el empleo. El proceso de estabilización contempló el mantenimiento del empleo público y la reducción del déficit fiscal, no sólo contrayendo el gasto sino también aumentando los ingresos tributarios, lo que permitió apuntalar financieramente instituciones sociales.

El gasto social fue un componente prioritario en las políticas de ajuste, lo que se expresa en la recuperación que tuvo a partir de 1983, con un crecimiento medio anual de 12.4 por ciento hasta 1986, manteniéndose estable en términos reales hasta 1989, con una expansión media del 3.8 por ciento, dentro del marco de fuertes acciones para restablecer el equilibrio fiscal. En este período la economía se expande por encima del 4 por ciento anual y aunque se aplica una política restrictiva en los salarios reales, el aumento en el empleo permite mantener los niveles relativos de pobreza prácticamente sin cambios. El énfasis en compensación se tornó inevitable por la magnitud de la crisis y sus repercusiones sociales, pero con él se buscó tanto aliviar las consecuencias más severas de la crisis como apoyar el diseño de políticas para afrontar y distribuir más equitativamente los costos sociales de un ajuste estructural objetivamente necesario, preservando las instituciones estatales ejecutoras de la política social.

Si bien los indicadores sociales no mostraron evidencias claras de reversión, en el ámbito de la estructura social los cambios fueron más apreciables: la clase media y los estratos bajos urbanos vieron frenados abruptamente su expansión. Para la clase media esto fue acompañado de pérdidas significativas en su poder adquisitivo, con evidencias sobre una posible fragmentación interna y un alejamiento en relación con los estratos

altos. Para los estratos bajos, la pérdida de su dinamismo fue acompañada de fuertes procesos de empobrecimiento transitorio. Los estratos bajos rurales continuaron perdiendo peso relativo en la estructura social ante la persistencia de cierta movilidad social ascendente y la continuación de los procesos de urbanización y modernización.

Estos cambios se reflejaron claramente en la crisis habitacional del país característica de este período. El sector vivienda y asentamientos humanos fue ineficiente e ineficaz: desintegrado de políticas, directrices y programas, debió competir con otros sectores de la economía por recursos y tuvo requisitos de calificación de crédito inalcanzables para los sectores de ingresos medios y bajos, pues el índice de accesibilidad a vivienda de la población se deterioró en un 50 por ciento entre 1980 y 1985. El problema habitacional se volvió central y en los momentos más agudos de la crisis se produjeron una serie de ocupaciones de terrenos sin precedentes en el país, tanto por su número, como por el tamaño de los asentamientos resultantes. Este fenómeno fue particularmente agudo en el territorio del Área Metropolitana de San José, donde se dieron ocupaciones informales de magnitudes del orden de las 3,000 a 4,000 familias.

Surgieron en este período dos programas de apoyo a los pobres: el Bono Familiar para la Vivienda (un crédito subsidiado a largo plazo para vivienda popular) como respuesta al deterioro de las condiciones y posibilidades de la población para acceder a casa propia y el Programa de Informática Educativa, establecido con el fin de subsanar el deterioro de la calidad de la educación básica y reducir la brecha entre estratos de ingreso, cuya ejecución se encomienda a una fundación privada constituida para este fin.

El bono familiar de la vivienda se estableció en el marco de creación del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda, el cual contó con un fondo para subsidiar la vivienda de los más pobres (Fondo de Subsidio para la Vivienda), siendo un componente central del gasto social en vivienda de este período.

Con el establecimiento del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda y la política de subsidio, aunada a la revisión institucional del sector vivienda y asentamientos humanos y el estímulo a la empresa privada y el fomento a la participación popular en la solución de la problemática habitacional, se impulsó un ambicioso programa de vivienda que pretendía construir en cuatro años y en condiciones de financiamiento de mercado, 40,000 viviendas para las clases medias, 18,000 viviendas en un programa de erradicación de precarios y 20,000 viviendas para las áreas rurales.

El estilo de gestión urbana entre 1980 y 1990 en el Área Metropolitana de San José

Vargas Cullell indica en su estudio que en esta década el proceso de metropolización se consolida, y los procesos económicos y sociales que lo acompañan siguen transformado a gran escala la organización del territorio cincunvecino. Pero lo característico es que a dicho proceso de metropolización lo acompañan dos situaciones: una distribución desigual de los beneficios de la urbanización y la emergencia de una subcultura urbana, fundamento de la aparición de los nuevos movimientos urbanos. Ambos reflejando un proceso creciente de falta de equidad.

Esto último se expresa en el desbalance territorial en la provisión de servicios y en las nuevas diferencias en los procesos de consumo (los nuevos y exclusivos centros comerciales frente al deterioro y saturación del centro de la ciudad y las grandes zonas de concentración territorial de grupos de bajos ingresos).

El impacto de la crisis se traduce en un cambio radical en el estilo de gestión. Distingue dos subperíodos, correspondientes cada uno a un quinquenio.

Subperíodo 1980-1985 (Época del impacto de la crisis económica e inicio de los procesos de restructuración de la economía).

El estilo de gestión urbana pasa a ser uno de confrontación de intereses, entre los grupos a cargo de la organización y conducción de las actividades estatales, las municipalidades, los grupos empresariales y los movimientos sociales urbanos. Dicho estilo se basó en la ruptura del estilo de gestión anterior al abandonar el Estado el rol de promotor de la metropolización como resultado de la crisis económica y las políticas de estabilización.

Su característica fundamental es la dispersión de los centros de toma de decisiones. Ahora los diversos grupos actúan por separado, buscando la satisfacción de sus intereses por medio de sus propias acciones. El Estado deja de ser el punto de referencia de la gestión urbana y se convierte en un agente más: los movimientos urbanos más importantes se lanzan a la creación de asentamientos de tugurios en precario.

Los instrumentos característicos de este estilo de gestión son:

- Cambios en las políticas del sector de instituciones estatales prestatarias de servicios públicos, con el propósito de corregir los déficit de operación y poder atender el servicio de la deuda externa (servicios telefónicos y eléctricos, por ejemplo).

- Las invasiones urbanas por parte de los movimientos reivindicativos, como medio de solventar sus necesidades de vivienda y servicios

Los actores urbanos clave en este período son:

- El gobierno central y, especialmente el sector descentralizado del Estado que se limitan a administrar la red de infraestructura y servicios existente, sin inversiones sig-

nificativas de reposición o de ampliación, procurando mejorar sus balances financieros.

- Las municipalidades, que presionadas por la población y por el tremendo recorte de sus capacidades de proveer servicios, se alían en muchos casos con los movimientos urbanos en sus presiones sobre el gobierno central y el sector descentralizado, o se mantienen al margen.

- Los grupos empresariales que disminuyen su participación: se abstienen de nuevas inversiones, frenan el desarrollo de nuevas urbanizaciones y probablemente reorientan sus capitales hacia otros sectores más rentables: el sector financiero o las actividades de exportación.

- Los movimientos urbanos que tienen un papel primordial en la gestión urbana: desarrollan la ciudad por medio de la creación de nuevos asentamientos, además de procurar alterar las políticas de fijación de tarifas.

Subperíodo: 1985-1990 (Época de la nueva estabilización, aunque frágil, caracterizada por el establecimiento del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda).

El estilo de gestión urbana pasa a ser uno de concertación restringida a un sector clave de la metropolización como lo es la vivienda, entre los grupos a cargo de la organización y conducción de las actividades estatales sectoriales, los grupos empresariales ligados a la actividad y los movimientos sociales urbanos por vivienda. De esta concertación fueron excluidos los municipios y los demás movimientos urbanos

La característica fundamental de estilo fue la centralización del poder de la gestión urbana en el sector institucional de la vivienda, particularmente en el ministro del ramo y en una nueva institución: el Banco Hipotecario de la Vivienda.

Los instrumentos de gestión urbana utilizados fueron:

- Una amplia inversión pública en vivienda.

- Una oferta extendida de recursos públicos como capital de trabajo para los capitales privados.

- La ampliación de la demanda de vivienda mediante una política de subsidio habitacional directo, que permitió elevar la capacidad de compra de las familias y la adquisición de una casa por los sectores de bajo y medio ingreso.

- La negociación del gobierno central con los frentes multicomunales de vivienda, lo que le permitió cooptarlos.

Los actores urbanos del subperíodo fueron:

- El gobierno central, especialmente el sector institucional de vivienda, que reasume la promoción de la urbanización.

- Las municipalidades, que fueron rebasadas por la concertación restringida de intereses: sus atribuciones no se consideraron, ya fuera porque se las ignorara o se las presionara a tal punto que tuvieran que ceder.

- Los grupos empresariales, que son promotores de una cantidad muy importante de urbanizaciones tanto de vivienda de medio y alto nivel como de interés social.

- Los movimientos urbanos de vivienda que tienen un papel clave en el surgimiento del estilo de gestión de concertación restringida, como uno de los socios de esa concertación. Pero esto dio paso a su cooptación.

- Los movimientos urbanos por otras reivindicaciones que, excluidos de la concertación, enfrentan condiciones similares al subperíodo anterior: restricción de los servicios urbanos y alza de tarifas.

Vargas Cullell señala que en el proceso de gestión urbana característico de este quinquenio, las inversiones en vivienda no fueron acompañadas por inversiones proporcionales en los servicios complementarios necesarios (redes de servicios públicos en educación, salud, recreación, vías de transporte, recolección de basura, telecomunicaciones). La única excepción notable fue la provisión de agua potable, que constituía un problema crítico a mediados de los años ochentas y que fue solventado con una fuerte inversión en 1989, con la que se construye un nuevo acueducto que logra suplir la demanda metropolitana por primera vez en muchos años.

En vista de la sucesión de estilos de gestión en la década de los ochentas, Vargas Cullell indica que en su opinión no se logra consolidar un estilo definido en la perspectiva de largo plazo. Señala como indicios: la recesión de la economía (que tiende a traducirse en una caída de la inversión pública y privada en el desarrollo urbano), la prioridad de sanear las finanzas públicas de la política económica (lo que lleva a restricciones en el gasto público y en la inversión), la disminución de la prioridad del sector vivienda en la política gubernamental, y el problema estructural del financiamiento de la reposición y extensión de la red de infraestructura y servicios que presta el Estado, con las claras restricciones al endeudamiento externo prevalecientes.

Todas estas situaciones permearon los procesos de gestión urbana en el marco de las dos administraciones de la década de los noventas y que no fueron analizadas en el estudio en mención.

El contexto del desarrollo del país entre 1990 y 1997[3]

La relativa estabilidad alcanzada en años anteriores en la mayoría de las variables macroeconómicas se empezó a deteriorar nuevamente desde mediados de 1993, con un claro retroceso en 1994, cuando se presentó un marcado déficit fiscal (6.9 por ciento del producto), con una inflación del 13.5 por ciento y un elevado déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que continuó erosionando las reservas monetarias internacionales. Hubo una desaceleración en el ritmo de aumento del producto interno bruto que llegó a 4.5 por ciento, luego de crecer al 7.7 por ciento y al 6.3 por ciento en los dos años precedentes.

Producto de estas dificultades y de las políticas seguidas para contrarrestarlas, la actividad económica se desaceleró durante 1995, con un crecimiento anual de 2.5 por ciento, lo que se tradujo en un estancamiento del producto per cápita, acompañado por altas tasas de interés. La inflación alcanzó 23.2 por ciento aunque empezó a ceder en 1996, con la reducción del déficit fiscal que pemitió reducir las tasas de interés.

Las medidas de ajuste tuvieron un impacto negativo en el mercado de trabajo, elevando en un 1 por ciento el desempleo abierto y reduciendo el salario real en un 2.1 por ciento, aunque la reducción no fue generalizada y tendió a proteger los salarios de menores ingresos. Parte del ajuste se concentró en el sector público, donde los esfuerzos por contener el déficit fiscal involucraron medidas de reducción de personal. El empleo público pasó de representar el 15.3 por ciento de los ocupados del país en 1994 al 14.7 por ciento en 1995.

Ante este panorama, la gestión de política económica del Estado se orientó a la profundización de la reforma financiera

---

3. Las notas que se trancriben a continuación corresponden a un estudio elaborado por el Juan Diego Trejos en el marco del proyecto ATN-S-F-4642-BID-Segunda Vicepresidencia de la República.

y a la generación de condiciones apropiadas para el mejoramiento de la competitividad del aparato productivo nacional.

En el campo del desarrollo social se combinó el fortalecimiento de programas universales de salud y educación con la ejecución de programas de corte selectivo dirigidos a poblaciones meta claramente identificadas, en lo cual destaca el Plan Nacional de Combate a la Pobreza.

En el campo ambiental, para promover el desarrollo sostenible, se actuó en tres campos: manejo adecuado de los recursos, control y prevención de la degradación del medio ambiente y promoción del cambio de actitud ante los retos de este tipo de desarrollo.

El estilo de gestión urbana entre 1990 y 1997 en el Área Metropolitana de San José

Siguiendo la línea de pensamiento de Vargas Cullell, creemos que el proceso urbano dominante en este período fue el de un proceso de modernización de sectores de la estructura urbana consolidada, lo cual se tradujo en una tendencia mayor hacia la segregación espacial. Se consolidan nichos de vivienda y servicios mucho más diferenciados que en los períodos anteriores, con nuevos centros comerciales, edificios bancarios y hoteles de grandes cadenas, obras de renovación urbana en parques urbanos y en barrios viejos de la ciudad articuladas al sector turismo en la zona central, casinos y nuevas zonas francas de exportación en la Gran Área Metropolitana. El sector inmobiliario pasa a desarrollar conjuntos habitacionales para sectores de mayores ingresos y la inversión en vivienda social pasa a ser aparentemente secundaria durante el primer quinquenio y sólo recupera un cierto dinamismo a raíz del refinanciamiento del Fondo de Subsidio par la Vivienda, a partir de 1996.

Es posible hablar de dos subperíodos, correspondientes cada uno a las dos administraciones que lo componen, a saber: el que va de 1990 a 1994 y el segundo a partir de 1994 hasta la fecha.

Subperíodo 1990-1994

El estilo de gestión urbana es de continuidad de la concertación restringida en lo que a la problemática de vivienda para los sectores populares se refiere, con una alianza más clara con las entidades autorizadas (no públicas) del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Simultáneamente se establece una concertación estratégica con los empresarios ligados a la apertura financiera y comercial, al sector turismo y al sector de zonas francas. Espacios todos donde se dirige el apoyo de infraestructura estatal.

El estilo se caracteriza por una alianza de estos sectores con el capital financiero estatal, en condiciones poco claras para el Estado (incluida la quiebra de uno de sus principales bancos). El Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos sigue siendo clave en la mediatización de los grupos de vivienda.

Los instrumentos usados en vivienda fueron fundamentalmente modificaciones a la *Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda*, de manera que el bono familiar pasa a ser gratuito y la canalización de la mayoría de éstos a través de las mutuales de ahorro y préstamo y del sistema cooperativo, disminuyendo sustancialmente la acción de las entidades estatales en este campo.

Los instrumentos utilizados en la concertación estratégica con los sectores comercial, turístico e industrial fueron la canalización de créditos importantes, regulaciones urbanas flexibles y en algunos casos casi inoperantes, e inversión estatal en infraestructura vial y de servicios.

Subperíodo 1994-1997

El proceso urbano dominante en el período es el intento de restablecer equilibrios en la segregada estructura de la capital,

con una atención claramente dirigida a suplir las carencias en las áreas más pobres en términos de las redes de servicios básicos y de educación y salud, que habían sido descuidadas en la última década, y, una vez superadas las restricciones en gastos de los dos primeros años, el inicio de programas de mantenimiento de la infraestructura urbana en general, principalmente la vial y de los servicios públicos (basura, telecomunicaciones y otros).

El estilo de gestión ha sido el de una concertación estratégica con los grupos más pobres directamente atendidos por los programas del Plan Nacional de Combate a la Pobreza durante todo el período y una divergencia de intereses con los grupos medios y altos, cuyas demandas en créditos accesibles para vivienda e inversión, y en mejoramiento de las redes de servicios de infraestructura, no estaban siendo atendidos. Este estilo tiende a modificarse en concertación restringida en virtud de las inversiones en mejoramiento de infraestructura y telecomunicaciones de los últimos tiempos, en la disponibilidad de créditos a tasas de interés más accesibles, y en los nuevos planes de transporte y mejoramiento ambiental del Área Metropolitana de San José, producto de programas de desarrollo sostenible que empiezan a dar sus frutos.

La característica fundamental de este estilo de gestión es su fragilidad y atomización. Las intervenciones se han dado en esquemas muy innovadores de carácter interinstitucional, pero cuyo mandato descansa en decretos ejecutivos fácilmente anulables.

Instrumentos:

- Una amplia inversión social integrada a escala de asentamiento, en obras de infraestructura básica, educación, salud con fondos nacionales y de préstamos internacionales.

- Un amplio programa de titulación para regularizar la situación de tenencia en los asentamientos más pobres y

refinanciamiento de instituciones del Estado a los que éstos adeudaban.

- Un refinanciamiento del Banco Hipotecario de la Vivienda, con títulos especiales en el mercado financiero, que permite reanudar la atención masiva a la problemática habitacional.

- Aprobación de la nueva ley de inquilinato que reactiva el mercado de vivienda en alquiler.

- Programas especiales realizados por comisiones creadas por decreto para atender las problemáticas más agudas del Área Metropolitana de San José (basura y transporte).

- Reducción sustancial de las tasas de interés en créditos de vivienda y para la producción.

- Creación de la Entidad Reguladora de Tarifas de Servicios, modernizando la regulación estatal sobre éstos y la posibilidad de mejoramiento de servicios.

- Creación del Ministerio del Ambiente y Energía, con nuevas potestades para regular la calidad ambiental de todo el país, incluida el Área Metropolitana de San José.

- Programas de reducción de contaminación atmosférica y del agua, impulsado por el Ministerio del Ambiente y Energía.

- Programas especiales para el ordenamiento del problema del transporte en el casco de San José

- La aprobación de la *Ley de Traspaso del Impuesto Territorial a los Municipios*, con lo que se inicia un proceso de

mayor interés por parte de éstos, por supervisar el uso de su territono.

- El decreto de revisión del reglamento de la Gran Área Metropolitana de 1982, reforzando las áreas de protección que éste establecía y que venían siendo sistemáticamente violadas.

Actores:

- El sector social del Estado —que coordina los Ministerios de Salud, Educación, Vivienda y Asentamientos Humanos y Planificación Nacional y Política Económica— con las entidades autónomas de servicio, en su accionar sobre las áreas más deterioradas del territorio.

- Las municipalidades que inician un agresivo programa de formulación de planes reguladores que les permitan controlar mejor su territorio y aumentar la recaudación del impuesto territorial. Pero sus acciones siguen aún muy desarticuladas de los programas fundamentales del gobierno central.

- El Ministerio del Ambiente y Energía, que inicia el programa de recuperación ambiental del Área Metropolitana de San José.

- Las comisiones ad-hoc, creadas por decreto para resolver problemas específicos del territorio: la de transporte metropolitano, la del problema de los desechos sólidos, la del programa de titulación.

- Los movimientos urbanos —aún mediatizados— siguen actuando de manera atomizada y puntual. Se incrementa eso sí, la participación en ellos de grupos de nicaragüenses indocumentados.

El panorama de incertidumbre institucional y legal que queda luego de esta reseña, apunta a la importancia de tomar cartas en la problemática del desarrollo del Área Metropolitana de San José. ¿Cuáles son las lecciones positivas de este proceso y cuál debería ser el marco para articular las voluntades de los diferentes actores en un proceso de desarrollo sostenible?

LA GOBERNABILIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO URBANO DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ

El mejoramiento real de las condiciones de vida de la población en las décadas de los años cincuentas a los ochentas, caracterizado por un buen equilibrio en las esferas social y política, dado el concenso social general que permitió un grado de gobernabilidad envidiable, encubrió los desequilibrios económicos (por los niveles de endeudamiento) y ambientales (dada la explotación irrestricta del recurso tierra y del agua) que aparecieron en toda su magnitud con el impacto de la crisis económica de principios de los ochenta.

Los cuatro subperíodos que le siguieron ponen de manifiesto las maniobras para recuperar ese grado de gobernabilidad, con una clara disyuntiva entre el restablecimiento del necesario equilibrio macroeconómico y la recuperación de los niveles de calidad de vida de la población. Los grandes perdedores en esta disyuntiva fueron el ambiente (la pérdida de recursos no renovables y la contaminación) y la funcionalidad urbana (recargo de las redes de infraestructura y de servicios urbanos) en el espacio metropolitano.

En el recuento de los estilos de gestión que se han sucedido a partir de la crisis económica, queda clara su inestabilidad. El énfasis dado en el subperíodo 1985-1990 a la problemática habitacional evidenció la insuficiencia de medidas

que se concentran en un aspecto del mejoramiento de la calidad de vida de la población, sin considerar los componentes en las esferas ambiental, económica y los otros aspectos de la esfera sociocultural. La ausencia de planificación se tradujo en un incremento de las condiciones de vulnerabilidad e inseguridad ciudadanas y en un desbalance claro de poder social que redundó en diferencias importantes en la participación de los actores en las formas de crecimiento del espacio metropolitano.

En el último subperíodo revisado, enmarcado en un planteamiento explícito de recuperación del desarrollo sostenible, las medidas para revertir el impacto ambiental y la disfuncionalidad de la estructura urbana del tipo de crecimiento imperante, topan sin duda con el problema de la limitación de recursos de inversión y la inoperancia de esquemas de funcionamiento institucional en proceso de reestructuración. Los avances positivos en calidad de vida que se trataron de lograr con el Plan Nacional de Combate a la Pobreza con su énfasis en educación, salud y desarrollo local, se vieron también obstaculizados por este vacío dejado por el desmantelamiento de estructuras tradicionales del fuertemente centralizado esquema de gobierno costarricense, sin tener todavía instancias descentralizadas territorialmente, ya fueran municipales o privadas.

Se vive el impasse creado por la incertidumbre colectiva sobre la bondad que pueda tener un proceso de descentralización de funciones, hacia un régimen municipal tan débil como el costarricense. Aunada a una desconfianza en la prestación de servicios clave por parte del sector privado, cuya lógica de rentabilidad no es nada atractiva para una sociedad acostumbrada a un Estado benefactor relativamente eficiente, hasta hace poco tiempo (poco más de una década). Todo ello enmarcado en la clara percepción de que si hay algo que el gobierno costarricense no ha hecho bien ha sido regular y monitorear, por lo que nada asegura que pueda asumir de manera adecuada este nuevo rol.

Así las cosas, ¿cuáles alternativas quedan para lograr impulsar un desarrollo sostenible adecuado, en un marco de gobernabilidad?

LA PERCEPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ DE SECTORES CLAVE Y LAS ALTERNATIVAS VIGENTES

Este apartado se fundamenta en el procesamiento de los datos obtenidos de la encuesta que preparara para el estudio regional del que este trabajo es parte. El procesamiento de cada variable permitió un balance de las opiniones emitidas, con las limitaciones propias de un instrumento que fue diseñado para sondear opiniones. Por consiguiente, la interpretación de los resultados es muy libre y de carácter indicativo, correspondiendo los porcentajes que se indican, a porcentajes sobre el número de respuestas válidas que recibió cada pregunta.

Es importante indicar que muchos de los entrevistados señalaron su disconformidad con el enfoque absolutista de algunas de las preguntas: se privatiza o no, se descentraliza o no. Los que así lo hicieron indican que la coyuntura actual señala que se pueden hacer muchas cosas "parcialmente", manteniendo el control público de aquello que sea sustantivo para el desarrollo del país, y transfiriendo potestades sobre lo operativo.

Los entrevistados

El siguiente cuadro muestra la distribución por sectores de las personas seleccionadas para las encuestas:

CUADRO 1

Sector	Subsector	Número	Porcentaje
	Municipales	4	13
	Gubernamentales	5	16
	Personalidades	8	26
	Académicos	5	16
	Políticos	2	6.5
	Sociedad Civil	3	9.5
	Empresa Privada	4	13
TOTAL		31	100

En el grupo correspondiente a funcionarios municipales se incluyeron personas vinculadas a la Unión Nacional de Gobiernos Locales (organización política de las municipalidades del país), a la dirección de desarrollo urbano de las municipalidades, a los programas de descentralización y estudios de la problemática metropolitana.

Los funcionarios de gobierno incluidos son personas clave de los Ministerios de Vivienda y Asentamientos Humanos, de Energía y Minas, de Planificación Nacional y Política Económica, y de Seguridad Pública.

El grupo de personalidades incluyó a los entrevistados de la Contraloría General de la República, de la Oficina Reguladora de Tarifas de los Servicios Públicos, de la prensa, consultores de los programas especiales de intervención en la problemática de transportes y desechos del área metropolitana, miembros de la prensa que se han referido al tema y representantes de dos organismos regionales centroamericanos (el Banco

Centroamericano de Integración Económica y el Centro de Prevención de Desastres Naturales de América Central).

Entre los académicos figuran investigadores de la problemática urbana metropolitana de la Universidad Nacional y de la Universidad de Costa Rica, e investigadores y formuladores de programas de seguimiento y evaluación del desarrollo sostenible del país.

En el grupo de los políticos se entrevistó a personas vinculadas a dos de las tendencias políticas que se disputarán los puestos de gobierno en las elecciones de 1998.

Por último, el grupo correspondiente a la ciudadanía incluyó representantes de las principales organizaciones no gubernamentales que trabajan en campos relacionados a la temática y de la Confederación Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil (formada a raíz del Convenio Bilateral Costa Rica-Holanda para el Desarrollo Sostenible), y a representantes de la Unión de Cámaras y Empresas Privadas, de la Cámara de la Construcción, de la Cámara de Industrias y del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.

Balance de las encuestas

Para efectos del análisis se agruparon las preguntas de la encuesta en los tres grandes ejes temáticos de esta reflexión: la gobernabilidad, las características de los instrumentos de la gestión, y la perspectiva del desarrollo sostenible en el contexto de la Alianza para el Desarrollo Sostenible.

Se consideraron para el tema de la gobernabilidad, las preguntas 1, 2, 8 y 10, partiendo de que esta última reflejaría la percepción de los entrevistados sobre el control de las estructuras vigentes en los procesos urbanos del Área Metropolitana de San José, la 1 y la 2 la percepción de cuáles son estas estructuras (identificando su no reconocimiento con una

posible no legitimación), y la 8 la percepción sobre su funcionamiento y necesidad de reemplazo.

Para el tema de la caracterización de las formas de gestión vigente se agruparon las preguntas 3, 4, 5, 6, 7, y 9. Y para el tema del desarrollo sostenible las preguntas 11, 12, y 13.

La gobernabilidad

a) El crecimiento de la población y la forma de expansión fisica del Área Metropolitana de San José reflejan problemas de gobernabilidad. Así lo indica el 87.1 por ciento de los entrevistados, contra un 9.7 por ciento que no responden y uno que indica que el problema no lo constituyen las variables señaladas sino lo inadecuadas que son las estructuras de poder público vigentes para responder a las demandas de la población y sus acciones sobre el territorio.

¿Por qué constituyen un problema? De los 31 entrevistados, 25 indicaron por lo menos una razón para ello y 14 indicaron dos.

En la primera respuesta, en el 48.4 por ciento de los casos se indica que tanto el crecimiento de la población como la forma de expansión fisica del Área Metropolitana de San José se dan sin planificación y en forma caótica, lo cual refleja ausencia de regulaciones efectivas del uso del terrritorio. Un 12.9 por ciento adicional indica que esto a su vez obstaculiza el que se puedan impulsar procesos de ordenamiento territorial con normativas que respondan a una planificación y otro 12.9 por ciento habla que el incremento en condiciones de pobreza, vulnerabilidad e inseguridad también obstaculizan el que gobernantes y gobernados actúen conjuntamente en pro de objetivos de desarrollo claros.

En la segunda respuesta se vuelve a insistir en el problema de la dificultad de revertir la falta de planificación imperante (29 por ciento). Un 9.7 por ciento adicional indica el problema

de la presión sobre los recursos y un 3.2 por ciento subraya el problema de desbalances de poder y las diferencias en la participación de actores que la forma de crecimiento genera.

Esta visión refuerza las conclusiones del apartado sobre los estilos de gestión urbana en el Área Metropolitana de San José: la concertación de los intereses sociales en las diferentes épocas ha legitimado una forma de uso del territorio con muy pocas restricciones: normativas (y las pocas no siempre aplicadas), inversión en infraestructura para satisfacer demanda pero no orientada por una visión clara de desarrollo territorial, administración y mantenimiento territorialmente diferenciados. Y una clarísima ausencia de planificación con visión de futuro —punto ausente en las formas de gestión urbana características de la gobernabilidad del Área Metropolitana de San José.

b) ¿Cuáles son las estructuras de gobierno que están enfrentando estos problemas? ¿A quiénes les compete actuar?

Lo primero que llama la atención al analizar los resultados de las entrevistas es el porcentaje de no respuesta: 38.7 por ciento en la identificación de las estructuras del poder central que deben intervenir, 54.8 por ciento de las de escala metropolitana y 32.3 por ciento de las de escala municipal. Al estar inoperante la única instancia metropolitana que existe (la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana) el porcentaje relativo a la escala metropolitana es comprensible, pero no así los otros —lo que se puede interpretar como un reconocimiento de la irrelevancia de estas intervenciones.

La otra cara de la moneda es que, según los entrevistados, los municipios tienen más que decir en relación al Área Metropolitana de San José (67.6 por ciento), que las instancias del gobierno central (61.3 por ciento) o las de una escala metropolitana (45.2 por ciento).

En todo caso, se reconoce la importancia de los ministerios y de las instituciones autónomas en conjunto (35.5 por ciento) y por separado: autónomas 9.7 por ciento y ministerios en un 16.1 por ciento. Para un total de 61.3 por ciento.

El nivel metropolitano se concibe en un 16.2 por ciento como competencia de oficinas metropolitanas de instancias del gobierno central, y sólo un 19.4 por ciento habla de un gobier-no metropolitano y. un 9.7 por ciento de una coordinación entre las municipalidades que integran el Área Metropolitana de San José.

El poder incuestionable de los municipios se refleja en el 64.5 por ciento que los reconoce, aunado al 3.2 por ciento que indica que están articulados a estructuras locales de poder (asociaciones de desarrollo).

CUADRO 2
PORCENTAJE DE RESPUESTAS INDICADORAS DE MAYOR INGERENCIA NECESARIA

	Central	Regional	Metropolitano	Municipal	No respuesta
Organización	32.2	19.4	22.6	9.7	16.1
Desarrollo económ.	48.4	12.9	9.7	9.7	19.4
Medio ambiente	22.6	32.3	6.5	19.4	19.4
Seguridad pública	25.8	25.8	16.1	16.1	16.1
Agua potable	19.4	32.3	19.4	12.9	16.1
Desechos líquidos	9.7	19.4	25.8	25.8	19.4
Desechos sólidos	3.2	6.5	19.4	54.8	16.1
Transporte público	16.1	22.6	38.7	9.7	12.9
Infraestructura vial	22.6	22.6	25.8	12.9	16.1
Cultura y recreación	9.7	16.1	9.7	41.9	22.6
Salud	48.4	19.4	6.5	6.5	19.4
Educación	38.7	19.4	9.7	16.1	16.1

¿En cuáles áreas de decisión tienen prevalencia estas instancias?

El cuadro 2 nos permite identificar como esferas del gobierno central: el desarrollo económico, la salud y la educación. Esfera del nivel metropolitano: el transporte público. Y esfera del nivel municipal: el manejo de desechos sólidos, la cultura y la recreación. La organización del territorio y la infraestructura vial son claramente no municipales, pero los otros tres niveles de gobierno deberían tener alguna ingerencia. Así como el problema medio ambiental pareciera ser esfera de la escala regional y central —con un pequeño grado de la escala metropolitana también.

La seguridad pública es problema del gobierno central y regional.

El suministro de agua potable es de la esfera de lo regional, con aportes del gobierno central y de la escala metropolitana. Y el procesamiento de los desechos líquidos, una esfera de acción para instancias de escala municipal y metropolitana.

El balance general indica que la gobernabilidad en el Área Metropolitana de San José depende de un equilibrio cuidadoso entre diferentes esferas del poder público. Las esferas de articulación entre lo central y lo regional son la seguridad pública y el medio ambiente, entre lo central, lo regional y lo metropolitano: la organización del territorio y la infraestructura vial y entre lo municipal y lo metropolitano, el tratamiento de desechos líquidos. El poder central aparece como responsable de lo que para la sociedad costarricense son esferas centrales de equidad: el desarrollo económico, la educación y la salud. El poder local aparece responsable de la cuestiones referidas al servicio crítico bajo su responsabilidad: el manejo de la basura, y la cultura y recreación.Y lo metropolitano y lo regional se refieren a temas tradicionalmente manejados a esta escala por las instancias del gobierno central encargadas de ellos.

Ahora bien, en el Área Metropolitana de San José ha habido serios indicios de ingobernabilidad en los siguientes campos: organización del territorio, seguridad pública, desechos

sólidos, infraestructura vial (mantenimiento) y vivienda (variable no incluida en la encuesta). Indicios en términos de claros conflictos entre las instancias del gobierno central, los municipios y las instancias de la sociedad civil.

Tanto en el caso de la organización del territorio como en el caso de la infraestructura vial pareciera haber una indefinición de instancias responsables. En ambos una instancia de carácter regional metropolitano coordinada con instancias del poder central pareciera estar haciendo falta.

En desechos sólidos pareciera que la instancia municipal no está respondiendo de manera adecuada.

c) ¿Hace falta una clara instancia metropolitana?

Un 58.1 por ciento de los entrevistados indican que sí y el resto que no. La balanza se inclina entonces por una nueva estructura institucional de articulación, aunque no de manera absoluta.

¿Por qué sí? Porque la realidad metropolitana es unitaria en virtud de prácticas, conflictos que le dan carácter (22.6 por ciento) y la instancia metropolitana permitiría una planificación y ejecución integral (22 por ciento). Esto permite además economías de escala y mejora las relaciones intermunicipales.

¿Por qué no? Le resta poder a los municipios (22.6 por ciento) por lo que se aboga más por una instancia de coordinación intermunicipal. Una instancia metropolitana tendería a concentrar poder político por el peso nacional del Área Metropolitana de San José (9.7 por ciento), y puede ser una instancia más de burocracia inoperante (6.5 por ciento).

d) Conclusiones

Las instancias políticas que han actuado tradicionalmente en el espacio del Área Metropolitana de San José, con leyes que les demarcan con claridad sus esferas de acción siguen siendo reconocidas como tales: ministerios e instituciones autónomas del gobierno central y municipalidades a escala local.

Los problemas surgen en aquellas esferas donde todavía no hay claridad de mando, donde los mandatos se superponen: ordenamiento territorial (Instituto de Vivienda Urbana y municipios y ahora Ministerio del Ambiente y Energía), medio ambiente (Ministerio del Ambiente y Energía y municipios), vialidad urbana (Ministerio de Obras Públicas y Transportes y municipios), seguridad pública (Ministerio de Seguridad Pública y municipios y/o comunidades). El problema es que todas estas esferas tienen impacto sobre toda el Área Metropolitana de San José, no sólo sobre los municipios donde se puedan estar permitiendo impactos negativos importantes.

Precisamente por este problema pareciera que una instancia metropolitana es pertinente. La balanza pareciera inclinarse por un ente con perfil intermunicipal que coordine con las instancias correspondientes del Estado. Pero aquí el punto clave es el que precisamente se señala como el principal problema de las formas de expansión del Área Metropolitana de San José en relación a la gobernabilidad: no puede haber acciones correctivas a menos que se tenga un control permanente sobre el impacto que el crecimiento urbano está teniendo en el territorio y la calidad de vida de la población que en ella habita. Es la discusión sobre el impacto que estos problemas tienen y las alternativas de intervención lo que eventualmente puede alimentar un consenso que permita establecer la planificación de la que se ha carecido.

Las actuales formas de gestión

Las preguntas de este apartado se refieren todas a la evaluación de los instrumentos de gestión urbana vigentes. Veamos un balance general.

a) La planificación. ¿Quién debería hacerla en este espacio? El 64.5 por ciento de los estrevistados indicaron que un

ente público metropolitano y un 12.9 por ciento que el sector público nacional. Esto coincide claramente con la visión de la pregunta 2 donde se identifican los responsables por el ordenamiento del territorio, el medio ambiente y la infraestructura vial. Así como la esfera de la seguridad pública —instancia de fuerza que en última instancia impone la autoridad.

¿Qué tipo de planificación? No toda iniciativa debe normarse (58.1 por ciento). Sí, cualquier uso del territorio debe partir de una información y coordinación con otras instancias en marcha (96.8 por ciento) y los planes de uso deben ser flexibles y concertados (90.3 por ciento) sin que quede libre a cada colectividad la decisión de cómo debe urbanizar (51.6 por ciento), lo cual indica una ligera inclinación a que haya una normativa mínima, no rígida.

b) ¿Con qué tipo de regulación? El mercado no debe quedar libre para regular los usos (93.5 por ciento). El Estado debe regular los usos para el beneficio de las mayorías (77.4 por ciento) y su papel debe ser el de facilitar la coordinación entre los distintos actores que inciden en el desarrollo de la ciudad (90.3 por ciento).

c) ¿Cuáles consecuencias trae la adninistración descentralizada de los instrumentos de gestión? Nuevas asociaciones entre actores (51.6 por ciento), nuevas relaciones entre el gobierno central y las autoridades locales (54.8 por ciento). Los entrevistados no creen que la descentralización haga la gestión urbana más eficaz (83.9 por ciento), ni que acarree más responsabilidad a los elegidos (83.9 por ciento), ni que mejore la relación de la municipalidad con los ciudadanos (74.2 por ciento), ni que promueva más colaboración intermunicipal (74.2 por ciento), ni que aumente la iniciativa municipal (58.1 por ciento), ni los recursos disponibles (80.6 por ciento). En todo caso indican que la descentralización es incipiente (96.8 por ciento).

Las dificultades para la descentralización son: el manejo centralizado de los recursos financieros (54.8 por ciento), la incapacidad de los municipios para responder a todas las responsabilidades (64.5 por ciento) y la reticencia del gobierno central a ceder poder (64.5 por ciento).

No son obstáculo para la descentralización: el control presupuestario del Estado (71 por ciento), ni el aumento en el peso de la carga fiscal de los contribuyentes (80.6 por ciento).

d) ¿Cuáles inversiones en el espacio urbano metropolitano podrían privatizarse? El tratamiento de aguas servidas (61.3 por ciento), la recolección de desechos sólidos (87.1 por ciento), el tratamiento de los desechos sólidos (77.4 por ciento), el transporte colectivo (74.2 por ciento), el equipamiento para recreación (51.6 por ciento), y los estacionamientos urbanos (77.4 por ciento).

¿Cuáles no deben privatizarse? El agua potable (54.8 por ciento), las vías públicas (51.6 por ciento), la salud (67.7 por ciento) y la educación (71 por ciento).

¿En cuáles no hay opinión mayoritaria en un sentido o en el otro? Drenaje de aguas servidas, electricidad y equipamiento para cultura.

El desarrollo sostenible

a) Se identifican como factores que favorecen una estrategia del desarrollo sostenible: la competitividad económica del Área Metropolitana de San José (80.6 por ciento), la descentralización (67.7 por ciento), la democracia local (90.3 por ciento), el desarrollo económico y el empleo (71 por ciento), el agua potable (61.3 por ciento), el medio ambiente (61.3 por ciento), la participación ciudadana (71 por ciento), la privatización (51.6 por ciento), las tecnologías modernas (80.6 por ciento), y una eficiente gestión municipal (51.6 por ciento).

La obstaculizan: la capacidad técnica a escala local (61.3 por ciento), la competitividad fiscal de las municipalidades (61.3 por ciento), la segregación del espacio urbano por grupos socioeconómicos (83.9 por ciento), la pobreza urbana (90.3 por ciento), las prácticas socioculturales de la población (51.6 por ciento), los asentamientos precarios (90,3 por ciento) y la descoordinación institucional (90,3 por ciento).

Y no son factores claramente reconocidos como a favor o en contra: la capacidad de pago de los contribuyentes y la calidad de vida.

b) ¿Es viable promover el manejo integral sostenible de los territorios de las áreas metropolitanas como lo propone la Alianza para el Desarrollo Sostenible? El 71 por ciento de los entrevistados indicó que sí y el 25.8 por ciento que no.

Los que indicaron que sí opinaron que no hay alternativa, o se logra o el espacio urbano será invivible (9.7 por ciento), que así se genera desarrollo y calidad de vida (9.7 por ciento), y que hay voluntad política por ser parte de la agenda de los presidentes (9.7 por ciento), contándose además con experiencias previas de que esto es posible —como el caso de Curitiba— (6.5 por ciento).

Los que indicaron que no alegan: que no hay un enfoque claro desde el Estado y faltan también estrategias y acciones concretas en esta dirección (9.7 por ciento), que no es viable dadas las condiciones de Centroamérica (6.5 por ciento), y que las políticas económicas y la ley del mercado desarticulan las políticas de ordenamiento territorial (9.7 por ciento).

c) ¿Cuál es la gestión urbana posible para el Área Metropolitana de San José en el marco de los principios y objetivos de la Alianza para el Desarrollo Sostenible.

Las opiniones se centraron en varios temas, que resumimos de la siguiente manera:

Hay que planificar integralmente para mejorar la calidad de vida y guardar el equilibrio ambiental, contemplando el

ordenamiento territorial y el crecimiento, generando balances entre los diferentes actores y funciones de la sociedad, públicas y privadas. Para ello se aboga por un marco institucional de concertación sustentado localmente que mejore la coordinación, favoreciendo la desconcentración y la descentralización de las funciones e incentivando la participación.

Conclusiones

El desarrollo del Área Metropolitana contribuiría al desarrollo sostenible del país, si se siguiera impulsando su competitividad económica, de manera que haya desarrollo económico y generación de empleo, en lo que la privatización de algunos servicios básicos podría jugar un papel importante. Para ello hay tres factores que también habría que seguir impulsando: el uso de tecnologías modernas, el cuido del ambiente y un buen aprovisionamiento de servicios públicos. Pero estos procesos tendrían que darse en el marco de un reforzamiento de la democracia local y de la participación ciudadana para lo cual una eficiente gestión municipal es importante.

Para ello habría que superar la descoordinación institucional en su accionar sobre el territorio, mejorar la capacidad técnica de los municipios y su competitividad fiscal, incidir en el cambio de las prácticas socioculturales de la población y revertir las tendencias a la segregación del espacio urbano por grupos socioeconómicos, el incremento de la pobreza urbana y el surgimiento de asentamientos precarios.

Esto sólo sería posible si se logra definir una instancia institucional que asuma el ordenamiento territorial del Área Metropolitana de San José, de carácter metropolitano, que coordine en el territorio, las implicaciones espaciales que el desarrollo económico demanda con las que se requieren para mejorar la calidad de vida de la población de los diferentes municipios que lo conforman, sin atentar contra su ambiente.

Ente metropolitano que articule las demandas que suijan de la población a través de sus respectivos municipios. Y que sea a la vez técnico y político: tenga un claro control de la información sobre el impacto cotidiano del crecimiento urbano en el territorio, detectando cuando haya impactos negativos y con la capacidad de llamar a las instancias del gobierno central y municipal correspondientes para establecer responsabilidades y corregir problemas.

Todas las esferas de poder involucradas, de carácter central, metropolitano y municipal, deben contar con instrumentos de regulación y de inversión que les sean propios.

El Estado debe garantizar el desarrollo económico, su redistribución y condiciones de oportunidades iguales para los ciudadanos (invirtiendo en salud y educación). El gobierno metropolitano debe velar por el ordenamiento territorial y el ambiente. Y los gobiernos locales por la calidad de vida de sus ciudadanos.

Todas estas esferas tienen intersecciones en la práctica, que deberán ser debidamente reconocidas y coordinadas.

Los ciudadanos, para poder tener un papel de participación real, deberán contar con los debidos espacios de concertación institucionalizados. Además, para que estos canales sean utilizados, deberán tener acceso a la información sobre los problemas que el impacto del crecimiento urbano pueda estar ocasionando, y sobre las responsabilidades, recursos e instrumentos de las diferentes esferas de poder para combatirlos. Y se deberá promover un clima de respeto a la diversidad y solidaridad social, con clara visión de los deberes y derechos de la ciudadanía.

¿Cómo concretar una agenda de acción para la Alianza para el Desarrollo Sostenible? Se anexan las reflexiones que ante este problema esgrimieron los directores de desarrollo urbano de las municipalidades que integran el Convenio Cooperativo Intermunicipal.

PROPUESTA DE LA COMISIÓN TÉCNICA DE URBANISMO DE LOS MUNICIPIOS QUE INTEGRAN EL CONVENIO COOPERATIVO INTERMUNICIPAL, ANTE LA PROBLEMÁTICA DE LA GOBERNABILIDAD DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ

Con la promulgación del *Código Municipal*, en el año de 1970, se dota a los municipios de una incipiente herramienta para la gestión de obras y servicios. Dentro de los apartados que podemos conocer, el *Código Municipal* dicta, en el artículo 14 del título de Coparticipación Municipal, la conveniencia de la concertación de Convenios que a su juicio crean necesario para el cumplimiento de sus potestades. Así como Comisiones Intermunicipales.

Los municipios del Área Metropolitana ante la responsabilidad común del manejo de los desechos sólidos suscriben, en 1973, con el refrendo de la Contraloría General de la República, el Convenio Cooperativo Intermunicipal, con la finalidad de resolver todo lo referente a esta problemática.

Los Municipios integrantes de Convenio Cooperativo Intermunicipal que conforman el Área Metropolitana de San José, nuevamente encaran la problemática del Desarrollo Urbano como una responsabilidad común y una competencia dada con rango constitucional.

Por eso, durante el año de 1997 se conformó la Comisión Técnica de Urbanismo Intermunicipal, integrada por los funcionarios responsables de los permisos de construcción y planificación urbana y ambiental de los municipios del Convenio Cooperativo Intermunicipal. Esta comisión es de carácter permanente y tiene como objetivo primordial concertar las políticas de planificación urbana y la formulación de programas intermunicipales para la ejecución de obras y servicios. Además ha juzgado pertinente pronunciarse ante la realidad territorial metropolitana.

La gobernabilidad del Área Metropolitana reviste aspectos de escala nacional, regional y local. La figura del municipio

debe ser parte estratégica en la restructuración que se plantee para enfrentar esta problemática en una perspectiva adecuada: si el Área metropolitana está conformada por un número de territorios municipales, cuya dinámica es de vital importancia para el país y la región en que se ubica, que se afectan mútuamente y donde además hay un sinnúmero de problemáticas particulares de las condiciones específicas de sus ciudadanos, es muy importante establecer con claridad los alcances y límites de las competencias y potestades que debe asumir.

En este punto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia aclaró que la autonomía municipal no es la soberanía de la Nación. El municipio es parte de la Nación y debe ser parte de sus directrices, siempre y cuando no se afecte su autonomía con respecto a lo local. Por consiguiente la acción posible de los municipios está relacionada en forma interdependiente con las líneas de macroplaneamiento de rango nacional, para lo cual debe ser un preparado y capaz interlocutor: informado y con planeamientos a su escala territorial.

La Comisión Técnica de Urbanismo Intermunicipal con doce miembros representantes de los municipios que conforman el Área Metropolitana de San José, es una instancia técnica de coordinación de la función municipal en el territorio, imprescindible.

Su carácter asesor para los regidores y comunidades y su capacidad de interlocución, sirven de puente entre los administrados y el poder político local o nacional, fungiendo como centro de enlace y de coordinación con las instancias públicas involucaradas en la planificación y la prestación de servicios por lo cual su ingerencia en las decisiones del gobierno central es intrínseco.

El fortalecimiento de esta instancia para lograr el proceso de negociación, mediación y formulación de programas y proyectos, incluye dos aspectos de vital importancia política: la información básica y un Plan Maestro Metropolitano de revisión periódica que identifique y priorice los proyectos de

carácter intermunicipal, base del trabajo conjunto de los municipios participantes.

Para continuar con esta instancia técnica u oficina intermunicipal, la figura de Convenio Cooperativo Intermunicipal se perfila con mayor fortaleza, aspirando a que el recurso jurídico inmediato propicie el apoyo a las comunidades, informe, divulgue y eleve la imagen de los municipios ante la opinión pública. Se postula la importancia de financiar esta comisión con el impuesto de construcción ya autorizado por la *Ley de Planificación Urbana.*

En el panorama de los foros e instancias institucionales responsables de aspectos particulares (sectoriales o territoriales) del desarrollo del Área Metropolitana de San José, la Comisión Técnica de Urbanismo del Convenio Cooperativo Intermunicipal, es el punto articulador necesario, que posibilita las decisiones más acordes con una realidad específica que se quiera resolver y menos derivadas de posturas voluntaristas de ideologías poco adecuadas.

La gobernabilidad del Área Metropolitana de San José tiene una opción ante las instancias que así deseen abandonar la postura de la imposición y de las ocurrencias por decreto, y deseen concertar el futuro del desarrollo urbano de las ciudades con estrategias y planificación.

LA REUNIÓN PARA DISCUTIR LA AGENDA INTERMUNICIPAL DE LA COMISIÓN TÉCNICA DE URBANISMO DE LOS MUNICIPIOS DEL CONVENIO COOPERATIVO INTERMUNICIPAL Y LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE GOBERNABILIDAD DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ

La preocupación actual por la indefinición de un marco institucional y jurídico adecuado para el ordenamiento territorial en el país, que a su vez oriente la gestión urbana en el Área

Metropolitana de San José, ha propiciado la creación de múltiples instancias que puedan proponer esquemas alternativos a los actuales, cuya inoperancia ha sido clara. Entre ellas se encuentran: el Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible (de carácter nacional) al que se adscribe la Comisión Terra, que es un proyecto de cooperación técnica en el seno del Ministerio de Planificación Nacional; el Proyecto de Ordenamiento Territorial de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles, que recién se inicia; y el estudio ya concluido para el Sistema de Ordenamiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana, el cual se desarrolló en el seno del Ministerio del Ambiente y Energía, todos con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Por otro lado, se creó mediante decreto ejecutivo, la Comisión de Desarrollo de la Gran Área Metropolitana, la cual plantea un proyecto de regulación del crecimiento urbano en coordinación con la Dirección de Urbanismo, centrado en el mejoramiento de las condiciones de cuatro factores básicos en las condiciones de vida de la Gran Área Metropolitana: suelo, aire, agua y transporte, cuyo financiamiento está en negociación con el Banco Mundial. Así como la propuesta de creación del Consejo Metropolitano, financiado por Ciudades Unidas para el Desarrollo.

Se planteó como una necesidad imperativa el que todas estas instancias se expusieran mútuamente, y a los representantes de los municipios del Área Metropolitana de San José que están incluidos en su delimitación territorial, los avances y propuestas en el marco de una definición de gobernabilidad sustentable. También se creyó oportuno contar con la opinión de representantes de los entes hasta ahora responsables de aspectos de la gestión urbana en el Área Metropolitana de San José: Instituto de Vivienda Urbana, Ministerio del Ambiente y Energía, Compañía Nacional de Fuerza y Luz, Acueductos y Alcantarillados, la Asociación Reguladora de Servicios Públicos, y por supuesto la Unión Nacional de Gobiernos Locales y de las organizaciones de la empresa privada (Cámaras).

La reunión se realizó en la sede del Banco Centroamericano de Integración Económica, el cual acogió la iniciativa en el marco de discusión que ha establecido el Programa Promuni, cuyas alternativas para una gestión de las municipalidades de mayor incidencia en el desarrollo también se expuso.

La preocupación clara de todas estas iniciativas es la planificación del desarrollo para corregir los problemas de sostenibilidad del Área Metropolitana de San José.

El Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible y el proyecto de creación del Consejo Metropolitano Intermunicipal se centran en la rearticulación de la institucionalidad: uno a partir del Estado y el otro a partir del reforzamiento de la acción municipal a través de un órgano colegiado. Ambos plantean participación de la sociedad civil articulado a las instancias municipales, pero uno mantiene la definición de las orientaciones de las políticas y el monitoreo del impacto ambiental en el territorio en entes de carácter nacional (articulando las instancias estatales responsables del sector, aunque con representación municipal y de la sociedad civil) y el otro aboga por la transferencia de la prestación de servicios y otras potestades a los municipios, con los correspondientes recursos económicos y humanos.

El Sistema de Ordenamiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana, el Comisión de Desarrollo de la Gran Área Metropolitana y el proyecto del Río Grande de Tárcoles, están más centrados en la regulación del desarrollo urbano para disminuir y si es posible revertir, el impacto negativo que éste ha tenido sobre los recursos naturales de la región metropolitana, y su consiguiente amenaza para el desarrollo futuro y las condiciones de vida de la población. Todos proponen crear instancias de planificación y regulación de carácter metropolitano en las cuales tendrían participación los municipios afectados pero que estarían en realidad articuladas a entes del gobierno central (el Sistema de Ordenamiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana al Ministerio del Ambiente y Energía y el Comisión de Desarrollo de la Gran Área Metropolitana a

la Dirección de Urbanismo del Instituto de Vivienda Urbana) o serían una nueva autoridad para administrar el territorio a controlar (el caso de la cuenca del Tárcoles, de la cual es parte integral, pero no única, el territorio de la Gran Área Metropolitana).

Quedó claro en la reunión que la preocupación central gira alrededor del impacto del crecimiento urbano en el territorio debido a su uso inadecuado. Y a excepción del planteamiento del proyecto de creación del Consejo Intermunicipal del Área Metropolitana, el papel de los municipios no está claro y tiende a ser bastante menor que el que éstos desean.

La planificación del uso del territorio tiene un claro sesgo ambientalista, siendo éste más radical en los planteamientos del Sistema de Ordenamiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana, donde la capacidad de uso del suelo se evalúa a partir de actividades agrícolas y forestales, haciendo caso omiso del territorio ya ocupado para usos urbanos, el cual simplemente se delimita. Todos los demás hablan de capacidad de soporte del suelo como criterio central en la definición de sus usos, y protección de ecosistemas. Se parte de una evaluación técnica de los problemas, planteándose la consulta probable y el espacio de apertura a la participación más en la selección del espectro posible de medidas a tomar que en la definición de los problemas centrales.

Siendo así, los problemas de la funcionalidad de la estructura urbana, soporte indispensable para su competitividad económica, no es el principal foco de atención, a excepción del proyecto del Comisión de Desarrollo de la Gran Área Metropolitana, que centra su atención en el sistema de transporte y el ordenamiento del uso del suelo. No hay mención explícita en ellos del problema de la pobreza urbana y su impacto en el posible desarrollo sostenible de la región. La pobreza no se regula con usos de suelo y los planteamientos tienden a circunscribirse a esa esfera.

La regulación del territorio sigue en los planteamientos muy articulada a los municipios. La legislación propuesta tiende

a crear un nuevo marco de autoridades técnicas que articule a las diferentes instancias sectoriales (coordinación de la institucionalidad), las cuales definen los objetivos del desarrollo y los criterios para evaluarlos y supervisan su aplicación en los procesos de regulación del territorio.

La inversión en el territorio así regulada, sería producto de la iniciativa privada siguiendo las reglas del uso de suelo que se definan, del Estado (con posible participación de las empresas privadas usando la figura de concesión de obra pública), de las municipalidades (con una capacidad económica en función a la administración directa del impuesto territorial).

La posición de los municipios fue la de insistir en la necesidad de definir escalas y campos de acción, que se coordinaran en función a un ente que ellos conformaran. Abogan así por una clara discusión sobre un proceso claro de descentralización en aquello que tenga que ver directamente con la administración del territorio. Se plantea que la potestad de planificar y coordinar el desarrollo urbano ambiental y de controlarlo se debe mantener en el municipio. La capacidad de monitoreo y coordinación del crecimiento urbano y la calidad del medio ambiente sería para ellos un problema de escala intermunicipal. Y para financiar todo esto tendrían que incrementarse los niveles de descentralización política, de responsabilidad por los gastos (no tanto control de la Contraloría General de la República), de poder de recaudación, de transferencias gubernamentales y de autonomía de endeudamiento.

La respuesta a estos planteamientos fue el problema de la poca confiabilidad en el funcionamiento de los municipios no sólo como planificadores sino como reguladores. Hubo un comentario claro del problema que surgió a raíz de la transferencia que se hiciera a éstos del otorgamiento de permisos forestales para tala de árboles, que había provocado un serio problema por el incremento de la deforestación, así como su incapacidad en el mantenimiento de acueductos, a lo que se puso de ejemplo la intervención reciente que tuvo que hacer el Instituto de Acueductos y Alcantarillados de más de veinte

acueductos municipales por las serias amenazas a la salud pública que su mal manejo significaba.

LA AGENDA URBANA PARA LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El problema de conciliar las aspiraciones de corto y mediano plazo del ajuste estructural de la economía y su desarrollo, y las demandas de la población por mejoramiento en sus condiciones de vida con la preservación del ambiente está clara y asumida por los múltiples actores de la gestión urbana. Se perfilan para ello:

a. La necesidad de establecer controles del impacto del crecimiento urbano sobre el ambiente, lo que implica un importante salto tecnológico en términos de la recolección, procesamiento y actualización constante de la información sobre el territorio y el establecimiento de instrumentos reguladores en base a controles y valoraciones de las externalidades positivas y negativas que éste pueda tener. De aquí se puede derivar un primer punto de agenda: la necesidad imperativa de establecer este tipo de sistemas de monitoreo de impacto del crecimiento urbanos de las áreas metropolitanas, cuyos resultados periódicos sean divulgados para el conocimiento de la población y de todos los interesados, si se quieren proteger recursos naturales de importancia para la región.

b. No se van a poder plantear perspectivas de desarrollo sostenible a largo plazo a menos que esto se concilie con la atención a las demandas inmediatas de la población. Por consiguiente las políticas de equidad y programas de combate a la pobreza son centrales y esto debe reforzarse en los acuerdos urbanos de la Alianza para el Desarrollo

Sostenible. El problema de generación de empleo, mejoramiento de servicios sociales y programas de vivienda claramente orientados en el marco de la sostenibilidad deben ser parte de la agenda inmediata.

c. Es imprescindible reforzar la capacidad de los gobiernos locales como interlocutores de la sociedad civil. Por consiguiente programas para el mejoramiento de la capacidad institucional de los municipios y acciones que refuercen su papel político y gestor son indispensables. Esto no necesariamente implica procesos de descentralización indiscriminados. Lo importante es reforzar la capacidad de gestión territorial de los municipios y perfilar un proceso gradual para que ésta se incremente.

d. Se deben perfilar procesos claros de coordinación en el territorio y la apertura de espacios de participación de la población institucionalizados, en las diferentes escalas de acción territorial necesarias en la formulación de estrategias de desarrollo sostenible de las áreas metropolitanas.

e. Se deben impulsar procesos de educación que incidan en las formas de consumo de los sectores urbanos y en su preocupación por el ambiente. Toda la información que se procese con el monitoreo del territorio deberá ser debidamente divulgada, para que las consecuencias de las acciones de los múltiples actores en el territorio se conozcan y valoren.

f. Los organismos de cooperación internacional y de desarrollo regional ya están abriendo líneas de crédito para la inversión en el territorio de múltiples actores en pro del desarrollo. La posibilidad de exigir evaluaciones del impacto de dichas acciones en el largo plazo sobre el ambiente y la equidad en el territorio, debe ser un punto a discutir.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar B., Oscar. *Nuestra Constitución Política.* Litografía e Imprenta Lil, S.A., Tibás, 1978.

Alfaro R., Dionisio (compilador). *Código Urbano.*, Porvenir, San José, 1992.

Alpízar O, Mauricio. *Evaluación del crecimiento residencial en el Gran Área Metropolitana*, Proyecto de graduación de la Escuela de Ingeniería Civil, San José, 1994.

Garnier, L. et al. *Costa Rica entre la ilusión y la deseperanza: una alternativa para el desarrollo.* Ediciones Guayacán, San José, 1991.

Instituto de Vivienda Urbana. *Plan Regional Metropolitano: Gran Área Metropolitana*, Imprenta Nacional, San José, 1983.

Instituto de Vivienda Urbana. *Algunos Aspectos de la Investigación del Área Metropolitana*, Taller de publicaciones del Instituto de Vivienda Urbana, San José, 1975.

López A. Raúl. *Hacia nuevas formas de gestión en el Área Metropolitana de San José*, Imprenta Municipal, San José, 1996.

Sauma F, Pablo (Compilador). *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: selección de documentos*, MIDEPLAN, San José, 1996.

Solow, Anatole A. *A planning program for the capital of Costa Rica*, Pan American Union, Washington, 1948.

Vargas C., Jorge. *Gestión urbana y modalidades de participación popular en Centroamérica: caso de Costa Rica*, Informe de investigación sin publicar, CEPAS, mayo, San José, 1991.