

Nuevos actores en la gestión de estrategias inclusivas para vivienda de alta densidad:

el caso de San José de Costa Rica*

Fecha de recepción: 18 de febrero del 2011 Fecha de aceptación: 21 de abril del 2011

Dania Chavarría Núñez

Máster Profesional en Diseño Urbano

Profesora de licenciatura y posgrado

Escuela de Arquitectura, Universidad de Costa Rica

daniachavarría@gmail.com

Daniel Morgan Ball

Máster Scientae en Diseño Urbano

Profesor de Licenciatura y Posgrado

Escuela de Arquitectura, Universidad de Costa Rica

djmbcr@hotmail.com

Resumen Debido a los altos costos del suelo urbano y construcción en altura asociados con vivienda de alta densidad, normalmente, familias de clase media-baja están excluidas como potenciales habitantes de proyectos de regeneración y repoblamiento de zonas céntricas de la ciudad. El objetivo es exponer una estrategia sobre que un rango más amplio de clases sociales habite este tipo de proyecto, mediante una política de subsidios basada en la construcción de edificios mixtos que generan, en cada proyecto, rentas que pueden emplearse en subsidios para familias de menores ingresos en la ciudad de San José de Costa Rica. Se establece una estrategia para definir la ubicación de proyectos, así como un modelo de gestión urbana y gestión de proyectos, a fin de implementar la estrategia. Como resultado se definen los roles de dos nuevos actores: la asociación de vivienda y la corporación municipal en la gestión de proyectos de vivienda colectivos.

Palabras clave autor

Asociación de vivienda, gestión territorial, inclusión social, repoblamiento, San José, Costa Rica, vivienda de alta densidad.

Palabras clave descriptor

Planificación urbana, gestión urbana, necesidades de vivienda, clase media.

* Este es un artículo de reflexión, producto de los estudios llevados a cabo por la Maestría en Diseño Urbano y la Maestría de Vivienda y Equipamiento Social, desde julio del 2009 a la fecha, en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica, por parte del grupo de investigación compuesto por el MSc Daniel Morgan Ball y la máster profesional en Diseño Urbano, arq. Dania Chavarría Núñez.

New players for the management of inclusive strategies for densely populated housing:

San José de Costa Rica

Abstract Due to high costs involved in urban soil and construction in height related to high density housing lower middle class are being excluded as potential inhabitants of regeneration and repopulation projects in central areas of the city. The aim is to reveal a strategy for a wider range of people to live in these projects, using a housing allowance policy based on the construction of mixed buildings whose income will be used as the allowance for San José de Costa Rica's low-income families. A strategy to agree on the location of the projects as well as a urban management model and project management to implement the strategy are stated. As a result roles for the new actors are defined: housing association and town council in collective housing projects' management.

Key words Housing association, territorial management, social inclusion, repopulation, San José, Costa Rica, high density housing.

Key words plus Urban planning, urban management, housing needs, middle class.

Novos atores para a gestão de estratégias inclusivas na alta densidade habitacional:

o caso de San José de Costa Rica

Resumo Devido aos elevados custos de solo urbano e da construção em altura, associados com alta densidade habitacional famílias de médias e baixas rendas são, usualmente, excluídas como moradores potenciais de projetos de regeneração e repovoamento das áreas centrais da cidade. O objetivo deste artigo é expor uma estratégia para que uma gama maior de classes sociais habitar neste tipo de projeto, através de uma política de subsídios com base em construção de prédios mistos que geram, em cada projeto, receitas que podem ser usadas em subsídios para famílias de baixa renda na cidade de San José, Costa Rica. Estabelece-se uma estratégia para definir o local dos projetos, bem como um modelo de gestão urbana e gerenciamento de projetos para implementar a estratégia. Como resultado definem-se os papéis de dois novos atores: a associação de habitação e a corporação municipal na gestão de projetos coletivos de habitação.

Palavras-chave Associação de habitação, gestão territorial, inclusão social, repovoamento, San José, Costa Rica, habitação de alta densidade.

Palavras-chave descritor Planificação urbana, gestão urbana, necessidade de moradia, camada de medias rendas.

Introducción

San José, ciudad capital de Costa Rica, sufre de un crecimiento basado en patrones de baja densidad. Las áreas residenciales se alejan del centro de la ciudad, a la vez que la mancha urbana y el impacto ambiental que la acompañan se extienden cada vez más. En este proceso, el centro de la ciudad ha sido olvidado. No ha atraído inversiones para renovar su infraestructura edilicia y disminuye el número de residentes. Una ciudad sin habitantes tiende al deterioro inminente, pues se estancan las inversiones privadas por la falta de un mercado consumidor robusto. Contradictoriamente, las inversiones inmobiliarias se realizan en las zonas periféricas, donde no existe infraestructura, mientras que las zonas céntricas que cuentan con infraestructura tienden a abandonarse.

Para combatir la tendencia de dispersión de la ciudad y revitalizar el área central de la capital, cuyas funciones e importancia económica han sido usurpadas por el desarrollo disperso en la periferia, la Municipalidad de San José¹ ha promovido la idea de alentar el repoblamiento de áreas cercanas al centro de la ciudad (Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano San José, 2003). Hasta el momento, el paradigma dominante en los pocos proyectos de vivienda de alta densidad emprendidos ha sido el de la “torre residencial”, que se mercadea con base en la exclusividad y el ofrecimiento de un entorno ameno y seguro a quienes puedan pagar su alto costo. La altura de estas torres contrasta mucho con la de los edificios en el centro de San José, que tienen

una altura predominante de entre tres y seis pisos. Más importante es que el costo de estos apartamentos se encuentra fuera del alcance de la vasta mayoría de los habitantes de la ciudad, lo que no sólo limita el potencial de la torre residencial como medio para alcanzar el repoblamiento sino que, además, exacerba la segregación social.

Nuestra hipótesis es que el repoblamiento debe partir no de proyectos exclusivos puntuales, sino de la densificación de áreas céntricas de la ciudad y a lo largo de los corredores donde se concentran actualmente las rutas del transporte público, con una estrategia de desarrollo urbano respetuosa de las características morfológicas que predominan actualmente en San José: heterogeneidad de uso, calles estrechas y edificios relativamente bajos (de dos a cinco o seis pisos), organizados en los perímetros de cuadrantes pequeños y regulares.

Nuestro trabajo busca demostrar la viabilidad de proyectos de repoblamiento, al llegar a una densidad de 600 habitantes por hectárea dentro de esos parámetros, la cual constituye una densidad alta en el contexto costarricense (Ramírez, 2000). El uso de edificios de menor altura permite distribuir inversión en mayores extensiones de la ciudad, que presenta actualmente la necesidad de regenerar grandes extensiones subutilizadas, deterioradas o semiabandonadas en los sectores de gran accesibilidad y servidas de infraestructura. Además, la estrategia de repoblamiento debe promover no sólo la variedad de usos, sino la variedad

¹ Gobierno local del cantón de San José, capital de la República de Costa Rica y cabecera de la provincia de San José, el cual se compone de once distritos.

de residentes. Esto implica la implementación de principios de gestión urbana diferentes a los generados estrictamente por el mercado.

Este artículo aborda esta estrategia de *repoblamiento inclusivo*, entendido este como la recuperación y fortalecimiento de zonas céntricas de la ciudad en su rol residencial, dirigido a residentes de todos los estratos socioeconómicos, basándose en un esquema de subsidios, que posibilita que los proyectos habitacionales sean eventualmente ocupados por familias de diferentes ingresos y propone un modelo de gestión de proyectos indispensable para la implementación de la estrategia. Este modelo de gestión incluye la definición de roles de los diferentes actores en la promoción, formulación, gestión, financiación, construcción y administración de los proyectos; la identificación de los procesos necesarios para crear las figuras privadas e institucionales nuevas, y los cambios necesarios en la legislación costarricense para el desarrollo de esta nueva alternativa de desarrollo urbano y resolución de problema de vivienda.

Estrategia de alta densidad inclusiva

La creación del Banco Hipotecario de la Vivienda, en 1986, y la entrada en vigencia del nuevo Sistema Financiero Nacional para la Vivienda,² en 1988, impuso un nuevo marco para la producción de vivienda para familias costarricenses de bajos ingresos. Las características más importantes de esta nueva institucionalidad eran las siguientes:

- › Ideológicamente, sigue lineamientos liberales. El papel del Estado se limita a la regulación, planificación y financiación. Las funciones de promoción, formulación, gestión, construcción y administración de los proyectos se dejan a la sociedad civil.

- › El Banco Hipotecario de Vivienda (BANHVI), como ente rector del sistema financiero nacional para la vivienda, dedicado exclusivamente a financiar viviendas para las familias que por su bajo nivel de ingreso requieren necesariamente un subsidio estatal para obtener casa propia, se capitaliza en un inicio con fondos provenientes de préstamos internacionales y, luego, con una financiación del presupuesto nacional establecida por ley (Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda 7052).

- › Se crea el Fondo de Subsidios de la Vivienda (Fosuvi). Este se utiliza para pagar una parte del costo de una solución de vivienda. Se propone con este subsidio lograr que las familias de escasos recursos tengan la posibilidad de adquirir vivienda en el mercado, puesto que en la práctica sólo tendrían que pagar una parte de su costo.

Bajo este nuevo sistema, los proyectos de vivienda son gestionados por la empresa privada, que adquiere el terreno, diseña el proyecto, gestiona los permisos de construcción y lo tramita ante los entes autorizados (Arguello, 2002), los cuales pueden ser un banco o mutual de vivienda, quienes presentan el proyecto al BANHVI. Si el BANHVI encuentra que los costos de la solución están dentro de los límites en los cuales el subsidio para vivienda de interés social (*bono familiar*) es aplicable y cuenta con los permisos requeridos, “califica” el proyecto, lo que garantiza que éste, al terminarse, contará con la aplicación de este subsidio del Estado.

La empresa constructora, entonces, gestiona un préstamo puente en el ente autorizado y construye. Al concluir la construcción, vende a las familias que necesitan vivienda. Estas familias pueden pagar parte del costo de la casa con el subsidio estatal

2 Entidad fundada en 1984, con el fin de fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera, para recaudar recursos financieros y procurar la solución del problema habitacional existente en el país, incluido el aspecto de los servicios.

(el monto máximo depende de los ingresos familiares), y adquieren un préstamo hipotecario en el ente autorizado, con tasas de interés vigentes en el mercado y plazo de hasta quince años, con lo cual pagan el saldo.

No obstante el éxito relativo del sistema, desde el punto de vista de producción de soluciones de vivienda en los años ochenta y noventa, la carencia de una adecuada planificación territorial ha provocado la concentración de proyectos de interés social en unas pocas zonas de la Gran Área Metropolitana de San José³ y ha generado demandas no contempladas sobre la infraestructura urbana y servicios sociales en las municipalidades donde se concentran estos proyectos. Paralelamente, el patrón de baja densidad predominante del mercado inmobiliario está agotando los recursos de terreno (Morgan, 2001).

La falta de terrenos urbanizables y el alto costo de los que existen dificultan la gestión de proyectos de vivienda de interés social en las ciudades más céntricas de la Gran Área Metropolitana y limita su desarrollo a sitios cada vez más remotos (Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública [CICAP], 2007). Como resultado, las estrategias de reubicación de habitantes de asentamientos informales se encuentran frenadas por la ausencia de sitios. Paralelamente, el programa de Ahorro-Bono-Crédito, orientado principalmente a aquellas familias con algún nivel o capacidad de endeudamiento, ubicadas en niveles de ingreso denominadas como clase media-baja y de ingresos medios, es decir con ingresos mayores a un salario y medio, el cual es administrado por el Banco Hipotecario de Vivienda, se encuentra paralizado ante la falta de oferta de proyectos para los ahorrantes.

Hasta muy recientemente, en Costa Rica, la vivienda de alta densidad nunca fue considerada una solución viable para familias de ingreso medio y bajo, debido a su alto costo. Sin embargo, la escasez de sitios disponibles para construir proyectos de vivienda de interés social ha alentado la construcción de apartamentos en condominio en edificios de cuatro plantas. Contradictoriamente, estos proyectos se encuentran ubicados en terrenos en las áreas periféricas de la ciudad, lo que no sólo constituye un sinsentido —en términos de la planificación urbana—, sino que, además, consolida la concentración geográfica de las familias de bajos ingresos en los sectores de la ciudad habitados casi exclusivamente por los pobres.

Nunca se consideró la alternativa de resolver la problemática de vivienda de interés social dentro de una estrategia de densificación de corredores y áreas céntricas de la ciudad, pues el alto costo del terreno y la construcción en altura parecen determinar que las familias de bajos ingresos no puedan acceder a estas soluciones, aun con la ayuda del subsidio estatal que dispondrían del Sistema Financiero Nacional de Vivienda. En este sentido, el costo de la solución en alta densidad, entonces, debe abarataarse significativamente.

Los estudios realizados por las maestrías en Diseño Urbano y Vivienda y Equipamiento Social, en la Universidad de Costa Rica, han demostrado que para las familias de relativamente bajos ingresos el costo de una solución de vivienda en condominio en un proyecto habitacional de alta densidad, a pesar del alto precio del terreno y de la construcción, puede bajarse apreciablemente dentro de edificios de uso mixto, en los cuales los locales comerciales en el primer piso y oficinas y apartamentos para alquiler en los pisos

3 La GAM es la región más urbanizada, poblada e importante del país, donde se concentran las principales instituciones de gobierno del país, compuesta por treinta cantones de cuatro provincias (San José, Heredia, Cartago y Alajuela). Cuenta con aproximadamente 2,6 millones de habitantes y una superficie de 2.044 km².

superiores producen renta suficiente para poder ofrecer algunas unidades habitacionales, a un precio reducido.

Las familias que adquieren estas soluciones se benefician, en la práctica, de un doble subsidio: uno producido por un bajo costo inicial de su apartamento, como resultado de la renta diferenciada de diferentes partes del edificio, y el otro del Estado, en la forma de un subsidio directo, con que se paga otra parte del valor total de la solución. El desarrollo de alternativas de vivienda para familias de más bajos ingresos es factible en el marco de su ubicación en zonas de alta concentración y accesibilidad, ya que esta localización atrae los usos comerciales e inquilinos que constituyen la base para la rentabilidad global de la estrategia, necesaria para producir este subsidio.

Implícito en esta nueva modalidad de generar soluciones de vivienda tanto subsidiadas como no subsidiadas, está el desarrollo de una estrategia global de repoblamiento que incluye la definición de las áreas que se desea regenerar, basada en criterios de alta accesibilidad, existencia de infraestructura y la necesidad de aumentar la intensidad de uso y de intervenir zonas deterioradas, pero bien ubicadas dentro de la ciudad. Para implementar proyectos dentro de esta estrategia se requiere el uso de facultades legales que poseen —pero no utilizan actualmente— las municipalidades en Costa Rica, para comprar o expropiar terrenos y gestionar proyectos de inversión inmobiliaria.

También es importante hacer hincapié en que esta estrategia requiere un nuevo modelo de gestión basado en objetivos sociales, en vez de la búsqueda de ganancias. Dentro de este modelo, el promotor de un proyecto aspira únicamente a recuperar sus costos, para sostener su capacidad de seguir gestionando proyectos. Por esto debe adquirir el riesgo de realizar altas inversiones, sin tener expectativas de beneficios. Estos beneficios los reciben las familias que ocupan estas unidades

de vivienda, el Estado y la Municipalidad, al poder reforzar una estructura urbana más eficiente e integrada. Por esto es necesario crear nuevos actores en el sistema de gestión urbana y de proyectos de vivienda.

Se define como un actor ideal las *asociaciones de vivienda*, que operan como organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, para organizar la demanda, formular los proyectos, gestionar la construcción y administrar los edificios. También es necesario vencer la pasividad de las instituciones municipales. Se debe contar con una institucionalidad municipal más robusta y proactiva, que incluye la existencia de “corporaciones municipales” que pueden servir como dueños legales de los edificios o garantes de los préstamos para las inversiones necesarias para la implementación de los proyectos y realizar acciones vitales para su ejecución, como expropiaciones, provisión de infraestructura, etc. Desde luego, la estrategia aquí esbozada requiere cambios en algunas leyes y procedimientos institucionales en el campo de la vivienda de interés social en nuestro país.

Nuevos actores y sus roles

El desarrollo de proyectos de renovación urbana, basados en la renovación de las edificaciones, equipamientos e infraestructuras de la ciudad —lo cual se hace necesario a consecuencia de su envejecimiento o para adaptarla a nuevos usos y actividades demandados por la estrategia de repoblamiento, como los que se describen en la presente propuesta—, implica tomar decisiones de planificación urbana, donde se destaca la importancia de la participación de las municipalidades. No obstante, en la actualidad, estas decisiones se toman sin referencia a una estrategia urbanística.

Hoy en día, los principales proyectos de intervención residencial y comercial son llevados a cabo por el sector privado y el papel de la municipalidad es esencialmente pasivo, basado en su poder

para imponer reglamentos razonables y aprobar o denegar permisos de construcción. No obstante, el sector privado podría tener un papel importante en los componentes no subsidiados de los proyectos, pero su objetivo primordial es generar ganancias para sus inversionistas y no resolver problemas sociales. La complejidad de la distribución de costos y subsidios necesarios para generar las soluciones de más bajo costo debilita la viabilidad de la participación de los desarrolladores privados en el mercado subsidiado. Por lo tanto, es claro que falta un protagonista que promueva e implemente los conjuntos de proyectos edilicios que conforman la propuesta de corredores de reemplazamiento y densificación, donde se combinan soluciones tanto del mercado privado como del mercado subsidiado.

Una primera alternativa es crear un ente o institución de carácter público o cuasi público, así como asociaciones no gubernamentales sin fines de lucro reguladas por el Estado o corporaciones municipales creados específicamente con el propósito de implementar los géneros de proyectos propuestos. En la actualidad, en el país también existen organizaciones capacitadas legalmente para promover e implementar proyectos de vivienda, por ejemplo, las cooperativas y los entes autorizados para el trámite del subsidio estatal de vivienda.

Las asociaciones de vivienda sin fines de lucro, creadas para actuar como gestores de este tipo de proyectos, se conciben como entes esencialmente privados, lo que dificulta su financiación únicamente a través de fondos públicos (bonos municipales). Por el carácter de este tipo de asociación, no tendría participación en la planificación y gestión de un macroproyecto, sino que se enfocaría en la promoción, formulación y administración de proyectos habitacionales dentro del marco de una estrategia general definida por la municipalidad y potenciado por las instituciones del Estado relacionadas con la planificación urbana.

A principios de los años ochenta y noventa, asociaciones de vivienda promovieron e implementaron una cantidad apreciable de proyectos de vivienda de interés social. Estas organizaban a las familias que necesitaban vivienda, buscaban terrenos, formulaban proyectos, se encargaban de tramitar los planos y permisos e incluso administraban, en algunos casos, la urbanización y construcción de las casas. La asociación también debía buscar el apoyo de un ente autorizado, que se encargaba de financiar los costos de construcción y tramitar los bonos de vivienda ante el Banco Hipotecario de la Vivienda. Así, la participación del Estado se limitaba a la financiación del subsidio estatal con que los beneficiarios pagaban una parte del costo del proyecto y la función normativa ejercida en todos los proyectos de construcción. No obstante, se perdió el enfoque social que las asociaciones de vivienda tenían en la participación en estos proyectos, al ser absorbidas sus funciones por las empresas constructoras privadas, que dirigen sus esfuerzos a maximizar sus propias ganancias.

El grado de complejidad de los proyectos inclusivos de alta densidad propuestos es mayor que los proyectos emprendidos por estas asociaciones, e incluye tareas adicionales, como la administración de los edificios después de la resolución del problema de vivienda de los afiliados, ya que una parte significativa de los edificios se mantendrá como propiedad de la corporación municipal, la cual podría acudir a la asociación para administrar los componentes alquilados. Además, si estas asociaciones se dotan de una adecuada capacidad técnica y administrativa, no hay razón para pensar que estas no puedan ejercer las funciones implícitas en la gestión y administración de proyectos habitacionales como los propuestos. De hecho, asociaciones privadas de vivienda, reguladas por el Estado, cumplen estas funciones en los países escandinavos.

El carácter privado e independencia de este tipo de ente lo hace más flexible y transparente y estimula una coincidencia de intereses entre el productor

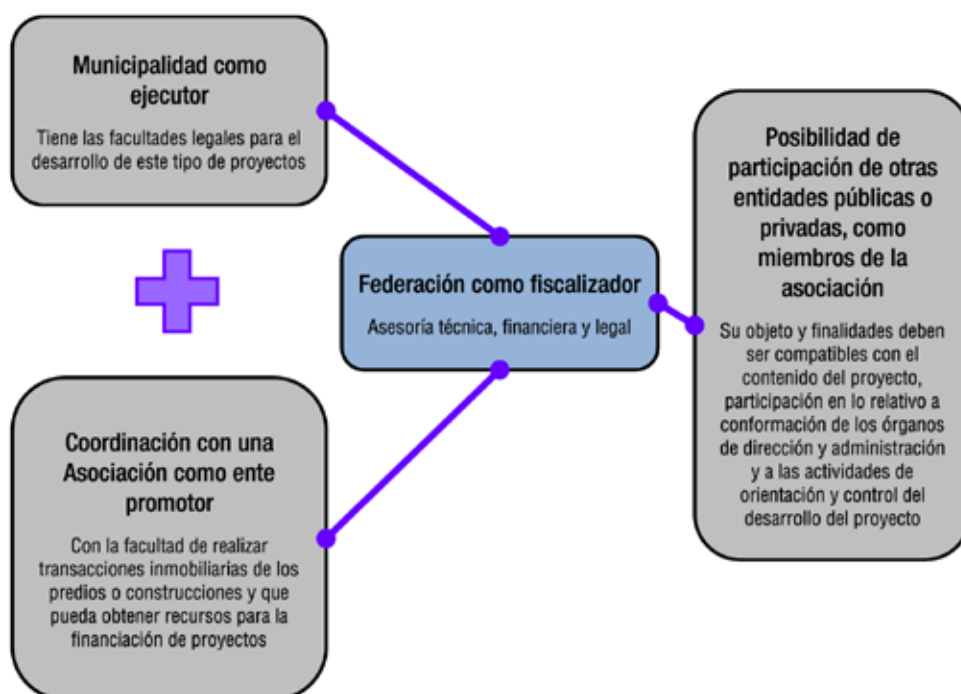
y el consumidor del proyecto. Al no estar sujeto a las estrictas leyes de administración financiero aplicables a entes públicos, goza de mayor capacidad para emprender con eficacia la administración de los proyectos una vez terminadas. Además, puede asumir funciones dentro de la promoción y formulación de proyectos sin abultar la planilla de instituciones públicas, ni comprometer recursos fiscales. Sin embargo, carece de recursos para costear las inversiones necesarias para el desarrollo de los proyectos previstos y su carácter necesariamente sin fines de lucro dificulta la consecución de préstamos. La adquisición de terrenos para desarrollar proyectos se dificulta por no tener poder para gestionar o implementar expropiaciones. Por esto, la asociación de vivienda no puede actuar sólo como ejecutora de proyectos; requiere la gestión interesada de una institución municipal.

Por las razones anteriores, para la gestión de los proyectos se aconseja suscribir un convenio entre la Municipalidad y la asociación de vivienda, por

medio del cual se cree un nuevo actor planteado como una empresa de renovación urbana (figura 1) que puede funcionar en concierto con la asociación. Esta corporación municipal estaría encargada de gestionar, liderar, promover y coordinar, mediante sistemas de cooperación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras, la ejecución de actuaciones urbanas integrales para la recuperación y transformación de sectores deteriorados del suelo urbano y para el desarrollo de proyectos estratégicos en suelo urbano y de expansión (como el que se plantea en la presente propuesta), con el fin de mejorar la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes. La naturaleza jurídica de esta empresa de renovación urbana sería la de una empresa industrial y comercial, vinculada a la Municipalidad, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio e independiente.

Además, surge la importancia de la incorporación de un ente (federación) que sirva como puente

Figura 1
Esquema de funcionamiento de la empresa de renovación urbana



Fuente: elaboración propia.

entre la Municipalidad y la asociación de vivienda. De este modo, una de sus funciones clave es funcionar como “fiscal” o “conciliador”, en caso de diferencias por parte del municipio y las asociaciones. La conformación y figura de esta institución debe ser independiente, de manera que no se sienta comprometido con los intereses particulares que puedan surgir a lo largo del proyecto. Ello aseguraría que los proyectos promovidos por las asociaciones se formulen dentro de los parámetros de planificación y de regeneración urbana proyectados por la Municipalidad, regularía las características y facultades de las asociaciones y establecería un marco regulatorio para su participación en la administración de los inmuebles, una vez construidos y ocupados.

A través de esta empresa de renovación urbana, las asociaciones de vivienda implementarían los proyectos por etapas. La empresa podría adquirir los terrenos comprando propiedades con capital propio o de la asociación, o por la vía de la expropiación, conferida a la municipalidad por la Ley de Planificación Urbana 4240, en el artículo 66, y por la Ley de Expropiaciones 7495, en caso de que los propietarios no estén anuentes a vender.

La empresa de renovación urbana también podría promover y asesorar un proceso de reajuste de tierras; un sistema mediante el cual los propietarios de predios en un área determinada por la autoridad competente transfieren su respectivo derecho de propiedad (totalidad o una parte del predio) a una entidad gestora, o le permiten que bajo cualquier modalidad jurídicamente posible, que utilice y ocupe temporalmente sus inmuebles, con el fin exclusivo de que desarrolle y lleve a cabo un plan específico de construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de infraestructura urbana básica. Una vez concluidas las obras, tiene la obligación de redefinir las unidades prediales y realizar las operaciones de

transferencia de dominio de carácter compensatorio indispensables. Así facilitarían la ejecución de proyectos promovidos por grupos de propietarios en un cuadrante que desean conjuntar terrenos para desarrollar un proyecto habitacional de alta densidad, con recursos propios.

Gestión urbana municipal

Esta etapa, dirigida por la Municipalidad, ejerce un papel decisivo en los parámetros de planificación urbana de la estrategia global de intervención. Se compone de acciones legales y urbanísticas que determinan la factibilidad de intervención y los cambios que se requieren en los planes de ordenamiento del territorio⁴ donde se planea realizar la intervención (figura 2).

Para empezar se determina la zona de intervención por parte de la empresa de renovación urbana, con el criterio de intensificar el uso del suelo en zonas de alta accesibilidad, a fin de renovar, a la vez, áreas deterioradas. La designación de esta zona de intervención es relevante, ya que faculta legalmente a la Municipalidad para utilizar una serie de instrumentos incluidos en el Reglamento de Renovación Urbana, Ley de Planificación Urbana (Solano, 2003), incluida la expropiación.

Habiéndose identificado el área de intervención, la Municipalidad debe realizar un inventario inmobiliario, cuadrante por cuadrante, para identificar edificios que se conservarían. Los criterios para conservar edificios existentes dentro de la propuesta de intervención incluyen el estado físico e intensidad de uso, su condición como patrimonio histórico o el deseo de conservar las actividades y usos que alberguen.

Puesto que el objetivo del repoblamiento inclusivo es lograr una alta densidad de población, se debe calcular el coeficiente de aprovechamiento

4 En el contexto del presente artículo, se entiende como el conjunto de herramientas técnicas que posee un municipio para planificar y regular su territorio.

Figura 2
Acciones implícitas en la etapa de gestión urbana municipal



Fuente: elaboración propia.

del suelo (CAS) necesario para lograr esta densidad. Primero, hay que determinar la población adicional necesaria dentro del área designada de intervención, a efectos de lograr la densidad deseada, estimando el área de construcción nueva requerida para albergar esta población. A esta área se debe sumar el área necesaria para reponer los usos no residenciales que sufrirían demolición. La reposición de estas actividades es necesaria para mantener la variedad de actividades en el área. También se debe sumar un área de construcción prevista para albergar comercio y servicios

dirigidos a los nuevos residentes. Esta suma debe dividirse entre el área disponible de construcción, luego de la demolición de los edificios deteriorados, lo que da como resultado el CAS necesario en esta zona disponible para lograr la meta global de densidad en el área. Este coeficiente constituye la base para plantear un esquema volumétrico en el área de intervención y un parámetro para modificar, si es necesario, su plan regulador⁵ (Calvo, 2006; Pérez y Alvarado, 2003).

Luego, la Municipalidad determinaría la priorización de las diferentes etapas de la implementación de la estrategia y buscaría la forma de financiar la compra del terreno y la construcción de cada proyecto habitacional. Las alternativas incluyen la compra directa o la expropiación con recursos municipales presupuestados con ese fin, la aprobación de bonos municipales o la creación de un fideicomiso inmobiliario. También podría gestionar recursos del Estado o, más bien, actuar como garante para que una asociación de vivienda gestione financiamiento para ejecutar un proyecto.

Gestión del proyecto habitacional

Para esta etapa también se ha definido una secuencia de actividades que deben ser realizadas para concretar la intervención mediante los proyectos y, además, definir su sistema de administración (figura 3). Si bien las gestiones municipales involucradas en la estrategia de repoblamiento inclusivo, por su naturaleza, requieren instituciones especializadas de carácter público, en Costa Rica, los entes públicos han demostrado ser ineficientes para la formulación y gestión de los proyectos de inversión, en general, y proyectos de vivienda, en particular. Esto ocurre por varias razones:

- › La intromisión de la política electoral en las instituciones estatales y municipales distorsiona

5 Se reconoce en el artículo 169 de la Constitución Política de Costa Rica la competencia y autoridad de los gobiernos locales para planificar y controlar su territorio. Entonces, el Plan Regulador funciona como el instrumento técnico y jurídico para ejercer esta competencia.

los objetivos de los proyectos habitacionales, alienta la corrupción y desnaturaliza la relación que debe existir con los beneficiarios de los proyectos, al imponer intermediarios con intereses diferentes a los de las familias que buscan resolver su problema de vivienda.

- › La creación de estructuras burocráticas permanentes para la formulación y gestión de proyectos (tareas individuales y de limitada duración) impone un aparato estatal o municipal más grande y costoso. Al mismo tiempo, los funcionarios públicos encargados de la formulación y gestión de proyectos no tienen relación directa con sus beneficiarios o clientes y tienden a ser insensibles a sus necesidades. Los salarios de estos funcionarios, además, no tienen relación con su productividad.
- › Los controles y los procedimientos impuestos por las leyes de administración pública, junto con las restricciones presupuestarias, limitan la flexibilidad de respuesta e imponen plazos más largos para las tareas implícitas en la formulación y la gestión de proyectos.

Por esto, aunque la corporación municipal podría formular y gestionar proyectos habitacionales, la figura más idónea es una asociación sin fines de lucro, regulada por el Estado. Estas asociaciones surgen como organizaciones a las que acuden las familias en búsqueda de una solución de vivienda, y tienen relación directa con los futuros beneficiarios de los proyectos, pues aseguran que las características de los proyectos formulados sean congruentes con las necesidades y características sociales y culturales de sus afiliados, a quienes deben responder. Sus costos son pagados en un principio por sus afiliados y no inciden en los presupuestos públicos. Los costos de la formulación y gestión de los proyectos sólo pueden ser recuperados cuando estos sean financiados y ejecutados, y ello obliga a un alto grado de eficacia y eficiencia.

Cada proyecto desarrollado tendrá su composición particular de áreas comerciales y apartamentos para vender en el mercado inmobiliario o alquilar, junto con apartamentos para vender a los miembros de las asociaciones de vivienda, subsidiados tanto por el gestor como por el Estado. Esto implica llevar a cabo tareas administrativas que se extienden más allá de la construcción y formalización de los derechos de los nuevos propietarios subsidiados que incluyen, probablemente, los quehaceres implícitos en la administración y manutención de los edificios.

El modelo de gestión continua, que privilegia la figura de las asociaciones de vivienda, se implementaría bajo el esquema de condominio, donde las fincas filiales pueden ser propiedad de personas físicas, personas jurídicas y organizaciones públicas. La ley costarricense faculta dos tipos de administración: una junta administrativa, conformada por los propietarios de las fincas filiales, o un administrador, que puede ser una persona física o jurídica, ajena al condominio. En ambos casos se convierten en representantes o apoderados generalísimos del condominio.

El tipo de administración podrá adaptarse a las necesidades y forma de operación de cada municipalidad y cada asociación de vivienda, de acuerdo con las características específicas de cada proyecto. Así mismo, tendrá características, prioridades, responsabilidades públicas y privadas, estrategias y esquemas propios de gestión, que hacen que los proyectos entre sí sean totalmente diferentes, dentro de una estrategia consensuada entre la Municipalidad y las instituciones del Estado.

En la figura 4 se presenta, a manera de resumen, la participación de los diferentes actores en diferentes etapas de la gestión e implementación de proyectos de regeneración y repoblamiento inclusivo, de acuerdo con el modelo propuesto.

Figura 3
Acciones implícitas en la etapa de gestión del proyecto



Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

› Un proyecto de regeneración urbana⁶ sólo puede realizarse exitosamente dentro de un nuevo marco de ordenamiento territorial. Esto implica, en primer lugar, el fortalecimiento de las municipalidades, de manera que puedan llegar a ser un gestor eficaz de una estrategia urbana dirigida al repoblamiento inclusivo. Este fortalecimiento incluye la

creación de corporaciones públicas dirigidas específicamente a este fin. Desde luego, estas corporaciones deben contar con personal especializado para desempeñar las tareas de la implementación de las gestiones urbanas y los proyectos.

- › El repoblamiento inclusivo implica la ubicación de proyectos de regeneración habitacional en sectores muy céntricos de la ciudad, capaces de alentar inversiones en comercio y atraer habitantes urbanos por la cercanía de servicios y accesibilidad de estos sitios. La implementación de una estrategia de repoblamiento inclusivo precisa, entonces, la reelaboración de los planes reguladores que, basados en paradigmas desactualizados, no permitan un uso de suelo mixto.
- › Se debe legislar para aumentar la eficiencia en los procesos de expropiación de terrenos por parte de las municipalidades. Es imprescindible que estos procesos sean más rápidos y ágiles.
- › El desarrollo de una estrategia de repoblamiento inclusivo, por medio de subsidios producidos por la venta o alquiler de comercios o algunas viviendas, para bajar los precios de las unidades habitacionales destinadas a sectores de ingresos bajos, depende de un ente gestor con una profunda sensibilidad social, cuyo objetivo es resolver el problema de vivienda de las familias y no maximizar sus márgenes de ganancias. Se requiere, entonces, la existencia de organizaciones creadas con este fin, que promuevan, formulen, gestionen y administren los proyectos habitacionales basados en edificios mixtos.
- › Las propuestas de urbanismo y vivienda colectiva deben estar dirigidas a elevar la calidad de vida de los habitantes. Por lo tanto,

6 Proceso dinámico que mediante un programa integral que considera factores ambientales, físicos, económicos y sociales busca atacar el deterioro urbano.

deben tener una calidad constructiva que garantice un alto grado de amenidad y confort. Entre los beneficios que pueda tener un plan de repoblamiento inclusivo están:

- » La activación económica de la ciudad, pues al atraer población, esta requiere una gran cantidad de servicios fácilmente suministrados en el sitio.
- » Mejoramiento de la seguridad. La mezcla de usos permite mantener una intensidad de uso durante la mayoría del día y de la noche.
- » Ahorro energético implícito generado, al tener concentrada la población alrededor de lugares de empleo y centros de servicios existentes, pues minimiza la necesidad de desplazarse grandes distancias.

- » Acercamiento a una ciudad más democrática, con la creación de oportunidades para que personas de diversas clases sociales (en especial las de más bajos ingresos) tengan la oportunidad de vivir en la ciudad. Con esto se pretende revertir los procesos de segregación y pobreza a los que se han visto sumergidas las ciudades del país.
- » Las políticas para lograr un repoblamiento inclusivo exitoso deben estar ajenas a clientelismos e intereses políticos, cuyas repercusiones negativas se han evidenciado en nuestro país en los últimos veinte años. Es necesario entonces, una nueva visión para atacar el problema de vivienda; una que sea más integral, de amplia sensibilidad social y carácter técnico.
- » En el proceso de elaboración de la presente estrategia de repoblamiento inclusivo se desa-

Figura 4
Actor idóneo en cada etapa de la gestión del proyecto

Planteamiento inicial y formulación del proyecto	1. Planteamiento inicial del proyecto	A	B	C	D
	2. Conformación de la entidad a cargo proyecto (asociación, corporación municipal, junta dueños privados)	A	B		D
	3. Formulación técnica y análisis de la idoneidad del área que se va a intervenir			A	D
	4. Promoción de los proyectos ante la comunidad			A	D
Planificación y gestión social y económica del proyecto	5. Selección de beneficiarios y esquemas de subsidio	A	B		D
	6. Formulación financiera del proyecto	A	B	C	D
	7. Formulación legal del proyecto			A	D
Desarrollo, ejecución e implantación del proyecto	8. Propuesta definitiva del proyecto	A	B	C	D
	9. Procedimiento de contratación para la ejecución del proyecto	A			
	10. Ejecución del proyecto	A	B	C	D
Administración del proyecto (seguimiento, operación y mantenimiento)	11. Definición del sistema de administración de los proyectos	A	B	C	
	12. Esquema de mantenimiento de los edificios y el espacio público			A	B
	13. Esquema programas sociales capacitación y apoyo para familias subsidiadas			A	B

A- Corporación Municipal	B- Asociación de vivienda	C- Empresa privada (propietarios de terrenos)	D- Figura mixta corporación municipal y asociación de vivienda
--------------------------	---------------------------	---	--

rrollaron varios instrumentos técnicos que pueden utilizarse en la formulación de propuestas a escala de proyecto y de gestión urbana:

- » El uso del CAS como instrumento de diseño, para generar propuestas volumétricas que respondan a los criterios de aumento de la densidad en los sectores que se van a repoblar, lo que representa una innovación en Costa Rica, donde el uso de este concepto se restringe a lo normativo.
- » El desarrollo de modelos para estimar los ingresos potenciales generados por diferentes actividades dentro de un edificio de uso mixto. Estos modelos son indispensables para evaluar la viabilidad económica de propuestas.
- » La creación de una metodología para definir modelos alternativos de subsidios. Por medio de esta metodología, es posible definir combinaciones de usos subsidiados y no subsidiados que producen equilibrio financiero para poder atender diferentes capas de ingresos familiares.

Bibliografía

Arguello, R. (2002). Por una nueva institucionalidad en el sector de vivienda y asentamientos humanos. *Ambientico* (100). Recuperado el 23 de noviembre del 2009 de <http://www.una.ac.cr/ambi/Ambien-Tico/100/arguello.htm>.

Asamblea Legislativa (1968). *Ley de Planificación Urbana 4240*. San José de Costa Rica: Imprenta Nacional.

Asamblea Legislativa (1986). *Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda 7052*. San José de Costa Rica: Imprenta Nacional.

Asamblea Legislativa (1998). *Ley de Expropiaciones 7495*. San José de Costa Rica: Imprenta Nacional.

Calvo González, R. (2006). *El sistema urbanístico costarricense frente al sistema urbanístico español: planeamiento y ejecución del mismo*. Recuperado el 15 de setiembre de 2010, de <http://www.bufetecalvovoyasociados.com/eng/documentos/monogracompleta.pdf>.

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica (2007). *Estudio del marco institucional-legal para el plan GAM* (informe final). San José de Costa Rica.

Morgan, D. (2001). *La política de vivienda en Costa Rica a partir de 1986* (informe final). San José de Costa Rica: Escuela de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica.

Pérez Peláez, M. y Alvarado Salas, R. (2003). *Los planes reguladores en Costa Rica: cantonales y costeros*. San José de Costa Rica: Dirección de Gestión Municipal, Sección de Investigación y Desarrollo, Instituto de Fomento Municipal. Recuperado el 16 de mayo del 2011, de <http://www.territorioscentroamericanos.org/redesar/Gobernabilidad%20e%20Instituciones/Planes%20reguladores%20de%20Costa%20Rica.pdf>.

Ramírez S., J. E. (2000). *Vivienda en altura*. Tesis de Graduación en Maestría Académica en Diseño Urbano, no publicada, Escuela de Arquitectura, Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano San José (2003). *Informe de la comisión de repoblamiento y regeneración de San José*. Recuperado el 6 de enero del 2010, de http://www.prugam.go.cr/descargables/informes/Informe_comicion.pdf.

Solano, M. (2003). *Código urbano y de construcciones* (tomo I). San José de Costa Rica: Investigaciones Jurídicas.