



CULTURAS Y DESARROLLO
EN CENTRO AMERICA

cudeca

COOPERACION HOLANDESA EN DESARROLO URBANO SOSTENIBLE IN COSTA RICA

Evaluación de su política 1991-2005

Luis Samandu

San José, Diciembre 2006

The content of this publication is the sole responsibility of the author and can in no way be taken to reflect the views of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs.

Capítulo Costa Rica

Luis Samandú
San José, diciembre 2006

INDICE

Contenido	No. de páginas
SIGLAS UTILIZADAS	8
RESUMEN EJECUTIVO	10
INTRODUCCIÓN	16
1. POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO EN COSTA RICA	18
1.1 POBREZA Y URBANISMO	18
1.2 ABORDAJE ESTATAL DEL TEMA URBANO EN COSTA RICA.....	19
1.3 ESFUERZOS DIVERSOS Y PARALELOS	22
1.3.1 <i>Desarrollo urbano de la municipalidad de San José</i>	22
1.3.2 <i>Plan Nacional de Desarrollo Urbano</i>	23
1.3.3 <i>Proyecto Planificación Regional y Urbana de la GAM</i>	25
1.4 CONCLUSIONES	26
2. ANÁLISIS DE PROYECTOS	28
2.1 RECUPERACIÓN AMBIENTAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PARQUE METROPOLITANO Y COMUNIDADES CIRCUNDANTES.....	28
2.1.1 <i>Diseño del proyecto</i>	28
2.1.2 <i>Valoración</i>	31
2.2 PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO HACIA LA SOSTENIBILIDAD ECOLÓGICA EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE INTERÉS SOCIAL.....	41
2.2.1 <i>Diseño del proyecto</i>	41
2.2.2 <i>Valoración</i>	44
2.2.3 <i>Conclusión</i>	52
3 CONCLUSIONES GENERALES	54
4. ANEXOS	57
4.1 LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS.....	57
4.2 LISTA DE DOCUMENTACIÓN ANALIZADA	58

Siglas utilizadas

ABDS:	Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda
AMSJ:	Área Metropolitana de San José
BANHVI:	Banco Hipotecario de la Vivienda
CIVCO:	Centro de Investigaciones en Vivienda y Construcción
CNPU:	Consejo Nacional de Planificación Urbana
CODEGAM:	Comisión de Desarrollo del Gran Area Metropolitana
DANIDA:	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
FONAVI:	Fondo Nacional para la Vivienda
FORTAL	Programa de Fortalecimiento de Alianzas Estratégicas
FOSUVI:	Fondo de Subsidio para la Vivienda
GAM:	Gran Area Metropolitana
IMAS:	Instituto Mixto de Ayuda Social.
INEC:	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INVU:	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
ITCR:	Instituto Tecnológico de Costa Rica
MIVAH:	Ministerio de Viviendas y Asentamientos Humanos
PDL:	Programa de Desarrollo Local
PDU:	Plan Director Urbano
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRUGAM:	Planificación Regional y Urbana del Gran Area Metropolitana
SETENA:	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SFNV:	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda
SITAM:	Sistema Municipal de Información Territorial

Resumen Ejecutivo

1. Antecedentes

La cooperación oficial holandesa ha prestado especial atención, entre 1991 y 2004, a los problemas del desarrollo urbano en el marco del Programa de Combate a la Pobreza Urbana, creado en 1991. El Departamento de Evaluación de Operaciones y Política (IOB) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, está realizando una evaluación de dicho esfuerzo que comprende cuatro países: Etiopía, Filipinas, África del Sur y Nicaragua. La evaluación en este último país se extendió también a Costa Rica, donde se existió una presencia más discreta del Programa.

El Programa identificó cinco prioridades temáticas para abordar el problema del desarrollo urbano de forma sostenible: empleo e ingresos, hábitat, servicios sociales, gobierno municipal y desarrollo institucional, y desarrollo urbano integrado. La evaluación procura identificar si los recursos volcados en la implementación del Programa condujeron al logro de los objetivos planteados en la política de desarrollo urbano sostenible, a partir del análisis de cinco criterios de evaluación: relevancia, eficiencia, efectividad, sostenibilidad e impacto.

2. Metodología de trabajo

La labora en Costa Rica se concentró en dos proyectos: *Recuperación socio ambiental y desarrollo sostenible en el Parque Metropolitano del Sur y comunidades circundantes* y *Hacia la Sostenibilidad Ecológica en los Asentamientos Humanos de Interés Social*, ejecutado por el Centro de Investigaciones en Vivienda y Construcción.

Se llevó a cabo, por una parte, una reconstrucción de la política de desarrollo urbano de los últimos gobiernos costarricenses, y por la otra, una reconstrucción de ambos proyectos evaluados a la luz de análisis documental y entrevistas a ejecutores de los proyectos, beneficiarios de los mismos y otras instancias vinculadas (ONG, Municipalidad, centros de investigación y asociación de vecinos) protagonistas directos de los mismos y actores vinculados con las políticas de desarrollo urbano. Además, en ambos casos se llevaron a cabo visitas a las locaciones en las que se implementaron acciones de los proyectos y en donde se pudieron observar los efectos aún tangibles de las intervenciones.

3. Desarrollo Urbano en las políticas de Costa Rica

A pesar de ser considerado por el PNUD como un país con desarrollo humano alto y ubicado en el no. 47 de una lista de 177 países, Costa Rica no escapa al problema de la pobreza. Para una población total de 4.325.838 habitantes, el 23.5% vive en la pobreza y 7.1 en pobreza extrema. Paralelamente, en los últimos 25 años se ha producido un acelerado y distorsionado crecimiento de las ciudades, formándose un conglomerado denominado Gran Área Metropolitana, donde se concentra el 54% de la población del país, que presenta serios problemas, siendo el más grave de ellos el de la accesibilidad para importantes sectores a una vivienda digna y saludable.

En este contexto las políticas oficiales, durante las últimas tres décadas, no han llegado a una propuesta coherente. Coexisten varias iniciativas de políticas, ninguna de ellas consolidada, algunas provenientes del gobierno central, otras del gobierno municipal.

La evaluación concluye que Desde la década del 80 en adelante se puede decir que el motor detrás de distintos ensayos de parte del gobierno ha sido el la pareja temática: pobreza – vivienda social, el desarrollo urbano no ha sido una prioridad, ha estado más en la preocupación de sectores académicos, pero no de los políticos. La ley de Planificación Urbana de 1968 se mantuvo sin tocar durante 30 años y cuando se retoma ya existe una situación de crisis a nivel del principal espacio urbano del país, la GAM.

Además, ha primado la “ocurrencia” y el abordaje fragmentario, de ahí que hoy nos encontremos con iniciativas que se traslapan, responden a diferentes concepciones, no llegan a institucionalizarse y por lo tanto no se convierten en normativa.

Comparando estos ensayos de política con la política holandesa en desarrollo urbano se puede constatar lo siguiente:

- a) El único tema que las acerca con mayor claridad es el del hábitat y dentro de él, el acceso a vivienda por parte de sectores pobres, que ha sido el caballito de batalla de los diferentes gobiernos costarricenses en los últimos 25 años.
- b) En la medida en que “vivienda” quedó incorporado en planes y estrategias de combate a la pobreza (que duran sólo el período de un gobierno sin tener continuidad en el que le sigue), se puede decir que se acercaban a los propósitos de Urban Poverty Alleviation, quizás un poco más claro durante el gobierno de Figueres (1994-1998), que procuró un abordaje integrado de la pobreza rural y urbana, sin embargo. En este marco, el Programa de Desarrollo Local propuso cuestiones muy similares a la política holandesa. Sin embargo, fue una política pasajera.
- c) Con respecto a la dimensión de gestión urbana y desarrollo institucional, siempre en el marco de los planes de combate a la pobreza, se le dio prioridad a la participación de las comunidades involucradas, lo cual muchas veces no pasó más allá de un gesto político.

4. Los proyectos evaluados

En el capítulo 2 del informe se encuentra el análisis de los dos proyectos evaluados,:

- *Recuperación ambiental y desarrollo sostenible en el Parque metropolitano y comunidades circundantes*, proyecto ejecutado, entre junio de 1996 y agosto de 1999, fundamentalmente por la ONG local Asociación Centro de Educación VECINOS, con apoyo de la Unidad Técnica del Programa de Urbanismo Local del Plan Nacional de Combate a la Pobreza del Gobierno Central (1994--1998) y Dirección de Urbanismo de la Municipalidad de San José.

El proyecto consistió en una labor de organización y educación a nivel comunal, y de presión ante las autoridades municipales, con el propósito de recuperar un parque situado en la confluencia de tres barrios populares, que había caído en desuso y en manos de sectores delincuenciales que lo habitaban. De este modo se perseguía un entorno más seguro y ambientalmente amigable de estos barrios, y generar ciertas perspectivas de empleo para la juventud.

- *Hacia la sostenibilidad ecológica en los asentamientos humanos de interés social*, ejecutado, entre el 01/09/1996 y el 31/12/1999, por el Centro de Investigaciones en Vivienda y Construcción (CIVCO), del Instituto Tecnológico de Costa Rica, en cooperación con la Asociación Conservacionista YISKI.

Este proyecto buscaba validar tecnologías constructivas sostenibles para el sector de vivienda social, desarrollando varios proyectos pilotos en barriadas populares, e incidir en políticas públicas de vivienda, de tal forma que gradualmente se fueran adoptando los nuevos criterios en la política y así influir masivamente y con mayor impacto.

5. Eficiencia

El proyecto ejecutado por VECINOS recibió un aporte de 141.327.00 euros y el proyecto de CIVCO contó con 308.530.00 euros. En ambos casos los recursos fueron suficientes para la ejecución del proyecto y se hizo un uso adecuado de los recursos recibidos. Sin embargo, los cálculos de los recursos necesarios o fueron inadecuado para ejecutar con solvencia todos los componentes, o no se respetaron los compromisos adquiridos por algunas de las partes involucradas en el proyecto, como fue el caso de la Municipalidad de San José, lo que dejó sin desarrollar ciertos componentes.

Por otra parte, una variable que consideramos en la valoración de la eficiencia ha sido la organización ejecutante de los proyectos. Los dos contaron con participación de la población, más evidente en el proyecto de Vecinos, pero en el caso de este proyecto la ONG local quedó bastante sola en la gestión del proyecto, viéndose superada por la complejidad del mismo en varios aspectos, por falta de capacidades, como ellos mismos lo reconocen. En el proyecto de CIVCO, la institución académica y la ONG cumplieron con su parte, pero la organización de los pobladores fue debilitada por los conflictos internos y las presiones externas. En el proyecto de VECINOS se contó con una participación bastante decidida tanto del gobierno central como del municipal, lo cual no se reflejó tanto en recursos como en condiciones políticas favorables para la ejecución del proyecto.

Es claro que en ambos proyectos entre el análisis del problema inicial y la propuesta de soluciones faltó una elaboración más ajustada de la estrategia de intervención, lo que contribuyó también a reducir la eficiencia con la que se asignaron los recursos durante su ejecución, lo que repercutirá directamente en el efectividad lograda.

6. Efectividad

La efectividad alcanzada por los proyectos se ha catalogado como de moderada en este informe, debido que, a pesar de que se lograron productos de calidad y con

repercusiones para una población destinataria, quedaron por concretar importantes resultados propuestos en ambos casos, debido fundamentalmente a fallas cometidas en el diseño de los proyectos.

Sobre todo el proyecto de CIVCO quedó incompleto en sus resultados. El proyecto tenía un componente demostrativo de tecnologías constructivas sostenibles y un componente en la incidencia en políticas, a fin de promover la difusión de este tipo de tecnologías, lo cual no fue alcanzado.

En el caso de VECINOS, se logró concretar el resultado de bienestar ambiental, con la recuperación del parque para la población, pero quedó deficitario el componente referido a empleo para la juventud, un problema social serio en los barrios donde se realizó el proyecto.

Comparativamente, se valora como mayor la efectividad de VECINOS dado que el proyecto quedó en los hombros de la ONG local y las organizaciones comunales, lo que debieron afrontar con muchas limitaciones y trabajo voluntario, un esfuerzo que debe ponderarse de otra manera que el de CIVCO, un equipo de profesionales que contaban con todas las condiciones para desempeñar su labor

7. Relevancia

Se analizó la relevancia que mostraban ambos proyectos con la política holandesa de desarrollo urbano sostenible tanto en el momento de formulación del proyecto como después de su ejecución.

Ya en su propuesta ambos proyectos no coincidían con la mayoría de los temas prioritarios para la política holandesa, pues fueron diseñados desde otra lógicas y demandas, que respondían más al Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica – Holanda (ABDS) que a los criterios de una política integral de desarrollo urbano.

Los resultados obtenidos muestran un mayor alejamiento de una política de desarrollo urbano sostenible. El proyecto de Vecinos apuntó a todos los temas de política, pero sus resultados impactaron sobre todo en dos de ellos, hábitat y servicios sociales, y sólo en algunas variables de ambos (en particular seguridad y educación). El proyecto de CIVCO apuntó a hábitat y política urbana, pero sólo desarrolló el primero, concretado en la construcción del barrio La Senda con tecnologías constructivas sostenibles.

Una variable clave para vincular una estrategia de desarrollo urbano con el combate a la pobreza, la generación de empleo, no fue atendida por ambos proyectos, aunque en el caso de VECINOS existía un objetivo en tal sentido que no pudo ser abordado por la falta de recursos.

8. Sostenibilidad

En cuanto a la sostenibilidad de los cambios logrados, consideramos que esta es buena en ambos proyectos debido, fundamentalmente, a la intervención de instituciones reconocidas y sólidas. La municipalidad de San José en el caso del

proyecto del Parque y el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) en el caso de CIVCO.

En el proyecto de Vecinos se cuenta con la participación de la ONG como un organismo que juega un rol de control e intermediación con la Municipalidad, lo que también es un factor que favorece a la sostenibilidad. Como contrapartida se puede decir que la gestión municipal ha desplazado la gestión de los vecinos, la cual se ha desdibujado mucho en la medida en que los funcionarios municipales se fueron haciendo cargo de componentes del proyecto.

En cuanto a la sostenibilidad de los resultados del proyecto CIVCO, lo que ha posibilitado el ITCR es que los resultados validados del proyecto se vinculen, por un lado, con procesos de formulación de políticas posteriores sobre ordenamiento territorial, y por el otro, favoreciendo la formación de profesionales con nuevas concepciones constructivas.

En los dos proyectos no parece que la organización de la población beneficiaria sea un actor imprescindible para asegurar sostenibilidad, el tipo de resultados a los que se arribó no lo exigen, aunque la organización comunal, impulsada por la ONG, sea más un protagonista más evidente en el proyecto de VECINOS.

9. Impacto

Los dos proyectos evaluados no han tenido un impacto, positivo o negativo, en la problemática del desarrollo urbano, aunque han logrado impactar en problemáticas más sectoriales o focalizadas. En primera instancia los resultados no se refirieron a directamente a las políticas urbanas, pues ello apenas estuvo en el propósito de los proyectos, pero con el tiempo pareciera que se abren posibilidades para impactos mayores.

El proyecto del Parque ha sido apropiado por la Municipalidad de San José, la cual lleva una política bastante activa de recuperación de zonas urbanas deprimidas bajo el lema actual de "San José posible", el cual incluye la recuperación de la cuenca de los ríos (que también fue una preocupación de la Segunda Vicepresidencia), lo cual vincula al parque con la cuenca del río María Aguilar. En el territorio del parque han sido ubicadas las oficinas del Programa de recuperación de la cuenca, el que cuenta con funcionarios y recursos suficientes. Desde este centro se experimenta y se validan técnicas, se maneja un vivero, todo ello en función del plan de recuperación de este río urbano y de su integración al hábitat circundante, en su mayor parte constituido por barrios populares.

Por parte de CIVCO existen varios flancos de impactos futuros, desde la docencia en la que se está influyendo en futuros ingenieros y arquitectos, con una concepción de vivienda sostenible, hasta su participación en instancias de planificación urbana, en los cuales está influyendo en función de lentos cambios en la política municipal y nacional. CIVCO es una instancia asesora cercana de la entidad que elabora el Plan de Desarrollo Urbano del Gran Área Metropolitana.

Introducción

El presente informe reúne de forma sistemática los resultados de la evaluación de las políticas de desarrollo urbano sostenible, que orientaron la cooperación holandesa entre 1994 y 2004.

En Costa Rica fueron escogidos dos proyectos para evaluar dicha política, el *Programa de investigación y desarrollo hacia la sostenibilidad ecológica en los asentamientos humanos de interés social* y el *Proyecto de recuperación ambiental y Desarrollo Sostenible en el parque metropolitano del sur y comunidades circundantes*, ambos implementados entre 1996 y 1999.

La labor se inicia en agosto, con una visita realizada por Hans Slot y Marc Lammerink, director e investigador del programa de evaluación, durante la cual se efectúa una recopilación de la documentación existente en la embajada de Holanda en San José sobre ambos proyectos. En esa misma oportunidad se lleva a cabo una sesión de introducción a la metodología de análisis preparada para la evaluación, según la cual deberá recolectarse y analizarse la información.

Posteriormente se lleva a cabo un programa de entrevistas a diferentes actores involucrados en el diseño e implementación de los proyectos, así como a otros informantes que contribuyeron a reconstruir lo que existe de política costarricense en referencia desarrollo urbano y brindaron su opinión sobre los proyectos bajo evaluación. En los anexos se encuentra la lista de personas entrevistadas.

Además se visitó el escenario de los proyectos, con mayor detenimiento en el caso de Vecinos por tratarse de un proyecto más focalizado territorialmente, entrevistándose a personas de los diferentes barrios. En el caso del proyecto de CIVCO se visitó el asentamiento La Senda, en la provincia de Alajuela, único lugar donde se concentraron actividades del proyecto.

De los dos proyectos y sobre la política costarricense se reunió material documental que fue analizado.

En la medida en que no se trataba de una evaluación de los proyectos en sí mismos, hay aspectos de los mismos que no fueron tratados en profundidad e incluso se ha dejado al margen información que no se relacionaba con los temas priorizados por la metodología.

La labor fue realizada por un equipo en el que colaboraron, además del suscrito, Paula Cubillo y Eida Martínez Rocha.

Luis Samandú
CUDECA

1. Políticas de desarrollo urbano en Costa Rica

Una de los asuntos en que coincidieron los diferentes informantes consultados para esta evaluación, es que Costa Rica no cuenta con una política de Estado con respecto al desarrollo urbano, a pesar de serios intentos realizados en los últimos cincuenta años.

1.1 Pobreza y urbanismo

A pesar de ser considerado por el PNUD como un país con desarrollo humano alto y ubicado en el no. 47 de una lista de 177 países, Costa Rica no escapa al problema de la pobreza. El informe de la Social Watch señala que en 2005, para una población total de 4.325.838 habitantes, el 23.5% vive en la pobreza y 7.1 en pobreza extrema, que afecta con mayor intensidad a los niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, las mujeres y la población indígena. (Social Watch, 2005: 182).

Si se tuviera que fijar un punto de partida para la carrera de la pobreza este se ubica en el inicio de los programas de ajuste estructural, promediando la década del ochenta, lo cual se empata en el tiempo con el trayecto que siguen los problemas urbanos en este país. Para 1999 la población urbana según la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) determinó que el 46.2% de la población debía ser considerada población urbana; la misma encuesta permitió identificar que el 47.2% de los hogares pobres se ubicaban en la región central del país. El Programa Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM), financiado por la UE, en 2004 ya situaba al 54% de la población del país en la Gran Área Metropolitana (GAM), alrededor de 2 millones de personas. El Ministerio de Viviendas y Asentamientos Humanos (MINVAH), ubica el grueso del crecimiento urbano de la GAM a partir de 1974, cuando se pasa de 5.953 hectáreas construidas a 20.7588 en el 2000.

El motor detrás de la acelerada urbanización parece no encontrarse en fuertes movimientos migratorios internos, un factor más importante parece haber sido el empobrecimiento de la población. En 1996, Gutiérrez y Vargas introdujeron el índice de "accesibilidad a la vivienda", que aproxima una idea de las posibilidades efectivas de la población de acceder a una vivienda digna en condiciones de mercado a lo largo del periodo 1980-1994. *"Del análisis de la serie 1980-1994 se deriva una tendencia hacia una profunda y sistemática caída en la accesibilidad habitacional de la población, como resultado combinado de la disminución de los ingresos disponibles, el encarecimiento de los créditos y el aumento en los costos de producción. Se señala también como conclusión que las estrategias orientadas a combatir el deterioro en materia de accesibilidad apuntaban a la reducción de las áreas de construcción, así como a la merma en la calidad de la infraestructura y de los acabados de las viviendas populares"* (Gutiérrez y Vargas, 1996 citado por Estado de la Nación, 2000: 110). En muy corto tiempo, a mitad de los ochenta (sobre todo afectado por una brutal devaluación del dólar), la población ve reducido en alrededor de un 50 % el acceso a una vivienda digna, lo que condujo a que, sobre todo las generaciones jóvenes, buscaran soluciones habitacionales en barrios de rancheríos, "tugurios" o "precarios", que comenzaron a hacerse cada vez más frecuentes en el panorama urbano.

El Estado de la Nación le da seguimiento al índice e identifica que entre 1992 y 1995 se produce una caída de 20 puntos, se aprecia una recuperación a partir de 1996 con su punto máximo en 1998, que es seguida por una nueva declinación a partir de 1999 (Estado de la Nación, 2000:111). Todo ello indica que el tema de la vivienda, sobre todo para estratos pobres de la población, es un problema permanente en toda la década pasada hasta al actualidad. A la formación de asentamientos informales creciendo de forma espontánea y desordenada por la ciudad, le han seguido respuestas fragmentarias de parte del Estado. Como nos dijo un informante: *"el problema urbano en Costa Rica en los últimos 20 años se redujo, para los gobiernos, un problema de vivienda y de vivienda de interés social"*.

No es de despreciar la contribución de la inmigración, sobre todo nicaragüense, al problema del crecimiento de la GAM, pero las personas entrevistadas no le asignan un peso fundamental. Para 1999, una estimación confiable del número de inmigrantes nicaragüenses era de entre 300.000 y 340.000 que representaron un 7.8% y un 8.8% de la población total de Costa Rica.

1.2 Abordaje estatal del tema urbano en Costa Rica

La historia de las políticas urbanas en Costa Rica se remontan a 1954, cuando es creado el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), al que se le encarga la rectoría de políticas de urbanismo y que, hasta ahora, es la única institución con base legal para institucionalizar políticas urbanas.

En 1968 se promulga la Ley de Planificación Urbana, que instituye los Planes Reguladores Municipales como los instrumentos de planificación urbana fundamentales. Sin embargo la ley no se reglamenta ni se aplica y la Oficina de Planificación Metropolitana, creada por la ley y financiada por las municipalidades que formaban el área metropolitana, se dedica a realizar estudios tras estudios, año tras año, sin llegar a resultados concretos. Quizás su principal resultado fue la elaboración del Reglamento de la GAM, instrumento que sirvió para definir zonas francas y zonas industriales y fue base para la extensión de la infraestructura eléctrica, agua, alcantarillado, etc. En 1982 se formula un primer Plan para el desarrollo de la GAM, el cual no fue implementado, el tema urbano no era una prioridad política.

Lo urbano como problema, como se señaló anteriormente, se visibiliza a través del problema de la vivienda generado a partir de la década del ochenta y desde esa fecha hasta finales del siglo la atención al tema de vivienda social será la prioridad en las política urbana.

En 1986 el gobierno de Oscar Arias instaura el Sistema Financiero Nacional de Vivienda (SFNV), el cual tiene el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), como principal instrumento operando a través de dos Fondos: el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), que asegura recursos a bajo costo para realizar programas habitacionales y el Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI), por el que se canaliza el Bono Familiar de Vivienda, un subsidio para vivienda de familias de muy bajos recursos, según criterios establecidos por el Sistema. La instalación de este sistema supuso, al mismo tiempo, la reducción en la práctica del peso del INVU, el cual

vio reducir su presupuesto, sus atribuciones y fue perdiendo paulatinamente su personal.

El sistema se alimenta desde el presupuesto nacional y, fundamentalmente del sistema tributario costarricense (impuesto de ventas y planillas patronales) y dinamizó el sector por dos lados. Por una parte se generaron oportunidades para soluciones habitacionales de un buen sector de familias de escasos ingresos y, por el otro, la rama de la construcción se beneficia con los contratos para materializar urbanizaciones de vivienda social. En la actualidad, se inyecta anualmente unos 7 millones de dólares en el sistema, el cual ha construido unas 230.000 viviendas desde 1986 a la fecha.

Entre 1986 y finales de siglo, los diferentes gobiernos asumieron centralmente el tema de la vivienda social, sin desarrollar ni institucionalizar una política coherente, al contrario se fue generando un gran desorden urbanístico. No se atendía a preguntas esenciales, tales como: hacia dónde y cómo debe crecer la ciudad. Se construían conjuntos habitacionales (muchos de ellos en terrenos inapropiados y sin cumplir lo requisitos legales) con el fin de erradicar barrios precarios, pero estos se mantenían ocupados por nuevos habitantes. Para 1999, en el país habían sido identificados 302 asentamientos precarios habitados por 33.095 familias.

El sistema de financiamiento y construcción de vivienda social estaba bien diseñado, pero se transformó en una máquina de carácter político marcada por la corrupción (negocios entre políticos y empresas constructoras privadas para el acceso a los recursos, por ejemplo).

La vivienda social servía para captar votos en tiempos electorales y pasó a ser controlada por el gobierno central, marginando a las Municipalidades que son, según la ley, los entes encargados de definir el uso del territorio y al INVU, órgano rector en esta materia. La política de construcción de viviendas de los sucesivos gobiernos no logró hacer mella en problemas estructurales y actuó de manera parcializada.

"Desde su creación y durante los años noventa, la producción de vivienda en el marco del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV) estuvo orientada exclusivamente a resolver el déficit cuantitativo, sin una atención paralela al tema de los servicios urbanos básicos, su localización y caracterización física y socio-espacial en función de políticas de crecimiento y desarrollo urbano" (Estado de la Nación, 2004:89).

Fue una constante del abordaje oficial que el tema de la vivienda social se vinculara con la lucha contra la pobreza, junto con otros temas claves como salud y educación. El gobierno de Figueres (1994-1998) se propuso un Plan Nacional de Desarrollo y en él se reconocía el problema generado por la construcción de vivienda social sin planificación, provocando un desarrollo espacial desequilibrado y la liquidación de tierras de vocación agrícola de la ciudad de San José y sus alrededores.

Ante esta realidad dicho gobierno se propuso: *"Enfrentar el problema de la habitación (que) incluye el conjunto de la infraestructura y los servicios comunitarios, pero a la vez una activa participación de las familias y las comunidades organizadas, controlando y orientando la acción institucional"*. Una propuesta, en teoría, bastante similar a la política de desarrollo urbano sostenible de Holanda.

La problemática vivienda / política urbana fue un componente del Plan de Combate a la Pobreza, a cargo de la Segunda Vicepresidencia. Lo particular de este Plan fue buscar la articulación de las distintas instituciones del Estado dirigidas a la política social, alrededor de planes de intervención elaborados y respondiendo a problemáticas locales. En este sentido, se identificaron un conjunto de zonas geográficas en áreas rurales y urbanas, que fueron definidas como prioritarias por su precariedad en indicadores sociales y económicos, y en ellas se concentró la acción gubernamental.

La idea de priorizar los territorios buscaba también favorecer la participación social de las comunidades, así por ejemplo, en el terreno de vivienda se formó el Consejo Cantonal de Vivienda, integrado por líderes escogidos en las comunidades, quienes debían proponer la asignación de viviendas según las necesidades de sus comunidades.

Dentro de la Segunda Vicepresidencia, se formó un equipo de asesores de la Vicepresidenta, como parte del Plan de combate a la pobreza, que desarrolló el Programa de Desarrollo Local (PDL) dirigido a asentamientos urbanos pobres y con alto grado de vulnerabilidad física y social. El Programa procuró desarrollar programas que mejoren tanto las oportunidades de mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente niños, mujeres jefas de hogar, ancianos y personas discapacitadas, programas diseñados bajo el enfoque de Bosque Urbano, un modelo de gestión urbana en el que el usufructo del espacio va de la mano del respeto y la promoción del entorno natural.

El PDL tenía como uno de sus programas centrales el de Comunidades de Alto Riesgo, en el cual formuló algunas prioridades para llevar adelante una acción con cierta coherencia :

- a) Reducir el riesgo urbano, identificando áreas de vulnerabilidad en la ciudad donde se integra lo físico, lo ambiental y lo social.
- b) Prestar atención a las cuencas de los ríos
- c) Institucionalizar lo que se lograra avanzar, es decir, que no fueran medidas pasajeras.

Este Programa será importante en la implementación del proyecto de Vecinos.

A pesar de estos intentos aislados, según el Director de Urbanismo de la Municipalidad de San José, en toda la década del noventa prevaleció " *el urbanismo de ocurrencias*", cada gobierno implementó los programas de vivienda que les parecieron convenientes, sin una visión urbanística integrada, y fue generando entidades paralelas, por decreto. Se vació de personal y contenidos a las instituciones legalmente constituidas para llevar adelante las políticas de urbanismo y se pasó a contratar por consultorías a los mismos funcionarios, ahora como consultores privados.

1.3 Esfuerzos diversos y paralelos

Desde mitad de la década del noventa se identifican iniciativas desde distintos actores que apuntan, en paralelo, a un mismo punto: la urgente necesidad de una planificación urbana coherente, que racionalice el uso del espacio, de la infraestructura, los servicios y la relación entre urbanización y recursos naturales.

Tres son las iniciativas que un mayor impacto parecen haber tenido en el terreno de políticas.

- 1.3.1 Desarrollo Urbano de la Municipalidad de San José
- 1.3.2 Formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- 1.3.3 Planificación Regional y Urbana del Gran Area Metropolitana.

1.3.1 Desarrollo urbano de la municipalidad de San José

Como se planteó anteriormente, el gobierno central desde 1986 le quitó competencia a las municipalidades en el tema de la vivienda, colocándolo bajo el paraguas de la "emergencia". Esto le restó poder a las municipalidades sobre las decisiones acerca del uso del espacio, provocándose el desorden urbanístico ya mencionado, sobre todo en la GAM.

En 1994 la Municipalidad de San José formula el Plan Director Urbano (PDU) del Cantón de San José, el cual es la herramienta del Plan Regulador definida en la ley de 1968.

El PDU se plantea "...el ordenamiento urbanístico integral del territorio y de las actividades de sus habitantes..." , para lo cual propone cinco líneas estratégicas que han orientado hasta la actualidad el desarrollo urbano de la ciudad:

- a) Constituir un esquema normativo básico que permita integrar, delimitar y dar contenido al derecho de propiedad.
- b) Establecer un modelo policéntrico y equilibrado de desarrollo urbano en el Cantón de San José, en el marco de su área de influencia inmediata (Área Metropolitana de San José, (AMSJ), que permita un crecimiento urbano sostenible.
- c) Hacer del cantón una ciudad más eficiente, funcional y competitiva en lo económico y *en lo social*, para mantener y potenciar su rol como principal centro de negocios, *de residencia*, de actividad cultural y de lugar de encuentro del país.
- d) Mejorar las condiciones ambientales en el cantón, de modo que se alcance una calidad de vida superior y se refuerce lo atractivo de la ciudad como sitio de encuentro, de turismo y de residencia, mejorando el paisaje urbano y reforzando la identidad de la ciudad.
- e) Revertir, en lo posible, la segregación socio-espacial mediante la promoción de programas de regulación territorial de asentamientos irregulares, mejoras de infraestructura y servicios.

El Director de Urbanismo de la Municipalidad, y uno de los padres del plan, Vladimir Klotchkov, considera que ante la ausencia de políticas con cierta coherencia y el despliegue de iniciativas a veces contradictorias entre sí, el PDU ha significado la única herramienta validada para realizar ensayos hacia un desarrollo urbano.

Los cruces de competencia con el gobierno central limitan los avances y consolidación de las políticas, pues el transporte es competencia de un ministerio, los caminos de otro, los servicios tienen cada uno su dependencia. En este marco es difícil armonizar políticas, pero el PDU ha servido para avanzar en aquello en lo que la Municipalidad tiene competencia, el área de regulación y control sobre los procesos de urbanización, edificación y uso del suelo, y el área programática, que define planea y programas orientados a promover el desarrollo futuro de la ciudad.

En este último aspecto para la Dirección de Urbanismo es importante en una ciudad como San José, cruzada por múltiples ríos, integrar los ríos en el concepto de desarrollo de la ciudad, lo que implica recuperar estas vías que actualmente son cloacas de la ciudad. Arborizar sus cuencas y conectarlas entre sí mediante ciclovías, creando una trama verde que mejore el ambiente de la ciudad y en la que los habitantes puedan moverse y disfrutar. En este sentido se promueven programas como el Corredor Biológico del Río María Aguilar, en cuyo curso se encuentra el proyecto de la Asociación Vecinos

Ha sido importante la influencia de la experiencia de Bogotá, cuyo alcalde ha estado en varias oportunidades para asesorar sobre la experiencia. La Municipalidad de San José quiere transitar por esas mismas líneas de acción, por ejemplo en la revalorización de los espacios públicos, espacios más ordenados y menos hostiles, que tienden a reducir ambientes propicios para la violencia que asola las ciudades capitales. Se han identificado 20 barrios viejos de San José en un estado de avanzado deterioro, la Municipalidad aporta técnicos y materiales, y la comunidad aporta el trabajo, son proyectos dirigidos a mejorar infraestructura y recuperar espacios públicos. Sin embargo, según señalan voces críticas, cuenta con mucho menos recursos que la Alcaldía bogotana, lo cual puede llevarle a hacer medidas dispersas.

En lo que se refiere a recursos, los márgenes que tienen las Municipalidades para inversiones son mínimos, sólo el 1.35% del gasto público nacional es destinado para inversiones municipales. La Alcaldía de San José cuenta con varias líneas de cooperación, canadiense, alemana y española entre otras, que han contribuido a desarrollar partes del PDU. Por ejemplo la cooperación canadiense ha financiado la construcción del Sistema Municipal de Información Territorial (SITAM), un sistema que interconecta la información básica que mueven las 14 municipalidades del área metropolitana acerca de patentes, licencias, uso del suelo, impuestos y otros asuntos similares. Con la GTZ se trabaja en el tema de procesamiento de desechos a partir de experiencias exitosas en México.

1.3.2 Plan Nacional de Desarrollo Urbano

En el año 2000, el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez decide la formación del Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU), la primera instancia política que se forma con atribuciones para dictar políticas de desarrollo urbano, cuya principal tarea será la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNLU) que había sido

decidido 30 años atrás, en la ley de 1968. Se forma al mismo tiempo la Secretaría Técnica encargada de operativizar la tarea de formulación del PNDU.

Para esto se diseña un proceso que implica la realización de 54 talleres de consulta a todos los niveles alrededor de los siete sistemas que estructurarán el PNDU, a saber:

- a) Vialidad y transporte
- b) Vivienda y asentamientos humanos
- c) Redes e infraestructura
- d) Aspectos sociales
- e) Aspectos económicos
- f) Aspectos legales e institucionales
- g) Aspectos urbano-ambientales

El año 2001 queda preparada la fase I del PNDU, que establece el marco de lineamientos para los siete sistemas y en el 2002 la fase II, en la que se establecen prioridades para la GAM y para ciertas zonas rurales. La continuidad de la obra ha quedado suspendida por la entrada en vigencia del proyecto PRUGAM, al que se refiere el siguiente punto.

Los contenidos del PNDU se pueden ver como propuestas de acciones y normas, que se deberían seguir para un desarrollo urbano, pero no alcanza el estatus de un Plan que defina acciones, plazos, responsabilidades, queda mucho en el plano de la sugerencia bien fundada.

Por otra parte, el PNDU acentúa problemas ya señalados en la formulación e institucionalización de políticas, pues se realiza por fuera de los canales establecidos, por lo tanto son esfuerzos que no tienen fuerza de ley y no son vinculantes.

Para varias personas entrevistadas el PNDU es "un sueño", le falta aterrizar e institucionalizarse. El coordinador del PNDU, Eduardo Brenes, si bien reconoce como acertada la crítica, considera que es una base dentro de la cual se debe conjuntar y articular esfuerzos dispersos, según el siguiente esquema:



1.3.3 Proyecto Planificación Regional y Urbana de la GAM

Paralelamente al esfuerzo del PNDU, se fue gestando otra iniciativa de importancia y que de alguna forma busca crear sinergias con el PNDU y el PDU de la Municipalidad de San José. En el año 1998, desde instituciones vinculadas al tema urbano, como el INVU, se realizan gestiones ante la Oficina de la UE en San José, solicitando que el tema urbano sea considerado dentro de los temas de cooperación de la UE con el país. La iniciativa sigue su curso y cinco años más tarde se concreta en el proyecto Planificación Regional y Urbana del Gran Área Metropolitana (PRUGAM), el cual con una dotación de 11 millones de euros de la UE comienza a implementarse a fines del 2003 cuando se está desarrollando la fase III en la formulación del PNDU, la Secretaría Técnica encargada de conducir el proceso del PNDU, pasará a trabajar en el PRU-GAM en los próximos cinco años.

La GAM abarca 31 municipios del valle central de San José, pertenecientes a 4 provincias: San José, Heredia, Alajuela y Cartago, encontrándose dentro de la GAM las capitales de cada una de estas provincias. En total se trata de una extensión de apenas 1.778 Km. cuadrados, que representan el 6% del territorio nacional, donde se concentra la mitad de la población del país, el 70% de la flota vehicular y el 85% de la industria del país. La GAM encierra un acelerado proceso de urbanización, la mancha citadina ha crecido en un 80% en 11 años.

La concentración de la población y el incremento del consumo energético y del parque automotor, sin una inversión pública en materia de infraestructura vial con ritmos similares, ha llevado a crecientes situaciones de congestión vehicular y alta contaminación atmosférica, con el consiguiente deterioro de la calidad de vida de la población. Además, la población de la GAM produce el 50% de los desechos sólidos del país.

Las concentraciones de pobreza en la GAM se caracterizan por densidades brutas cercanas a 200 personas por hectárea y predominio de edificaciones de un solo piso. Según el censo del 2000, un tercio de estas concentraciones de pobres tienen menos de 12 años y cerca de la mitad menos de 18; la presencia de extranjeros nunca supera el 50%. En estas zonas existe una fuerte incidencia de necesidades básicas insatisfechas y proporciones bajas de jefes de hogar con educación universitaria.

En este marco de realidad se inserta el PRUGAM, con tres objetivos:

- a) Preparar el Plan de ordenamiento territorial y urbano del GAM
- b) Establecer planes reguladores para los 31 municipios del GAM
- c) Desarrollar acciones de cultura y gestión urbana, que favorezca la asimilación del nuevo enfoque por parte de la población

Se buscaba que la visión contenida en el PNDU se operacionalice coherentemente hasta nivel municipal. Como los municipios de la GAM responden a diferentes provincias, se han formado sub-regiones conformadas por los municipios de una misma provincia, para este conjunto de municipios se formulan directrices, las cuales deben orientar los Planes Reguladores Municipales, que cerrarían el proceso.

Clave en el planteamiento de la política urbana es el concepto de "buena ciudad", que sostiene que la ciudad es para la gente y no para los vehículos, los espacios públicos deben ser habitables y puntos de reunión, la ciudad debe mantener a su población no expulsarla en las noches.

Lo más difícil del PRU-GAM ha sido convencer a la clase política acerca de la necesidad de institucionalizar un sistema de planificación urbana. El PRU-GAM trabaja con una telaraña de ministerios y entidades estatales, todas ellas vinculadas a lo urbano, pero el mismo PRU-GAM no cuenta con un marco legal que le respalde. Este es una dificultad que ha acompañado a los ensayos de políticas urbanas en Costa Rica, su ausencia de institucionalidad y sostenibilidad, problema más que recurrente en la política costarricense.

1.4 Conclusiones

Este rápido repaso del proceso hacia una política de desarrollo urbano en Costa Rica, deja en evidencia la ausencia de tal política al final del proceso. Existe bastante conciencia de la necesidad de contar con ella, pero las condiciones políticas no han favorecido que este proceso se consolidara.

Desde la década del 80 en adelante se puede decir que el motor detrás de distintos ensayos de parte del gobierno ha sido el la pareja temática: pobreza – vivienda social, el desarrollo urbano no ha sido una prioridad, ha estado más en la preocupación de sectores académicos, pero no de los políticos. La ley de Planificación Urbana de 1968 se mantuvo sin tocar durante 30 años y cuando se retoma ya existe una situación de crisis a nivel del principal espacio urbano del país, la GAM.

Además, ha primado la "ocurrencia" y el abordaje fragmentario, de ahí que hoy nos encontremos con iniciativas que se traslapan, responden a diferentes concepciones, no llegan a institucionalizarse y por lo tanto no se convierten en normativa.

Comparando estos ensayo de política con la política holandesa en desarrollo urbano se puede constatar lo siguiente:

- d) El único tema que las acerca con mayor claridad es el del hábitat y dentro de él, el acceso a vivienda por parte de sectores pobres, que ha sido el caballito de batalla de los diferentes gobiernos costarricenses en los últimos 25 años.
- e) En la medida en que "vivienda" quedó incorporado en planes y estrategias de combate a la pobreza (que duran sólo el período de un gobierno sin tener continuidad en el que le sigue), se puede decir que se acercaban a los propósitos de Urban Poverty Alleviation, quizás un poco más claro durante el gobierno de Figueres (1994-1998), que procuró un abordaje integrado de la pobreza rural y urbana, sin embargo. En este marco, el Programa de Desarrollo Local propuso cuestiones muy similares a la política holandesa. Sin embargo, fue una política pasajera.
- f) Con respecto a la dimensión de gestión urbana y desarrollo institucional, siempre en el marco de los planes de combate a la pobreza, se le dio prioridad a la participación de las comunidades involucradas, lo cual muchas veces no pasó más allá de un gesto político.

2. Análisis de proyectos

2.1 Recuperación ambiental y desarrollo sostenible en el Parque metropolitano y comunidades circundantes

Título: Proyecto de Recuperación Ambiental y Desarrollo Sostenible en el Parque Metropolitano del Sur y Comunidades Circundantes

Contribución en euros¹: 141.327.00 (US \$ 177.969.00)

Periodo del proyecto: 01/06/1996- 31/08/1999

Ubicación: Barrios Sagrada Familia, Cristo Rey y Cuba, cuentan con aprox. 11.000 familias y una población aprox. de 50.000 personas

Organización Intermediaria: Asociación Centro de Educación VECINOS, ONG

Instancia Gubernamental involucrada (local): Unidad Técnica del Programa de Urbanismo Local del Plan Nacional de Combate a la Pobreza del Gobierno Central (II Vicepresidencia 1994-1998) y Dirección de Urbanismo de la Municipalidad de San José.

Logros directos: Recuperación del Parque Metropolitano, como espacio público que brinda servicios para las comunidades aledañas, en especial para niñez y juventud.

Población meta: población de los tres citados barrios, alrededor de 11000 familias, unas 50000 personas.

2.1.1 Diseño del proyecto

El proyecto se ubicó en la intersección de tres viejos barrios de la ciudad de San José: Barrio Sagrada Familia, Barrio Cuba y Barrio Cristo Rey, que actualmente hacen parte de una zona bastante deteriorada desde el punto de vista social y económico.

Problema que dio origen al proyecto

Los conocidos como "barrios del sur" de San José se encuentran a poca distancia del centro de la ciudad. Se trata de antiguos asentamientos que entraron en un proceso de deterioro y empobrecimiento desde los años 70, convirtiéndose en espacios preferidos por sectores dedicados a actividades delincuenciales, vinculadas al consumo y tráfico de drogas, y otras actividades ilegales. Esta situación marcó a estos barrios y favoreció su segregación social, el aislamiento. De esta forma, crecieron amontonando pobreza alrededor del río María Aguilar que los atraviesa, con caseríos construidos en suelos vulnerables, sin servicios de alcantarillado y procesamiento de aguas negras, sin recolección de basura la cual se volcaba en el río aumentando la contaminación. Sobre todo la población más cercana al río, destacaba por ser

¹ 2.20371 florines holandeses por 1 euro.

desempleada o tener pequeños negocios informales, y vivir en condiciones de gran insalubridad.

A todo esto se sumaba la existencia de un Parque, en el centro de los tres barrios, que después de su creación en los años setenta cayó en abandono y se transformó en un lugar de cobijo de delincuentes, a la vez que recibía las presiones de población sin casa que intentaba afincarse en las tierras del parque.

En este marco, no existían las condiciones mínimas para el desarrollo de la niñez y la juventud, alimentándose un círculo vicioso en el que la falta de oportunidades se daba la mano con el mundo de la droga, reproduciendo el aislamiento y el abandono en que vivía esta población.

Organizaciones que patrocinaron el proyecto

El proyecto se origina como idea en Vecinos, una ONG nacida en el barrio Sagrada Familia en 1982, donde desarrolla su labor de promoción social. Su trabajo se ha ido concentrando con los años en niñez y juventud. Vecinos toma contacto con la Segunda Vicepresidencia del Gobierno de Figueres, en concreto con la Unidad Técnica del Programa de Desarrollo Local del Plan Nacional de Combate a la Pobreza, instancia con la que termina de formular la idea e involucran a la Dirección de Urbanismo de la Municipalidad de San José. Esta Dirección elaboró el [PDU del Municipio de San José](#), referido en el capítulo anterior, compartía enfoques con la Segunda Vicepresidencia y tuvo disposición a participar del proyecto aunque, como se verá, no hubo mayor compromiso sino hasta la finalización del mismo.

Aprobación del financiamiento

Contando con las tres partes el proyecto se formula y presenta a FUNDECOOPERACION, instancia que seleccionaba los proyectos a ser financiados por el Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda (ADBS) que entró en vigencia 1994 por un período de diez años. El Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda (ABDS) favoreció la gestión de iniciativas de desarrollo en las que confluyeran Estado, sociedad civil, sector privado y universidades. Una de sus áreas temáticas: "Uso de la tierra y ordenamiento territorial", comprendía asuntos como: "Crecimiento Urbano", "Ecología y asentamientos humanos", "Planificación, impacto y saneamiento de los asentamientos humanos".

Según el memo de la embajada para la aprobación, el proyecto respondía a los criterios necesarios para su financiamiento:

- Responde a las prioridades de Costa Rica en su Plan de Desarrollo en cuanto a combate a la pobreza, educación y participación comunitaria, en función de un desarrollo sostenible.
- El proyecto tendrá "...un impacto positivo en la posición de las mujeres, principalmente en lo que se refiere a asuntos como salud, condiciones de vida, participación en toma de decisiones, construcción de viviendas, empleo, medios de producción, autoimagen y estabilidad de la vida familiar" (literalmente traducido por el autor).

- Mujeres y jóvenes jugarán un importante rol en el proyecto.
- Las iniciativas públicas para abordar la problemática social en dichas comunidades será mantenida y ampliada.
- Los objetivos del proyecto son realistas y cuentan con la aprobación de la comunidad.
- Los jóvenes tendrán a su cargo un taller para dar mantenimiento al parque.

Objetivo general

Definir e impulsar un modelo de gestión micro urbana de recuperación y desarrollo ambiental del Parque Metropolitano del Sur y barrios circundantes (Barrio Cuba, Sagrada Familia y Cristo Rey) en el marco de los principios de sostenibilidad.

Objetivos específicos

- a) Desarrollar la capacidad operativa de los servicios de recuperación, conservación y desarrollo del Parque Metropolitano del Sur para que se constituya en uno de los ejes de acción racional e integral de los actores urbanos que actúan en el área del proyecto, de manera que el cambio de actitud y su impacto en el ambiente extiendan su cobertura a las comunidades circundantes, promoviendo integralidad, racionalidad y sostenibilidad en relación con el medio ambiente y las necesidades con el medio ambiente y las necesidades socio-económicas de las comunidades.
- b) Desarrollar la capacidad operativa para formular un proceso participativo de renovación urbana en la zona.
- c) Desarrollar la capacidad institucional para formular e implementar un proceso participativo de renovación en la zona.
- d) Desarrollar la capacidad autogestionaria de los habitantes para el control y desarrollo de su medio residencial.

Actividades a desarrollar

Las actividades desarrolladas se estructuraron en tres fases: preparatoria, recuperación del parque y definición de implicaciones de renovación urbana. Se atendieron aspectos de organización y definiciones de mecanismos de trabajo, diagnóstico preliminar de la situación físico-espacial y socio-cultural y que incluyó un Foro de consulta barrial, elaboración del plan de acción y programas de trabajo por comisiones, entre muchas otras.

Los resultados que se esperaba lograr con estas actividades fueron los siguientes:

- a) Parque Metropolitanos del Sur, recuperado, protegido y al servicio de la comunidad.
- b) Definición de componentes de inversión necesarios para el mejoramiento de las condiciones materiales e infraestructurales de las comunidades circundantes.
- c) Definición de componentes de inversión para el mejoramiento de las prácticas productivas, culturales, recreativas y de consumo de comunidades circundantes del Parque.

- d) Espacio de gestión participativa institucionalizada
- e) Organización autónoma de la comunidad para la solución de los grandes problemas barriales ligados a la temática ambiental

2.1.2 Valoración

Existe un problema en el arranque de este proceso que es la elaboración del mismo proyecto, el cual quedó bien confeccionado, pero formulado desde una perspectiva que no era totalmente la de Vecinos ni la de los pobladores. Si se leen solamente los objetivos se aprecia que su redacción contiene una serie de conceptos que no aparecen explicados en el proyecto, pero que respondían a la lectura que el PDL de la Segunda Vicepresidencia tenía de este proyecto en el marco de sus propios intereses políticos, como se explicaron en el capítulo 1. Se puede decir que el proceso seguido para su elaboración fue: Vecinos genera una idea > la comparte con el PDL y este la transforma en proyecto > Vecinos está de acuerdo con el proyecto > se conecta a la Municipalidad y se pasa a la gestión de recursos.

En este sentido, el proyecto cargó con una falla que habría de repercutir en su ejecución y resultados, como se señala más adelante.

Eficiencia y Efectividad

El proyecto recibió un aporte de 146.584.32 euros² (\$ 172, 969.50) del Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda (ABDS), al que se sumó un aporte local de 18.029.66 euros (\$ 21,275.00). Además, la Municipalidad de San José se comprometió a aportar 89.206.00 euros (\$ 105,263.15 equivalentes a 20 millones de colones). Los fondos fueron administrados por Vecinos, manejo sustentado con las debidas auditorías entregadas en su momento a la embajada.

Condicionantes específicas para la eficiencia de este proyecto fueron: el diseño del proyecto, la coordinación interinstitucional y la participación de las comunidades.

Los recursos económicos resultaron suficientes para lo alcanzado con el proyecto, pero la distribución de los recursos en las diferentes fases no fue bien calculada, en parte por eso la última fase quedó descubierta y no pudo ser ejecutada en casi todos sus componentes. Esto se debió a que los estudios técnicos realizados en la segunda fase, requirieron de mayores recursos que los calculados inicialmente. Además, un factor que agravó el problema, fue que la Municipalidad no cumplió con su compromiso de aportar 20 millones de colones, obligando a tomar fondos de los proyectos específicos para cubrir costos sin sustento.

La ejecución del proyecto se asentó en la participación de las tres instituciones involucradas y la población local.

- Sin embargo, la única institución que se mantuvo de forma constante en la implementación fue Vecinos, cumpliendo su parte, aunque la sistematización final señala que Vecinos en momentos claves del proceso fue superado en sus capacidades por el proceso. Claramente esto ocurrió en relación con el

² 1.18 dólares por 1 euro

componente productivo; la institución no tenía capacidad instalada para llevarlo a cabo y no había presupuesto contemplado para la contratación de una persona especializada en esta materia.

- La Municipalidad no se comprometió a fondo con el proyecto, realmente lo hizo después que el proyecto finalizara, en el año 2000, cuando conecta al Parque con el Corredor Biológico María Aguilar, cuya sede se instala en el Parque.
- El papel de la Segunda Vicepresidencia fue clave para vincular el proyecto con la fuente de recursos y asegurar los estudios técnicos; el gobierno central aportó 1 millón de colones (alrededor de 3390 euros equivalente a 4000 dólares de la época) para cada barrio, que fueron utilizados para realizar una obra comunal en cada lugar, suma que estaba muy por debajo del compromiso esperado.
- La participación de la población era clave para los resultados del proyecto, y ésta no fue regular por diversos factores: por una parte, se partió del interés de la comunidad como un hecho dado, pero en comunidades con el grado de dificultad de estos barrios esto no es automático, más cuando no se ven resultados inmediatos. La expectativa de mejoramiento de los barrios movilizó a la población ya organizada alrededor de comités, escuelas e iglesias que llevaban adelante el trabajo, instancias que se desmotivaron y desmovilizaron al no ver resultados. Posteriormente, cuando se inician las obras del Parque, vuelven a conectarse, se revitalizan las comisiones y el trabajo de los comunitarios es importante en las obras de rehabilitación del Parque. Al final del proceso forman una Fundación que se haría cargo del Parque.

Esta situación de fondo marcó una primera parte del proyecto con atrasos en los trabajos, irritación de parte de la población, desgaste de Vecinos, conflictos entre los barrios y desfinanciamiento de algunos rubros. Esto provoca que el proyecto no pueda ser terminado en el plazo establecido (febrero 1998), debiendo solicitar dos extensiones de 6 meses cada una, que llevaron la fecha de finalización hasta agosto 1999.

En mayo 1998 se produce un cambio de gobierno y se renueva parte de funcionarios municipales, lo que favorece mejores condiciones para que el proyecto se acelere en su ejecución. Se finalizan las obras del Parque, se realizan las actividades referidas a la educación ambiental, se inicia una pequeña microempresa de recolección de papel con el esfuerzo único de Vecinos y al final se firma un convenio entre Municipalidad y comunidad, mediante el cual una Fundación formada por las organizaciones comunales se hace cargo del Parque.

En su conjunto, **la eficiencia del proyecto puede valorarse como regular**, aunque si tomamos en cuenta los problemas de diseño y la poca presencia de los otros actores involucrados, podría decirse que Vecinos y los comunitarios alcanzaron un buen grado de eficiencia en esas condiciones. Pero en cuanto al rendimiento total del proyecto considero que fue regular.

En cuanto a la **efectividad** lograda, puede decirse que se programaron y ejecutaron una serie de actividades respondiendo a cada una de las fases. Entre estas actividades se programaron obras por la Municipalidad, talleres interbarriales, campañas de divulgación (ferias, certámenes de artesanía, etc), estudios de población

y mapeo de organizaciones sociales, así como estudios físicos de áreas de influencia y de condiciones geotécnicas.

Ultima fase

En esta fase prácticamente ninguna de las actividades llegó a realizarse. El aspecto de renovación urbana de las comunidades aledañas no pudo lograrse por falta de financiamiento como ha sido ya señalado. Solamente se realizaron algunas actividades relacionadas con los proyectos productivos, capacitaciones y algunos estudios, y se puso a funcionar un centro de acopio de papel en Sagrada Familia y dos centros de transferencia en los otros barrios.

Resultados obtenidos al final del proyecto

- Parque Metropolitano funcionando con una infraestructura mínima. Dentro del mismo se encuentra un Salón comunal amplio y acondicionado, muy utilizado para actividades públicas de las comunidades
- Fundación formada por los tres barrios queda a cargo de la administración del barrio.
- Proyectos deportivos, culturales y ambientales protagonizados por niños y jóvenes. Dentro del parque se encuentra infraestructura para deportes y la educación ambiental la cual es utilizada con mucha regularidad por las escuelas de los tres barrios.
- Quedaron formados líderes comunales que conforman la Red de Organizaciones de Sagrada Familia (ROSAF), unas 10-15 organizaciones.
- Quedó una base de coordinación entre los tres barrios.
- Se logró la recuperación de una zona de confluencia de los tres barrios, que era anteriormente una fuente de inseguridad y peligro para la población.

Resultados no obtenidos

Como ya se ha señalado, no se lograron dos importantes componentes: la preparación para los proyectos productivos y los estudios que servirían de base para una renovación urbana de la zona situada en la orilla del río, ambos deficientemente integrados en el proyecto, sin financiamiento suficiente ni recursos humanos para cubrirlos. Vecinos logró parcialmente iniciar un esfuerzo de recolección y clasificación de papel para reciclaje, recaudando recursos de otras fuentes, pero no prosperó por falta de capacidades empresariales para ello.

Para lograr estos resultados, sobre todo el de renovación urbana, se requería de la inversión estatal que nunca llegó. Este es uno de los asuntos, junto con la actitud de la Municipalidad, que más se critica desde las comunidades y Vecinos. También contribuyó negativamente el hecho de que el proyecto fue ejecutado bajo dos gobiernos diferentes, no hubo continuidad de políticas.

Por último, hay que anotar que a pesar de que al término del proyecto quedó la Fundación formada a cargo del Parque, en menos de un año de desvanecería como una entidad que pudiera cumplir esa función. Por lo tanto, este resultado al que se le había apostado por parte de Vecinos y los pobladores fue de poca duración.

En el caso de **la efectividad se la valora como buena**, en la medida en que los componentes que no fueron logrados, si bien importantes, dependían de factores externos al proyecto para su implementación, lo cuales no se conjugaron.

Relevancia

El Proyecto del Parque Metropolitano muestra relación con los cuatro temas centrales de la política holandesa bajo evaluación, sin embargo su relación no es categórica con ninguno de los temas.

Valoración ex ante

La valoración a partir de los documentos indican las siguientes vinculaciones:

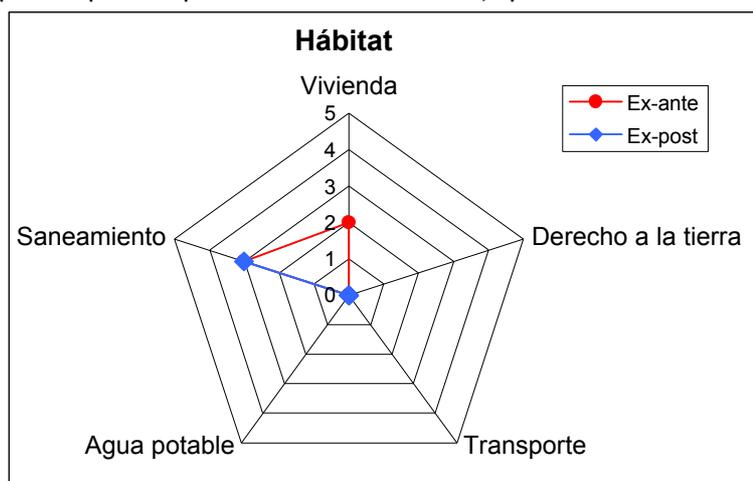
- a) Habitat. El proyecto respondía fuertemente a mejorar el medio ambiente, tanto social como ecológico, de los barrios, lo cual puede relacionarse con la variable de saneamiento; también integraba, con menos fuerza, el componente de renovación urbana, lo que significaba encontrar soluciones habitacionales para familias ocupando viviendas insalubres, el proyecto se planteaba ser un punto de partida para abordar este problema, lo que lo vincula al tema de vivienda.
- b) Servicios sociales básicos. En este tema el proyecto presentaba un énfasis fuerte en seguridad y educación. La rehabilitación del Parque Metropolitano tenía que significar una mayor seguridad para la población, pues el parque en abandono estaba en manos de drogadictos y delincuentes. Por otra parte, el proyecto tenía un fuerte componente educativo, aunque no referido directamente a la prestación de servicios de enseñanza, se realizó un esfuerzo educativo para que la población se concientizara con respecto al tema ambiental (manejo de desechos en función de un barrio y un río más limpios) y, además, se conectó a las escuelas de los barrios en diferentes momentos del proyecto.
- c) Trabajo e ingresos. Aquí sí hubo un abordaje similar al planteado en la política holandesa, en tanto se quería mejorar el ambiente social en el barrio contribuyendo a que la gente, sobre todo jóvenes, encontraran una fuente de ganarse la vida sin caer en la droga. El proyecto preveía tanto la capacitación de personas para desempeñar ciertos trabajos, como la formación de pequeñas empresitas.
- d) Política urbana. El proyecto partió, aunque fue difícil la concreción, de la colaboración entre sector público y sector privado, así lo facilitaba el abordaje del Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda (ABDS). Por otra parte suponía una intensa y definitiva participación de la comunidades, lo cual era una política de gobierno y de Vecinos

Valoración ex post

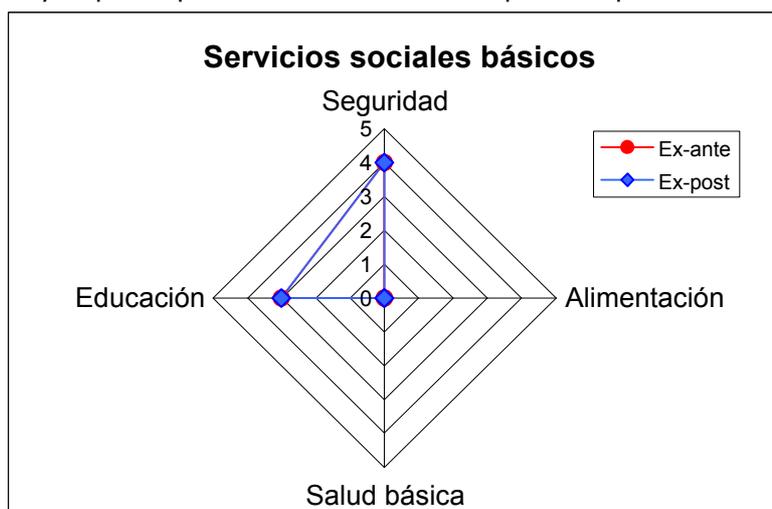
A partir de la información recolectada de distintas fuentes, la relación del proyecto con los temas sería la siguiente:

- a) Habitat. No se desarrolló el componente de vivienda (renovación urbana), sí se realizó como estaba planeado el de saneamiento. La renovación urbana dependía de factores extra proyecto que no se lograron; en cambio sí se logró modificar las condiciones ambientales, mejoraron relativamente las condiciones para la niñez

y la juventud (campos de deportes, lugares seguros de recreación, actividades educativas en el parque); también se logró introducir en la población cierta preocupación por el medio ambiente, que se mantiene sobre todo en las escuelas.

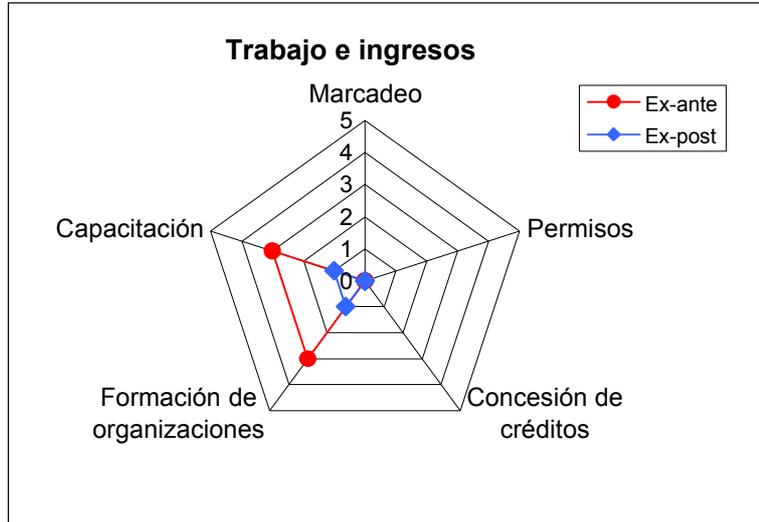


- b) Servicios sociales. El aumento de seguridad es uno de los temas más señalados por las personas del barrio entrevistadas, lo que más agradecen al proyecto. Se consiguió garantizar una buena base de seguridad cuando la Municipalidad se hizo cargo del Parque y colocó allí una oficina policial, la encargada de la división canina. La educación también se logró como había sido planeada, incluso con mayor participación de las escuelas que las que se había pensado en un inicio.

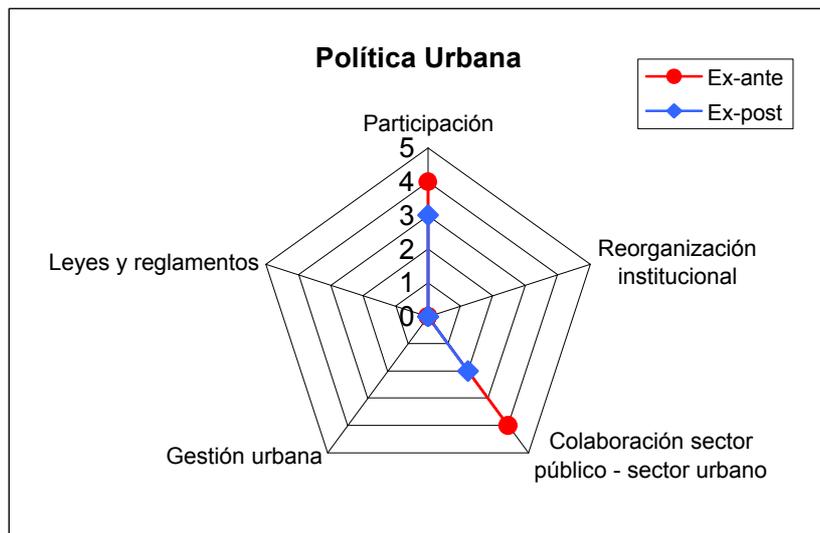


- c) Trabajo e ingresos. Este vínculo no llegó a realizar por factores ya señalados anteriormente. Se establecieron algunos pasos para el acopio y comercialización de papel, incluso se realizó un estudio previo sobre su factibilidad, pero la empresa fracasó por falta de capacidades para moverse en un mercado

complicado.



d) Política urbana. La colaboración entre sector público y sector privado fue irregular, más bien deficitaria, marcada más por conflictos que aciertos. La población, ni Vecinos tienen una visión positiva de la relación con la Municipalidad. Aprecian el papel de la Segunda Vice Presidencia, consideran que cumplió bastante su papel, aunque no logró activar al gobierno central a un mayor compromiso. La participación de las comunidades también fue irregular, aunque, al fin y al cabo, fueron junto con Vecinos quienes sacaron el proyecto adelante. Sin embargo, la participación de las organizaciones comunales no llegó a hacerse cargo de la administración del Parque, como había sido el propósito del proyecto.



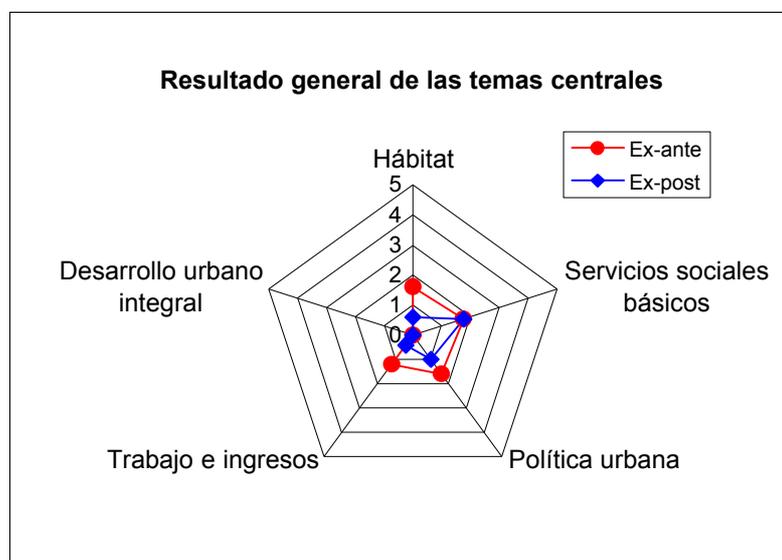
Claramente ha sido un proyecto de baja relevancia dentro de los temas de la política holandesa. En sentido estricto algunos temas fundamentales del proyecto tales como mejoramiento del ambiente social y educación ambiental, no encuentran su referente

en los criterios de la política holandesa. Más aún, los promedios de integración temática han descendido después de la revisión realizada por esta evaluación.

El criterio de la embajada fue generoso en cuanto a las posibilidades que representaba el proyecto para determinados grupos metas (mujeres y jóvenes por ejemplo), sin embargo, se pasaron por alto problemas de diseño del proyecto que encerraban riesgos a la postre definitivos para que no se lograran algunos resultados.

Con respecto a la política costarricense, el proyecto puede ser visto como una suerte de laboratorio para las intenciones de la Segunda Vicepresidencia de armar una política urbana más o menos coherente, dentro del Plan de Combate a la Pobreza. En este sentido se puede decir que fue relevante, aunque no tuvo tiempo de extraer sus enseñanzas y retomarlas en la política, por el cambio de gobierno.

En el caso de la Municipalidad de San José, el proyecto se tornó relevante con posterioridad a su finalización.



Sostenibilidad

Para analizar la sostenibilidad se focaliza en el principal resultado logrado por el proyecto, la rehabilitación del Parque Metropolitano y sus servicios para la población de los tres barrios.

- Fuerza institucional y organizativa

El proyecto contó por un lado con la participación de Vecinos una ONG legitimada y reconocida por la población de los barrios, que se encargó de la ejecución y que le brinda cierto seguimiento a través de algunos proyectos; por el otro, y muy importante, la sostenibilidad del proyecto está garantizada por la toma de control del Parque por parte de la Municipalidad. Esto se lleva a cabo en el año 2000, cuando la Municipalidad encuentra que el Parque entra en sus planes, por motivos prácticos

(coloca allí la sede de un proyecto) y también comienza a ser parte de sus políticas de recuperación de zonas pauperizadas de San José. Este hecho, controvertido por la población, que siente que la Municipalidad se ha "apropiado" del Parque (aunque el Parque siempre ha estado legalmente bajo su responsabilidad), ha asegurado que el Parque hoy siga funcionando, sea seguro y ofrezca una serie de servicios para la población, en especial niñez y juventud.

La Municipalidad, además de recursos humanos permanentes para el mantenimiento y seguridad del Parque, lo sostiene financieramente, a través de lo recaudado por el Timbre Ambiental, un impuesto que paga todas las entidades que pagan patentes municipales. Se trata de un monto de alrededor 40 millones de colones (unos 80,000 dólares anuales).

Los informantes consultados consideran que ha sido una buena salida, pues se duda mucho que la población hubiera podido hacer frente de manera eficiente a la administración del Parque.

- Reconocimiento formal y autoridad

Vecinos cuenta con su personería jurídica, una experiencia de ejecución de proyectos financiados por cooperación y con una buena base de legitimación social y reconocimiento para la ejecución del proyecto, a partir de ser una organización nacida y que ha trabajado toda su vida en esos barrios. Incluso, algunos de los pobladores son asociados de Vecinos. Años después de finalizado el proyecto, Vecinos continúa siendo un referente local para el mismo.

- Importancia y ventajas para los usuarios

Para los pobladores de los tres barrios, la recuperación del Parque se valora como principal beneficio del proyecto. Ha significado la recuperación de un espacio para la población y el control de la inseguridad que antes reinaba; espacio que es aprovechado de diferentes formas. La principal es el uso que hacen las escuelas de los barrios, en los campos de deportes existentes en el Parque se puede ver a las escuelas en diferentes momentos de la semana.

- Conocimiento y capacidad

La acumulación de experiencia, aciertos y errores, que ha realizado Vecinos, le sirve para desarrollar y dar continuidad a otros proyectos o interlocutar con las autoridades del Parque alrededor de situaciones problemáticas.

A partir de estas consideraciones, se puede valorar **que la sostenibilidad de la rehabilitación del Parque y su utilidad para los barrios es lo fundamental logrado por el proyecto.**

Impacto

Por una parte, el impacto positivo del proyecto, a partir de la opinión de los mismos actores de los barrios, se focaliza en a) el aumento de la seguridad en los barrios, se recuperó el "orden", y b) se cuenta con un espacio de esparcimiento, actividades

comunales, actividades educativas y productivas, que favorecen sobre todo al sector de niñez y juventud.

Un rápido recuento deja ver que El Parque es actualmente un espacio en el que la Municipalidad tiene un programa permanente de actividades: educativas para distintos grupos de edades, formativas en distintos temas para la población adulta, deportivas (lo cual aprovechan muy bien las escuelas), culturales (biblioteca, pintura de murales en las calles de los barrios), vivero (reforestación). Además, desde el Parque se está promocionando el uso de la bicicleta y de una ruta que recorre el río María Aguilar y otros ríos, como parte de una estrategia más amplia de reordenamiento del funcionamiento urbano.

Algo aparte es el Centro de acopio de material reciclable y molino artesanal, que cuenta con un local construido por la Municipalidad y se busca crear una pequeña microempresa procesadora de materiales de desecho, que trabaje sobre todo con el papel utilizado por la municipalidad de San José, para producir papel reciclado. Actualmente, se está realizando una capacitación a varias personas de la comunidad que están interesadas en formar parte de la microempresa.

Por otra parte, un impacto que ha tenido el control de la Municipalidad sobre el Parque es que la población se ha visto marginada de la gestión del Parque. Sienten que existía una mayor apertura hacia la comunidad, que las instalaciones del Parque no están a disposición del público, lo cual pudimos comprobar, pues los chicos debían saltarse las vallas para entrar a canchas deportivas. Un maestro explicaba que el Parque ha impuesto un disciplinamiento del uso del espacio público que la población no capta o se resiste,

También puede anotarse como un impacto positivo, que a partir de la gestión del proyecto la red ROSAF comienza a institucionalizarse, prepara su plan estratégico y agenda de trabajo. La Red sigue funcionando, se encarga de las actividades del barrio y de la interlocución con el gobierno local.

Por último, el proyecto posibilitó los contactos para que las organizaciones del barrio y Vecinos, participaran en un proyecto de intercambio con el barrio Millinx de Róterdam, en lo que se llamó el proyecto "Espejo", buscando incentivar el desarrollo sostenible en dos barrios socialmente deprimidos.

Ni la Municipalidad ni Vecinos buscaron replicar la experiencia en otros lugares, la cual sí ha recibido difusión por parte del Programa de Fortalecimiento de Alianzas Estratégicas (FORTAL), que sistematizó la experiencia y la difundió a través de una publicación.

2.1.3 Conclusión

El Proyecto del Parque Metropolitano reunió intereses y expectativas diferentes, que tuvieron como escenario el espacio urbano deteriorado de los barrios del sur de la ciudad de San José. El proyecto desde el punto de vista de Vecinos y las organizaciones comunales respondía a necesidades muy concretas: atender problemas de seguridad ciudadana, insalubridad y de ambiente poco propicio para niños y jóvenes, a través de la rehabilitación del Parque Metropolitano. Desde el punto de

vista de la Segunda Vicepresidencia fue un pilotaje de iniciativas para una política urbana, política que no llegó a consolidarse. La Municipalidad, por su parte, guardó bastante indiferencia durante la ejecución del proyecto, cuando debería haberse comprometido decididamente, porque el Parque es de su competencia; con posterioridad, es esta instancia la que se hizo cargo de los resultados más concretos del proyecto y lo ubicó dentro de sus actuales intereses de la política municipal, que buscan un abordaje más coherente del desarrollo urbano de San José, incluyendo la recuperación de barrios de marcado deterioro social.

Según contrato debería haberse realizado una evaluación al final del proyecto por parte de la embajada, la cual no tuvo lugar. El equipo de Vecinos, al no efectuarse este ejercicio evaluativo, realizó una sistematización del proyecto que tiene un claro sentido evaluativo, de la cual extrajeron lecciones muy concretas dejadas por el proyecto.

Desde el punto de vista de la política urbana holandesa, el proyecto no llegó a construir un abordaje más o menos articulado de las prioridades de la política holandesa. La variable de seguridad junto con un mejoramiento de las condiciones ambientales del barrio fueron las destacadas en cuanto a resultados positivos y con perspectiva de sostenibilidad. Sin embargo, el tema de la vivienda y la generación de empleo, sobre todo para grupos vulnerables, no llegaron a ser tocados o de manera marginal. La participación del actor estatal / municipal no llegó a ser decisiva, durante la ejecución del proyecto, en la canalización de recursos que podrían haber favorecido el desarrollo de otras variables y de un abordaje más integral y sostenible.

2.2 Programa de Investigación y Desarrollo hacia la sostenibilidad ecológica en los asentamientos humanos de interés social

Proyecto: Programa de Investigación y Desarrollo Hacia la Sostenibilidad Ecológica de los Asentamientos Humanos de Interés Social.

Contribución en euros: 308.530.00³ (US \$ 388.520.00)
Período del proyecto: 01/09/1996 – 31/12/1999

Ubicación: El componente investigativo se realizó en el ITCR, Cartago, y los proyectos pilotos se realizaron en una comunidad de la provincia de Alajuela.

Organizaciones ejecutoras: Centro de Investigaciones en Vivienda y Construcción (CIVCO), del Instituto Tecnológico de Costa Rica, y Asociación Conservacionista YISKI.
Instancia gubernamental involucrada:

Logros directos:

Población meta: 300 familias, alrededor de 1400 personas (proyectos piloto), el programa se planteaba incidir en cambios en políticas, lo que impactaría a una población mucho más amplia.

2.2.1 Diseño del proyecto

Problema que dio origen al proyecto

Como se explicó en el capítulo 1 de este informe, desde 1986 se dio un crecimiento de asentamientos populares, formados espontáneamente (precarios) o construidos con fondos del Estado sin que mediara una mínima planificación urbana. De esta manera se fue agotando paulatinamente en la GAM las áreas de terrenos planos que permite construir a relativamente bajo costo, lo que provocaba que cada vez más los asentamientos deban desarrollarse sobre predios con mayor pendiente. Los asentamientos populares se fueron armando de manera no planificada, exigiendo movimientos de tierra en el límite de lo que la legislación permite. Las viviendas de interés social contraídas, resultan ser de mala calidad, pues se construyen sin controles por parte del Estado, con malos servicios para el tratamiento de aguas servidas y desechos sólidos, y destruyendo el entorno natural, generando de esta manera condiciones más propicias para deslaves y derrumbes en una ciudad que recibe como promedio 2.8 metros de agua de lluvia anuales.

Organizaciones involucradas en el proyecto

En este marco de realidad es que se ubica el origen del Programa promovido por CIVCO y YISKI.

³ 2.20371 florines holandeses por 1 euro.

CIVCO es un instituto de investigación forjado a fines de los años ochenta con apoyo sustantivo de la cooperación danesa. El Centro si bien se piensa en el primer gobierno Arias (1986-1990), será hasta 1991 que se forma como una entidad tripartita integrada por la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA), el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y el BANHVI.

El rol asignado a CIVCO fue justamente el de complementar los esfuerzos del BANHVI en financiamiento de la vivienda popular, mediante investigaciones que aportaran nuevas tecnologías, nuevos materiales y nuevos enfoques constructivos, dirigidos a establecer modalidades de construcción sostenibles, con incorporación de la población involucrada en el diseño y construcción de las viviendas a partir de sus características sociales y sus necesidades. CIVCO funcionó los primeros años bajo el amparo total de la cooperación danesa, hasta el año 1995 cuando se retira esta cooperación y el Centro permanece como un departamento del ITCR.

Por su parte, YISKI es una ONG conservacionista, fundada hace 16 años, con el objeto de trabajar por el rescate de la vida silvestre, el manejo adecuado de los desechos sólidos relacionados al consumo masivo y la construcción de vivienda ecológica de interés social. Se trata de una organización que trabaja sobre todo apoyada en sus propios recursos, con apoyo de unos 15 voluntarios.

CIVCO venía prestando atención, desde 1992, en sus investigaciones al diseño de asentamientos según criterios de una "ecología urbana", que busca *"...como aprovechar mejor los recursos existentes, cómo lograr que se produzcan menos residuos y cómo el microclima puede ser mejorado para beneficio de la salud y calidad de vida de los residentes y usuarios."* (CIVCO 1997:37)

En 1993 YISKI propone al CIVCO la realización de un concurso de proyectos para construcción de viviendas ecológicas, cuyo premio fue financiado por la Embajada de Holanda. El premio fue declarado desierto pues las propuestas presentadas no respondían a lo que se entiende por vivienda ecológica. Este hecho motivó a avanzar en la idea de diseño de un proyecto destinado a promover la incorporación de conceptos de sostenibilidad en el diseño de asentamientos humanos de interés social en Costa Rica.

Aprobación del financiamiento

La vinculación existente de YISKI con la embajada, facilitó que la idea fuera asumida dentro de las iniciativas apoyadas en el marco del Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda (ABDS).

Según el memorandun de la embajada del 24/06/96, el proyecto fue aprobado para su financiamiento por las tres instancias involucradas: FUNDECOOPERACION, Ecooperation y la Embajada de Holanda, según un procedimiento más ágil que el normal, el cual *"...vervangt de onderdelen 'toetsing op het beleid van het ontwikkelingsland' en 'toetsing op het Nederlandse ontwikkelingsssamenwerkingsbeleid'."*

Según el memo preparado en junio 1996: "*Het voorstel past uitstekend binnen het DOV en principes als participatie, met aandacht voor het (leef)milieu binnen het thema Lokale initiatieven Agenda 21*".

Objetivo general del proyecto:

"Cambiar la práctica constructiva de las urbanizaciones de interés social en Costa Rica con el fin de lograr su sostenibilidad ambiental y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, utilizando como medio la ejecución, documentación, monitoreo y promoción de resultados de un conjunto de proyectos pilotos o modelos."

Para aportar a este objetivo el Programa se focalizó en:

- a) un componente investigativo, en el que se desarrollaría la tecnología constructiva
- b) un componente constructivo que permitiera visualizar una aplicación de los resultados de la parte de investigación, expresado en la concepción, diseño y construcción de dos asentamientos de interés social experimentales, uno en cada año del proyecto, cada uno de ellos cubriendo 100 viviendas. Central era la aplicación del concepto de vivienda ecológica, que va más allá de la vivienda individual e incorpora el asentamiento en su conjunto, lo cual implica desde el estudio de los suelos e identificación, con criterios de sostenibilidad, de los lugares más adecuados para la construcción y el diseño del asentamiento.

Objetivos específicos.

Los objetivos específicos del Programa se repartían entre cinco áreas de trabajo, cada una de ellas llevando a cabo objetivos complementarios:

Área 1: Materiales y Sistemas de construcción. Objetivo: realizar estudios, desarrollar, adaptar y utilizar en los proyectos piloto materiales y sistemas de construcción económicos y amigables con el medio.

Área 2: Física y Biología de la Construcción. Objetivo: realizar estudios y desarrollar soluciones sobre aspectos de confort, sanidad, seguridad y calidad de uso de los asentamientos humanos, tendientes a eliminar o minimizar el efecto del entorno y la vivienda sobre el ser humano.

Área 3: Planeamiento urbano y Habitacional. Objetivo: promover el manejo sostenible de los espacios internos y externos de los asentamientos humanos.

Área 4: Infraestructura hidráulica y saneamiento: Objetivo: realizar estudios y desarrollar soluciones tendientes a reducir o eliminar el impacto de los asentamientos humanos sobre la calidad del agua, la generación de desechos y la salud.

Área 5: Administración y Costos de la Construcción. Objetivo: promover el mejoramiento de los proyectos y procesos de construcción por medio del desarrollo de proyectos piloto de vivienda de interés social, cuya administración se fundamente en la aplicación de los conceptos novedosos a nivel local de: *constructibility* (un enfoque multidisciplinario, que busca el uso óptimo de conocimientos y experiencias en el diseño y ejecución de un proyecto), productividad, administración de los recursos humanos y seguridad.

En cuanto a las actividades, el conjunto del Programa preveía realizar un total de 50 actividades distribuidas entre las cinco áreas más arriba mencionadas. Las actividades pueden agruparse en 6 categorías:

- a) Investigativas: distintos tipos de estudios.
- b) Formativas: capacitaciones diversas realizadas a distintos actores
- c) Divulgativas: folletos, charlas, talleres y seminarios.
- d) Constructivas y técnicas: labores en los proyectos pilotos.
- e) Monitoreo: informes de los distintos componentes
- f) Organizativas y de coordinación entre las distintas áreas.

El grueso de las actividades estuvo bajo la responsabilidad del equipo de CIVCO, la Asociación YISKI tuvo a su cargo la realización de programas formativos de los vecinos de las urbanizaciones pilotos en el terreno de manejo de desechos y educación ambiental en general. Además se contrataron expertos para realizar aspectos específicos.

El proyecto preveía que todos estos esfuerzos conducirían a, por lo menos tres importantes resultados:

- a) Dos proyectos pilotos construidos, con 300 familias beneficiadas (alrededor de 1400 personas).
- b) Diagnóstico sobre las condicionantes legales, sociales, ambientales y tecnológicas que enmarcan la sostenibilidad en los asentamientos humanos en el país, obtenido a partir de la ejecución de proyectos concretos.
- c) Canalización de recomendaciones de cambio de tipo legal e institucional a las autoridades competentes, a efecto de facilitar el manejo sostenible de los proyectos habitacionales en todas sus etapas.

2.2.2 Valoración

Eficiencia y efectividad

El Programa costó un total de 665.614.41 euros⁴ (\$785.423). El ITCR aportó 306.949.15 euros (\$362.200), el Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda (ABDS) 326.288.15 euros (\$385.020) y la Asociación Yiski 32.375.42 euros (\$38.203). Los fondos de ABDS fueron absorbidos en su mayor parte por CIVCO, canalizados a través de la Fundación del ITCR para estos fines, FUNDATEC, cuya contabilidad contó con las respectivas auditorías. Además se contó con el apoyo de estudiantes de la Universidad de Eindhoven que realizaron tareas técnicas puntuales dentro del Programa.

Originalmente el contrato estipuló un plazo de dos años para ejecutar el proyecto, el cual se amplió a 3 años y 4 meses, según dos ampliaciones del período solicitadas, el monto del contrato no se modificó. Los recursos financieros fueron suficientes para las operaciones investigativas, preparativas de construcción, de capacitación y promoción

⁴ 1.18 dólares por 1 euro

social, pero el financiamiento para las viviendas se suponía debía venir de los fondos estatales para vivienda social. Es decir, la implementación de los proyectos pilotos no estaba incluida en el financiamiento del Programa, debía ser negociado por parte de las asociaciones de vecinos con apoyo de CIVCO. En cuanto a la concreción de la construcción de las viviendas, esto corría por cuenta de los mismos vecinos, bajo la metodología de "autoconstrucción asistida" que supone la labor de los vecinos junto con personal técnico que les apoya y se encarga de los aspectos más medulares.

Ahora bien, el Programa se propuso como objetivo general: "...cambiar la práctica constructiva en los conjuntos habitacionales de interés social en Costa Rica, con el fin de lograr su sostenibilidad ambiental y mejorar la calidad de vida de sus habitantes...". Como principal estrategia para lograr esto se planteó desarrollar una serie de proyectos pilotos que servirían como ejemplo a ser adoptado en las políticas de construcción de asentamientos de interés social.

Los diseñadores del proyecto, como se verá un poco más adelante al hablar de los resultados, no realizaron una adecuada definición del problema al que apuntaban con esa propuesta, lo que condujo a limitaciones serias en el alcance de los objetivos. El proyecto aseguró los recursos para que el cuerpo profesional que laboró en él contara tanto con sus ingresos como de equipos y materiales para operar, pero dejó totalmente descubierta la parte de financiamiento de las viviendas de los proyectos piloto, por lo tanto, la función de validación que se buscaba quedó a medias.

El proyecto tuvo un abordaje eficiente en la medida en que se mantuvo dentro de la órbita investigativa de CIVCO o en la de promoción de YISKI, pero no tuvo capacidad de responder a los problemas que se le presentaron para la ejecución del componente constructivo y que no le permitieron cubrir sus metas a pesar de una extensión de más de un año del proyecto.

YISKI asumió el trabajo con los grupos de pobladores, lo cual no fue fácil. La persona que tuvo a su cargo la labor de organización con los vecinos los encontró muy desmotivados, pues llevaban 5 a 6 años haciendo gestiones sin ver sus casas construidas. Se trata de población campesina, 100 familias, que haciendo mil malabares habían comprado una pequeña finca que querían hacer notificar y construir sus viviendas. Cuando llegó el equipo de CIVCO a querer trabajar con ellos, ya habían introducido la luz eléctrica y estaban pagando su tierra. De parte de YISKI se pusieron las condiciones que favorecieran la participación de los vecinos en el diseño de la urbanización, distribución de lotes, calles, espacios verdes y diseño de las viviendas, entre otros asuntos. Pero la organización no era fácil de consolidar, bastantes conflictos internos, favorecidos por el infernal laberinto de trámites burocráticos a los que se veían enfrentados. Un sector de los pobladores asociados se retiró para buscar individualmente su solución. El apoyo que CIVCO-YISKI podían brindarles era limitado, pues manejarse en el mundo de la burocracia no era su fuerte y no habían contemplado estos problemas.

En este sentido, se valora como **regular** la eficiencia alcanzada, puesto que, según los criterios del documento de análisis, el proyecto alcanzó entre uno y dos tercios de los que se había propuesto, en el sentido de que: a) todos los objetivos técnicos planteados, la mayor parte de los objetivos, fueron cumplidos; b) se realizó, con muchas dificultades externas al proyecto, uno de los dos proyectos piloto propuestos

(La Senda) y c) se realizó una labor de validación y divulgación del sistema constructivo sostenible entre sectores vinculados con el tema. La discrepancia existente entre los objetivos específicos y el objetivo general del proyecto, no permite valorarlo como "bueno", pues el objetivo general con el que fue aprobado este (mal diseñado) proyecto, "...cambiar la práctica constructiva en los conjuntos habitacionales de interés social en Costa Rica, con el fin de lograr su sostenibilidad ambiental y mejorar la calidad de vida de sus habitantes...", no fue ni tocado por los resultados logrados.

Al finalizar el proyecto, en diciembre 1999, se habían concretado prácticamente todos los resultados esperados de carácter técnico y educativo que estaban bajo control de las organizaciones ejecutoras. Es decir, la línea de productos de tecnología constructiva y equipos necesarios para la construcción de las viviendas, todos los estudios, experimentos, validación de materiales y trámites necesarios para el establecimiento de los asentamientos, los módulos de capacitación así como programas formativos realizados con diferentes actores. Además quedaron elaborados estudios que debían servir para influir en la esfera política y para divulgar entre la población herramientas legales que tienen a su alcance, tales como los trabajos *Legislación urbana y ambiental relacionada con asentamientos humanos de interés social*, y *Manual de Mecanismos de Protección Ambiental*.

Un aporte importante reflejado por el proyecto fue la validación del Sistema de Construcción Prefabricado Integral para Edificaciones Modulares Livianas, "Habicon", creado por CIVCO y patentado por el ITCR (patente del 24/02/06). El sistema se basa en la utilización de materiales ambientalmente sostenibles y de bajo costo (estructura de madera de ralea de bosques de reforestación, por ejemplo, que suplante al acero y el concreto), livianas, que no requieren movimientos de suelo (las casas se construyen sobre columnas levantadas del suelo), materiales que pueden preparar las mismas familias (tejas de microconcreto) y que se adaptan a diferentes condiciones climáticas de Costa Rica. Es una casa de tipo modular, que puede ser armada en diferentes modelos y se pueden construir edificios de 1 a 4 pisos.

Con las enseñanzas de estos avances, el equipo de CIVCO realizó una intensa labor de divulgación mediante publicaciones, videos (incluso CNN dedicó un reportaje al sistema), charlas y seminarios en el país y en el exterior, de la que da cuenta el informe final del proyecto. Se trabajó con sectores académicos, económicos y políticos vinculados a la construcción de vivienda social.

Otro aporte destacado por el entorno es un concepto específico para el diseño de los asentamientos de una manera sostenible, el cual fue aplicado en la urbanización que se logró construir y posteriormente, en otros lugares. Este concepto se sustenta en los siguientes criterios:

- Respetar lo más posible la topografía del lugar, minimizando movimientos de tierra, definiendo la ubicación de los lotes de la manera más propicia.
- Reducir al máximo el espacio de calles.
- Un diseño de las vías de comunicación en el asentamiento partiendo de una columna vertebral..
- Establecer las áreas verdes inmediatas a las viviendas

- Favorecer en los diseños el control de social de la comunidad sobre las áreas públicas.
- Establecer áreas vedes amplias que permitan la siembra de árboles nativos.

Por último, es importante destacar la construcción de las 50 viviendas de la urbanización de La Senda, uno de los proyectos pilotos que habían sido planificados. Ocho años después de haberse construido la urbanización, se puede observar cómo el diseño se adaptó notablemente a las condiciones topográficas y se construyó un conjunto habitacional con muchas zonas verdes, prioridad clara para los peatones y viviendas alejadas del tradicional bloque de cemento que caracteriza a las viviendas de interés social. La vieja asociación de vecinos continúa activa haciendo gestiones para dotar a su urbanización de atención médica, escuela y otros servicios de los que carecen. Un tema sobre el que piensan que CIVCO debería haber tomado alguna medida es ayudarlos para el mantenimiento de la planta de tratamiento de aguas servidas, que aún funciona junto al río pero que, al parecer, necesita reparación y limpieza.

Sin embargo, varios factores limitaron el alcance de todos los logros proyectados.

- Una primera dificultad que se puede apreciar en la propuesta, que afecta la valoración de su efectividad, es que fue aprobada con objetivos vagos e irrealizables en tan corto tiempo, y sin una estrategia de intervención que permitiera identificar los pasos a seguir desde actividades sectoriales hasta un objetivo general muy ambicioso. Los objetivos propuestos por áreas son, en realidad, actividades a desarrollar dentro de un programa de trabajo en el que CIVCO venía trabajando desde hace algunos años; es difícil distinguir, en algunos casos, qué es producto específico del proyecto, pues.
- La propuesta puso atención en los aspectos técnicos pero descuidó otros factores del entorno que podían afectar la viabilidad del proyecto, como ocurrió. Por ejemplo, las posibilidades creadas para influir en la esfera política fueron mínimas durante la ejecución del proyecto e inmediatamente después, entre otras cosas porque no fueron diseñadas estrategias para lograr tal objetivo. Visto con un mínimo de realismo, era imposible lograr "...cambiar la práctica constructiva..." como enunciaba el objetivo general, pues esto supone actuar en el plano político y el equipo CIVCO-YISKI no contaba con capacidades en tal sentido y no dieron con la clave de establecimiento de alianzas con otros actores, aunque se intentó, con los que podría haber logrado una mayor grado de incidencia. También hay que reconocer, como ya quedó expresado antes en este informe, y como lo plantearon diferentes informantes, que el ámbito de las políticas urbanas en Costa Rica no permite identificar con facilidad actores y canales para la incidencia, al existir una multiplicidad de actores actuando en paralelo.
- En tercer lugar, las negociaciones no lograron obtener el financiamiento faltante para la construcción de las viviendas. Sólo se lograron concluir 50, pues para el resto no se consiguió el financiamiento a tiempo. Las dos extensiones de tiempo del Programa solicitadas se debieron a esta dificultad, la cual no pudo ser solucionada y el proyecto debió ser cerrado en diciembre de 1999. El tema del financiamiento de la vivienda social En Costa Rica, está sujeto a una

intrincada red de procedimientos burocráticos, a menudo contradictorios entre sí, y a un juego político en el que los bonos entregados a familias pobres para construir sus viviendas, se convierten en naipes en mano de políticos con los que se pueden obtener votos y otras prebendas. El equipo que diseñó y coordinó el Programa dio muestras de desconocer este contexto o de no saber cómo manejarlo. Una de las urbanizaciones previstas, según CIVCO la que mejor había sido trabajada en el marco del proyecto, contaba ya con todos los estudios y trámites necesarios realizados, pero los vecinos no contaban con recursos económicos para emprender la construcción, hasta que apareció un político quien les ofreció los bonos que necesitaban, pero con la condición que no construyeran según la metodología CIVCO si no con los métodos tradicionales y con una constructora de su confianza. Así ocurrió y todo el esfuerzo invertido en la preparación de la urbanización se perdió.

A partir de estas consideraciones se valora la efectividad del proyecto como **regular**, puesto que no se consiguieron importantes resultados y los responsables del proyecto no tuvieron capacidad de respuesta ante cambios del contexto en función de optimizar los resultados.

Relevancia

El Proyecto de CIVCO-YISKI presenta claramente relación con dos temas de la política holandesa, hábitat y política urbana.

Valoración ex ante

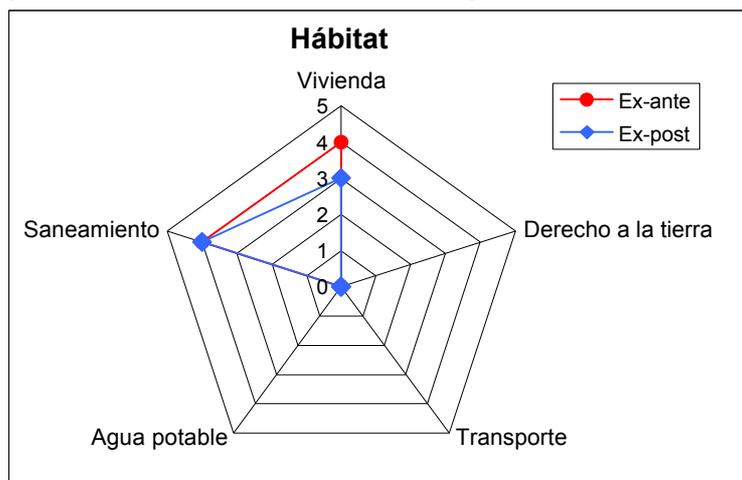
Hábitat. El proyecto se planteó, en el terreno de vivienda, dos metas muy concretas: a) estudiar y formular un sistema de construcción de vivienda social ecológica y de bajo costo, y b) la construcción de dos barrios piloto con esta nueva concepción, para validar la propuesta y a partir de ella recomendar hacia el nivel político. Además, el proyecto se vinculó fuertemente con saneamiento, pues atendía el manejo sostenible de aguas servidas mediante un sistema de tratamiento que procuraba que las aguas servidas no se volcaran directamente en los ríos circundantes.

Política urbana. El proyecto se propuso incidir en este nivel para modificar las políticas, reglamentos y prácticas constructivas en vivienda social. En este sentido se propuso incidir en el nivel de leyes y reglamentos, realizando para ello incluso estudios legales. También, dentro del clima que había abierto el gobierno de Figueres, se planteó que el proyecto se sostuviera en un componente participativo, por parte de la población beneficiaria, sobre quienes recaía: resolver los aspectos financieros, los trámites de construcción (con apoyo de CIVCO) y la organización en el asentamiento.

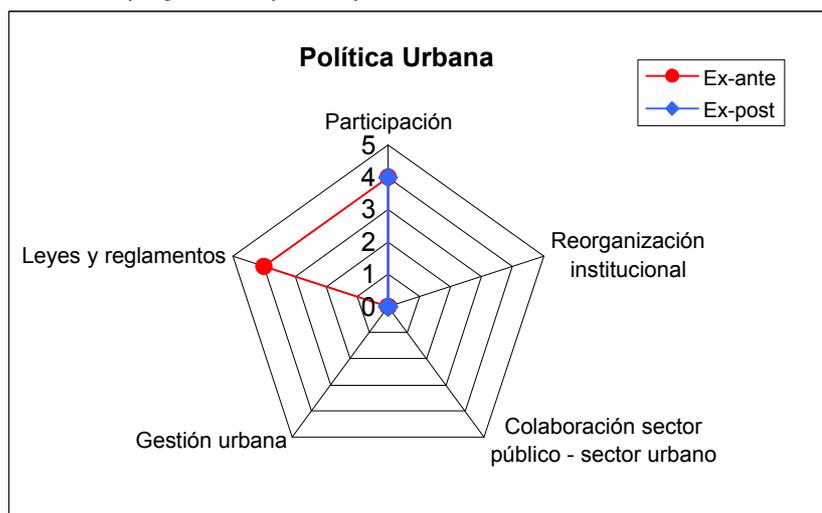
La valoración ex post

Hábitat. Si bien se logró validar un sistema constructivo, su aplicación, según lo planeado fue muy reducida, sólo 50 de 200 casas planeadas. Los dos proyectos piloto no eran objetivo principal del proyecto, pero sí servirían de ejemplo para poder incidir en cambios en la política. El sistema ecológico para el tratamiento de aguas servidas

quedó instalado en La Senda y continúa brindando servicios a los vecinos.



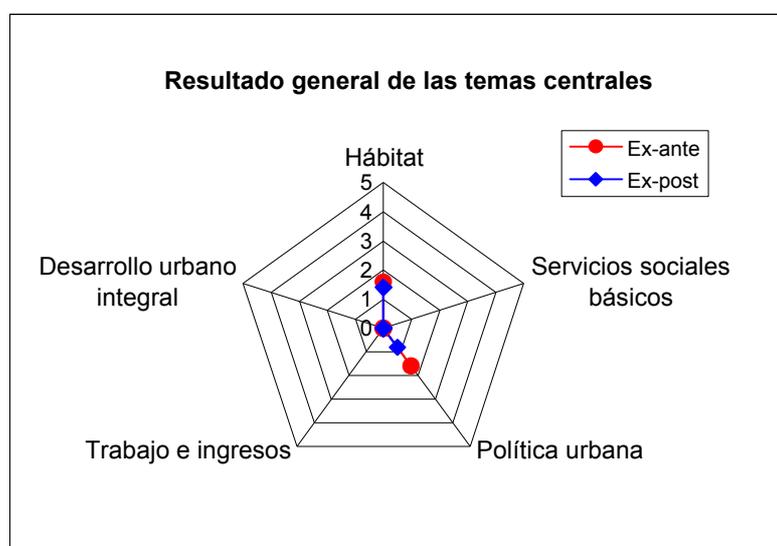
Política urbana. A pesar de un gran esfuerzo de divulgación realizado por CIVCO, no se lograron modificaciones en las políticas de construcción de vivienda social. En gran parte porque en la implementación del proyecto no hubo una estrategia clara con tal fin. En parte, según la visión de expertos entrevistados, porque a pesar de que el sistema Habicon tiene una perspectiva de sostenibilidad, no logró convencer en cuanto a que fuera una alternativa más barata y duradera. Se hizo ver de que hace unos años, una inversión millonaria de la cooperación holandesa en un experimento con casas de bambú corrió igual suerte, son métodos más sostenibles ecológicamente pero más complejos de aplicar y mantener.



En resumen, la relevancia del proyecto con respecto a los temas de política holandesa fue muy marginal puesto que no comparte la mayor parte de las variables incluidas en la política holandesa sobre desarrollo urbano sostenible. Al no lograr ningún resultado en la esfera política, se hizo aún menos relevante, pues el resultado se redujo al sistema constructivo validado y 50 viviendas edificadas con dicho sistema.

La embajada, aplicó un "procedimiento rápido" y se basó en los criterios del Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda (ABDS), priorizando el de "participación", que no era una variable fundamental del proyecto, sólo lo era del componente de construcción de viviendas, que cumplía un papel de pilotaje en el proyecto pero no era su eje central.

Para la política costarricense el proyecto tampoco tuvo mucha relevancia, aunque en sus propósitos aprovechó la coyuntura abierta por el gobierno de Figueres, que introdujo en sus ensayos de política urbana la dimensión de sostenibilidad.



Sostenibilidad

La sostenibilidad de los resultados logrados por el proyecto la consideramos como **sustantiva**, en tanto el ITCR se ha hecho cargo de un sistema de construcción sostenible validado.

- Fuerza institucional y organizativa

El ITCR, una de las cuatro universidades estatales del país, es dueño de la patente del sistema Habicón, lo cual asegura que el aporte de este proyecto, tecnología para construir vivienda sostenible de bajo costo para sectores pobres, pueda ser aprovechado en función de estos sectores en el marco de una política de vivienda de interés social. En estos momentos se está pensando en estructurar una empresa, donde el 51% de las acciones estén en poder del ITCR y 49% en poder de los inventores directos del sistema, para explotar comercialmente el sistema.

- Reconocimiento formal y autoridad

CIVCO cuenta con un amplio reconocimiento en el país por su experticia en investigación sobre tecnologías de construcción. La institución es vinculada por sectores académicos y políticos en el tema de vivienda. Además, CIVCO hace parte de ITCR, entidad con plena autoridad en el país en materia de investigación y docencia en el terreno tecnológico.

- Importancia y ventajas para los usuarios

Familias usuarias de las viviendas construidas con el sistema Habicon, aprecian sus características arquitectónicas que les permite sobrellevar de mejor forma condiciones climáticas propias de la región donde viven (humedad, mejor aislada del calor por el techo de tejas de cemento que los techos de zinc). Las mujeres valoran el diseño del asentamiento, que favorece condiciones de seguridad para el libre movimiento de la niñez, ya que el sistema de vías reducen la presencia de automóviles y amplían el espacio de alamedas y espacios verdes.

- Conocimiento y capacidad

Los conocimientos y la experiencia resultantes del proyecto, han sido capitalizadas fundamentalmente por CIVCO, que ha incluido en sus contenidos docentes estos insumos. Indudablemente, más allá de su incidencia o no en políticas, el sistema Habicon es ya parte del acervo constructivo del país en materia de vivienda ecológica, que ya está siendo reconocido también fuera de Costa Rica como un sistema constructivo idóneo.

En la población beneficiaria, sobre todo en el liderazgo más comprometido con el proceso de construcción, existe una conciencia acerca de la importancia de una convivencia armoniosa con el entorno natural y un conocimiento fundamental del sistema constructivo pues participaron ellos y ellas en las obras de diseño y construcción de sus viviendas.

Impacto

El proyecto comprendía un propósito investigativo/ técnico, validar un sistema de construcción, y un propósito político, se quería influir en ideas y normas que regulan la construcción de vivienda social.

A partir de esta experiencia CIVCO se consolida como un actor experto en vivienda ecológica, con un *know how* validado, lo cual favorece que se le invite en el año 2000 a participar de la comisión de formulación del PNDU, al que se refiriera en el primer capítulo de este informe. CIVCO tuvo a su cargo la coordinación del área "Vivienda y asentamientos Humanos" del PNDU, realizando los talleres de consulta que condujeron a redactar este capítulo del PNDU claramente dentro del marco conceptual de la vivienda sostenible, validados por el proyecto. Posteriormente se le solicitó, por parte del PRU-GAM, que se encargara de coordinar el trabajo en los municipios de la Provincia de Cartago que hacen parte de la GAM, donde se encuentra la sede del ITCR, destinado a formular las directrices que deben orientar la elaboración de los Planes

Reguladores de esos municipios.

Por otra parte, un impacto a destacar es que se logró que el Ministerio de Salud aceptara los sistemas desarrollados por el programa para el tratamiento de desechos líquidos en unidades familiares. Actualmente la tecnología está en el mercado y se ha seguido desarrollando.

Se puede considerar también un impacto positivo que dentro del programa de estudios de la Escuela de Ingeniería y Construcción del ITCR, se imparta un curso en el que se trabaja con el sistema Habicón. Se ha incorporado el marco conceptual básico de la "construcción sostenible" en el currículo de la carrera, lo que incidirá en la formación de futuros profesionales.

En el nivel de las políticas el proyecto, por factores ya señalados, ha tenido poco impacto. Durante el anterior gobierno se construyeron dos urbanizaciones más en diferentes puntos del país, pero no ha trascendido más allá.

En opinión de informantes del entorno, el fuerte de CIVCO radica en el desarrollo de buenas prácticas para el diseño de sitios de futuros asentamientos y ordenamiento territorial micro, es decir, referido a asentamientos, no a ciudades, ni son expertos en el tema de gestión urbana. En este sentido, es poco lo que podían aportar en el tema de desarrollo urbano.

El programa continuó en CIVCO, apoyado por ITCR, hasta 2004, realizando otros proyectos en varios puntos del país, pero no se consiguió que fuera adoptado para la construcción de vivienda social.

A partir de estas consideraciones, valoramos que el proyecto logró controlar los efectos que estaban bajo la órbita directa de CIVCO, pero estos efectos no han conducido, hasta el momento, a cambios duraderos, positivos o negativos, en la resolución de la problemática de la vivienda social en Costa Rica ni en la de un desarrollo urbano sostenible.

2.2.3 Conclusión

El proyecto de CIVCO se inscribió claramente en la misión de este instituto: investigar y procurar aportar a las políticas de construcción de vivienda social que han caracterizado el trabajo de los diferentes gobiernos costarricenses en los últimos 20 años. Este propósito quedó realizado con la validación del sistema Habicon, pero el proyecto se propuso una influencia en la política que no llegó a concretarse, porque quedó a nivel de intenciones más que de objetivo a perseguir. Del mismo modo, los dos proyectos piloto no pudieron ser completados, sobre todo por un error de cálculo de quienes diseñaron el proyecto que no previeron los riesgos que implicaba proponerse algo en ese terreno.

En este sentido, el proyecto no tuvo incidencia directa en la política urbana, pero sí generó un producto que puede ser incluido en una política urbana con perspectiva de sostenibilidad.

Según contrato se debería haber realizado una evaluación por parte de la embajada, la cual no tuvo lugar. Para el equipo de CIVCO y el de YISKI fue una oportunidad desperdiciada para poder tener una mirada más objetiva de los resultados del proyecto y extraer lecciones. De manera diferente a lo actuado por Vecinos, CIVCO presentó un informe final del proyecto muy poco crítico, es fundamentalmente una narración de hechos dentro de los cuales se inscriben algunas notas (auto) críticas

3 Conclusiones generales

Los proyectos bajo análisis en esta evaluación no fueron seleccionados para su financiamiento a partir de su coherencia con los temas de política holandesa. Se manejaron sobre todo criterios que respondían al Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda (ABDS). Cabe destacar que en el mismo período, se financiaron vía el ABDS proyectos que tenían como eje la planificación del desarrollo territorial, integrando lo urbano y lo rural. Un ejemplo de ello fueron los proyectos que ejecutó el Programa de Desarrollo Urbano Sostenible (PRODUS) de la Universidad de Costa Rica. Uno de ellos abarcó una región neurálgica para el ordenamiento territorial del valle central el cual implicó realizar el Plan Estratégico Urbano de las ciudades de San Ramón, Grecia y Guápiles, centros urbanos importantes del valle central. Dichos planes sirvieron de base para la elaboración de los Planes Reguladores respectivos, punto de partida de la planificación territorial.

Los dos proyectos no se definieron en primera instancia por su vocación urbana o relacionada al desarrollo urbano sostenible. El proyecto del parque Metropolitano, tenía un enfoque de desarrollo urbano en la perspectiva de la Segunda Vicepresidencia, no así en la perspectiva de Vecinos y las comunidades, que querían ver resueltos problemas de clima social y medio ambiente en sus barrios. El proyecto de CIVCO-YISKI tuvo como foco un problema de construcción de viviendas y diseño de asentamientos urbanos con un enfoque ecológico, pero no de desarrollo urbano.

Las políticas costarricenses con respecto al desarrollo urbano se caracterizan hasta el presente por la ausencia de coherencia en los planteos e iniciativas y la multiplicidad de actores actuando en paralelo, respondiendo a diferentes intereses políticos. El período de implementación de los proyectos evaluados, coincidió con el período del gobierno de Figueres, en el que se puede decir que coincidieron las prioridades de la política holandesa para desarrollo urbano con las del gobierno costarricense. El gobierno de Figueres fue el que más seriamente intentó considerar en sus políticas, el problema de la vivienda enmarcado en una visión de desarrollo urbano. Aunque, como expresara una integrante de su staff entrevistada "no llegamos a despegar, los cuatro años se fueron rápido y el siguiente gobierno no continuó la política".

Un resumen de las variables revisadas por la evaluación deja ver el siguiente panorama.

Eficiencia

Ambos proyectos efectuaron un adecuado uso de los fondos percibidos. Sin embargo, los cálculos de los recursos necesarios o fueron inadecuado para realizar con solvencia todos los componentes, o no fueron respetados por las partes involucradas, quedando parte de los proyectos descubiertos al no contarse con todas las partidas comprometidas.

Por otra parte, una variable que consideramos en la valoración de la eficiencia ha sido la organización ejecutante de los proyectos. Los dos contaron con participación de la población, más evidente en el proyecto de Vecinos, pero en el caso de este proyecto la ONG local quedó bastante sola en la gestión del proyecto, viéndose superada por el

mismo en varios aspectos por falta de capacidades, como ellos mismos lo reconocen. En el proyecto de CIVCO, la institución académica y la ONG cumplieron con su parte, pero la organización de los pobladores fue debilitada por los conflictos internos y las presiones externas.

Un balance entre manejo de los recursos y organización nos lleva a valorar la eficiencia promedio de los proyectos como **moderada**.

Efectividad

La efectividad promedio de los proyectos la consideramos **moderada**. Si bien se lograron productos de calidad y con repercusiones para una población destinataria, no fueron alcanzados importantes resultados propuestos en ambos casos, debido fundamentalmente a fallas cometidas en el diseño de los proyectos.

Se valora como mayor la efectividad de Vecinos dado que el proyecto quedó en los hombros de la ONG local y las organizaciones comunales, lo que debieron afrontar con muchas limitaciones y trabajo voluntario un esfuerzo que debe ponderarse de otra manera que el de CIVCO, un equipo de profesionales que contaban con todas las condiciones para desempeñar su labor.

Relevancia

La relevancia ex ante de ambos proyectos era ya deficitaria con respecto a la mayoría de temas prioritarios de la política holandesa, se la podría considerar como de moderada, aunque no coincidieran plenamente con las prioridades de la política holandesa, que la relevancia ex post. Los criterios manejados por la embajada se sostuvieron más en el Acuerdo Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica – Holanda (ABDS) que en los criterios de una política integral de desarrollo urbano.

En cuanto a la relevancia ex post esta puede considerarse de **marginal** con respecto a los criterios de política holandesa, ya que cada proyecto desarrolló sobre todo uno de los cuatro ejes propuestos en la política. El proyecto de Vecinos apuntó a todos los temas de política, pero sus resultados impactaron sobre todo en dos de ellos, hábitat y servicios sociales, y sólo en algunas variables de ambos. El proyecto de CIVCO apuntó a hábitat y política urbana, pero sólo desarrolló el primero. De ahí que concluimos que se trata de proyectos con baja integración con respecto a la política.

Sostenibilidad

En cuanto a la sostenibilidad de los cambios logrados, consideramos que **esta es buena en ambos proyectos** debido, fundamentalmente, a la intervención de instituciones reconocidas y sólidas. La municipalidad de San José en el caso del proyecto del Parque y el ITCR en el caso de CIVCO.

En el proyecto de Vecinos se cuenta con la participación de la ONG como un organismo que juega un rol de control e intermediación con la Municipalidad, lo que también es un factor que favorece a la sostenibilidad

En los dos proyectos no parece que la organización de la población beneficiaria sea un actor imprescindible para asegurar sostenibilidad, el tipo de resultados a los que se arribó no lo exigen.

Impacto

Los dos proyectos evaluados **no han tenido impacto en la problemática del desarrollo urbano en Costa Rica**, aunque hayan logrado repercutir positivamente en problemáticas más sectoriales o focalizadas.

En primera instancia los resultados no se refirieron a directamente a las políticas urbanas, pues ello apenas estuvo en el propósito de los proyectos, pero con el tiempo pareciera que se abren posibilidades para impactos mayores. El proyecto del Parque ha sido apropiado por la Municipalidad de San José, la cual lleva una política bastante activa de recuperación de zonas urbanas deprimidas bajo el lema actual de "San José posible", el cual incluye la recuperación de la cuenca de los ríos (que también fue una preocupación de la Segunda Vicepresidencia), lo cual vincula al parque con la cuenca del río María Aguilar. Por parte de CIVCO existen varios flancos de impactos futuros, desde la docencia en la que se está influyendo en futuros ingenieros y arquitectos, con una concepción de vivienda sostenible, hasta su participación en instancias de planificación urbana, en los cuales está influyendo en función de lentos cambios en la política municipal y nacional.

4. Anexos

4.1 Lista de personas entrevistadas

Nombre	Función
Proyecto Parque Metropolitano	
Ana León	Directora de Asociación Vecinos
Milagros Solís	Coordinadora de Proyectos
Vanesa Acosta	Ingeniera Forestal/ Funcionaria del Parque
Yamileth Sagot	Recepción/ asistente en proyecto de murales del parque
Mayra Vargas	Integrante de la JD de la Asociación de Vecinos Sagrada Familia y de la Red de Organizaciones de Sagrada Familia.
Yamileth Rivas	Representante del Barrio Sagrada Familia
Carolina Hernández Leticia Gutiérrez	Jóvenes del Grupo de VECINOS
Manuel Chavarría	Líder Comunal de Cristo Rey.
Luis Alberto Chávez	Director de la Escuela Pacífica Fernández (Durante el proyecto fue director de Escuela Carolina Dent, en Sagrada Familia.)
Proyecto CIVCO	
Rolando Fournier	Investigador de CIVCO. Coordinador del Proyecto
Sonia Vargas	Investigadora y docente de CIVCO
Geiner Mora	Director FUNDATEC
María Eugenia Sanabria	Directora de Apoyo a Proyectos
Michelle Gómez	Vicepresidenta Asociación YISKI
María Elena Fournier	Presidenta Asociación YISKI
Natacha Ramírez	Socióloga asesora del trabajo comunal en Carrillo
Mariano Sáenz	Ex - Asesor del Ministerio de Vivienda
Hilda Castro	Urbanización La Senda Ocupó cargos de Presidenta, Vicepresidenta y posteriormente de Tesorera de la Junta de la Asociación de Vivienda y actualmente es la Presidenta de la Asociación de Desarrollo Específica para Construcción de Caminos y de Escuela.
Manuel Díaz Mondragón	Actualmente Fiscal en la Asociación de Vivienda en Urbanización La Cenda
General	
Eduardo Brenes	Secretario del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Director del Proyecto Plan Regional Urbano Gran Area Metropolitana.PRU-GAM
Marian Pérez	Investigadora de FLACSO, ex asesora de la Segunda Vicepresidencia (1994-1998)
Vladimir Klotchkov	Director Departamento de Urbanismo de la Municipalidad de San José
Rosendo Pujol	Director del Programa de Desarrollo Urbano Sostenible de la Universidad de Costa Rica.

4.2 Lista de documentación analizada

Asociación Conservacionista Yiski (San José). *El problema de la basura. Su solución! (folleto ilustrado)*. San José: Yiski, s.f. 43 p.

----- . *Manual de mecanismos de protección ambiental (folleto ilustrado)*. San José: Yiski, 1998. 39 p.

----- . *Nuestra casa, nuestro río, nuestro mar, nuestro planeta (folleto ilustrado)*. San José: la Asociación, 2006. 48 p.

Centro de Investigaciones en Vivienda y Construcción. *Asentamientos con futuro: estudio exploratorio sobre los problemas de diseño en asentamientos de interés social en Costa Rica (ilustrado)*. Cartago: CIVCO, 1997. 50 p.

----- . *Humedad ascendente en fundaciones y paredes*. Cartago: CIVCO, 2002. 15 p.

----- . *Proyecto Programa de investigación y desarrollo hacia la sostenibilidad ecológica en los asentamientos humanos de interés social (Propuesta)*. Cartago: CIVCO, 1996. 51 p.

----- . *Proyecto Programa de investigación y desarrollo hacia la sostenibilidad ecológica en los asentamientos humanos de interés social (Informe final)*. Cartago: CIVCO, 2000. 59 p.

Centro Popular de Educación Vecinos (San José). *Asociación Centro de Educación Vecinos*. San José, el Centro, 2006. 14 p.

----- . *Sistematización proyecto Recuperación socio-ambiental y desarrollo sostenible del Parque Metropolitano del Sur y sus comunidades aledañas: Barrio Cuba, Sagrada Familia y Cristo Rey*. San José, Agosto 1999. 36 p.

----- . *Proyecto de recuperación ambiental y Desarrollo Sostenible en el parque metropolitano del sur y comunidades circundantes*. (Documento interno). San José: Vecinos, s.f. 17 hojas.

----- . *Proyecto Recuperación socioambiental y de desarrollo sostenible en el parque metropolitano del sur y comunidades circundantes: Adendum*. San José, 1995. 10 p.

Costa Rica. Ministerio del Ambiente y Energía. *Guía práctica sobre legislación ambiental: Ley Orgánica del Ambiente; Ley Forestal; Ley de Conservación de Vida Silvestre y Ley de Biodiversidad*. San José: el Ministerio, s.f. 24 p.

Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Estado de la nación en desarrollo humano sostenible: sexto informe 1999*. San José: El Proyecto, 2000. 414 p.

-----, *Estado de la nación en desarrollo humano sostenible: sétimo informe 2000*. San José: El Proyecto, 2001. 356 p.

-----, *Estado de la nación en desarrollo humano sostenible: décimo informe 1990-2003*. San José: El Proyecto, 2004. 448 p.

Fortal Costa Rica. *Proyecto Consolidación del Centro Urbano Ambiental de los Barrios del Sur. Actividades productivas sostenibles con jóvenes en exclusión*. San José, 2004. 44 p.

Fournier, Rolando. *Incompatibilidades entre la aplicación de los conceptos de sostenibilidad ecológica en conjuntos habitacionales de interés social, y lo establecido en la normativa y prácticas constructivas vigentes*. En: Seminario Taller Compatibilidad entre los Conceptos de Sostenibilidad y Trámites Relacionados con los Asentamientos Humanos de Interés Social (San José, 1997). 22 hojas.

-----, *Informe final de los talleres sobre Área temática Vivienda y Asentamientos Humanos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano*. San José: ITCR, CIVCO, MIVAH, 2001. 50 p.

Holanda. Embajada Real de los Países Bajos en Costa Rica. *Convenio bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda. Contrato*. San José, 2006. 10 p.

Social Watch. *Informe 2005: rugidos y murmullos: género y pobreza. Más promesas que acciones*. Montevideo: Instituto del Tercer Mundo, 2005. 263 p.