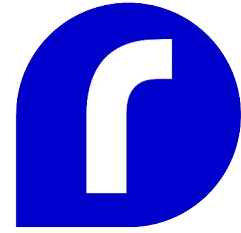


# El boicot de un orden moderno: la desaprobación del proyecto PRUGAM en Costa Rica



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5989>

Recibido: 1 de noviembre 2024

Revisado: 8 de abril 2025

Aprobado: 7 de mayo 2025

**Luis Ernesto Aguilar Carvajal**

Costarricense. Doctor en Sociología. Labora en el Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica (Costa Rica).

Correo electrónico:  
luis.aguilarcarvajal@ucr.ac.cr  
ORCID: 0000-0002-4755-2537

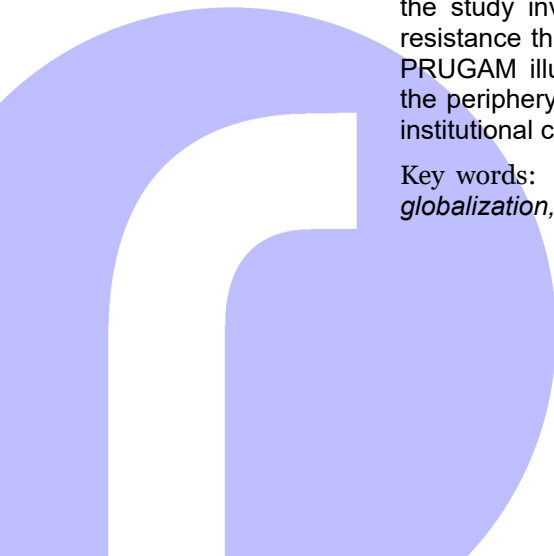
**Resumen:** En Costa Rica, el proyecto PRUGAM es relevante como muestra de las tensiones y resistencias locales frente a intentos de establecer un orden global desde las realidades político-institucionales de países periféricos. Este artículo examina dichas tensiones desde una perspectiva sociohistórica. Para ello, analiza cómo un proyecto de planificación urbana impulsado por una racionalidad de gobierno global fue boicoteado y desaprobado localmente. Mediante la revisión de archivos del PRUGAM, entrevistas con actores locales y análisis de políticas públicas, se indagan los conflictos institucionales, intereses económicos y resistencias sociales que moldearon este proceso. El estudio concluye que la desaprobación del PRUGAM ilustra las contradicciones internas de las reformas modernizadoras en la periferia y resalta la necesidad de reconfigurar los espacios de diálogo y articulación institucional para lograr consensos duraderos.

Palabras clave: *modernizaciones, institucionalidad, planificación urbana, políticas públicas, globalización, desarrollo sostenible, política, democracia.*

## The boycott of a modern order: the disapproval of the PRUGAM project in Costa Rica

**Abstract:** The PRUGAM project in Costa Rica is significant as an example of local tensions and resistance against attempts to establish a global order within the political-institutional realities of peripheral countries. This article examines these tensions from a socio-historical perspective, analyzing how an urban planning project driven by global governance rationality was undermined and ultimately rejected. Through the review of PRUGAM archives, interviews with local stakeholders, and analysis of public policies, the study investigates institutional conflicts, economic interests, and social resistance that shaped this process. The findings conclude that the failure of PRUGAM illustrates the internal contradictions of modernization reforms in the periphery and highlights the need to reconfigure spaces for dialogue and institutional coordination to achieve lasting consensus.

Key words: *modernizations, institutionality, urban planning, public policies, globalization, sustainable development, politics, democracy*



## Introducción

La Gran Área Metropolitana (GAM) costarricense está conformada por las cuatro ciudades más importantes del país, que concentra al 53 % de la población en apenas el 3.83 % del territorio nacional (Guillen-Montero et al. 2021). Este espacio urbano ha experimentado un crecimiento acelerado que genera múltiples desafíos de planificación. A pesar de la importancia político-económica creciente de esta región, el país careció durante dos décadas de nuevas iniciativas de ordenamiento territorial tras el primer Plan GAM de 1982 a pesar de los altos costos económicos asociados a la falta de planificación urbana estimados en 4.24 % del PIB en 2005 y hasta 1,000 millones de colones diarios en 2012.

En este contexto, el Plan Regional Urbano para el Gran Área Metropolitana (PRUGAM), desarrollado entre 2002 y 2009, surgió como un esfuerzo de planificación urbana con financiamiento de la Unión Europea y bajo la coordinación del Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU). Un Consejo de carácter interinstitucional y ad hoc, el cual se había conformado en el año 2000. Sin embargo, este proyecto fue finalmente desaprobado por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) en 2010, a pesar de haber involucrado a diversos actores en su formulación. Este rechazo plantea la siguiente paradoja: ¿cómo puede un proyecto técnicamente robusto y con participación interinstitucional fracasar en un contexto donde la planificación es urgentemente necesaria?

Este artículo aborda el problema de las tensiones institucionales, económicas y políticas que llevaron a la desaprobación del PRUGAM al formular las siguientes preguntas: ¿cuáles factores estructurales y contingentes contribuyeron al rechazo del PRUGAM? ¿Cómo se manifiestan las tensiones entre intereses locales y agendas globales en el ámbito de la planificación urbana? ¿Qué revela este caso sobre las contradicciones inherentes a los proyectos de modernización en contextos periféricos?

Las tensiones internas se volvieron más evidentes al considerar que, tras el fracaso del PRUGAM, se realizaron dos intentos adicionales para instaurar un plan regional. El Plan de Ordenamiento Territorial del Gran Área Metropolitana (POTGAM) representó el esfuerzo de la Dirección de Urbanismo del INVU por recuperar su competencia en planificación regional, la cual había sido asumida previamente por la Secretaría Técnica del PRUGAM. Sin embargo, este plan no superó la consulta pública debido a los “rechazos profundos” de distintos sectores (Fernández 2013).

Finalmente, en enero de 2014, el Plan GAM 2013 fue oficializado mediante decreto ejecutivo. Este representó el tercer intento y, en esta ocasión, se evitó que la Dirección de Urbanismo del INVU tuviera un papel preponderante en su aprobación. El plan fue desarrollado por una nueva Secretaría Técnica establecida nuevamente bajo la dirección del Ministerio de Vivienda y Asenta-

mientos Humanos y estuvo conformada principalmente por académicos del Instituto Tecnológico de Costa Rica. También, este intento trató de ser bloqueado, esta vez debido a un recurso de inconstitucionalidad presentado por antiguos funcionarios del PRUGAM, quienes cuestionaron su “debido sustento ambiental” (Araya 2014).

Sin embargo, el objetivo principal de esta investigación se circunscribe a analizar, desde una perspectiva sociohistórica, los conflictos que emergieron en torno al PRUGAM como expresión de las tensiones entre la racionalidad de mercado global y las dinámicas institucionales y de poder locales. Más específicamente, se busca examinar cómo los intereses privados y las reformas estructurales que han (re)configurado el campo de la planificación urbana en Costa Rica contribuyen a la fragmentación institucional y al bloqueo de iniciativas modernizadoras. El análisis se delimita al período entre 2002 y 2010 con un enfoque en las dinámicas institucionales y políticas vinculadas al proyecto. Aunque algunos actores institucionales señalaron errores técnicos en el PRUGAM, la tesis sostenida es que la desaprobación fue política y principalmente liderada por intereses económicos. El último apartado enfatiza en ello. No hubo un debate técnico acerca de los cuestionamientos más importantes que se le hicieran al proyecto, sino una confrontación con intereses comerciales.

La investigación empleó una metodología cualitativa basada en la revisión de archivos del PRUGAM, entrevistas con actores involucrados y análisis de políticas públicas. Con ello, se pretende ofrecer una contribución al entendimiento de los desafíos que enfrentan los proyectos de modernización en contextos periféricos al ilustrar cómo las resistencias locales y los conflictos institucionales pueden socavar iniciativas diseñadas para promover la narrativa y los intentos por instituir narrativas de desarrollo.

## El método

Este artículo se inscribe en el campo de la sociología histórica y utiliza un enfoque sociohistórico basado en las propuestas metodológicas de Peter Wagner. El método empleado ha sido adaptado para examinar las transformaciones de la institucionalidad en planificación urbana dentro del contexto más amplio de la experiencia de la modernidad en Costa Rica. Más allá de tratarse de un análisis aislado sobre el fracaso de un proyecto tecnocrático, el interés principal radica en interpretar este fracaso como una ventana para explorar las ambigüedades y las contradicciones de la modernidad, así como los modos en que una sociedad periférica se comprende y se posiciona a sí misma frente a un proyecto global.

El enfoque metodológico sigue las propuestas de Wagner (2008), quien resalta la importancia de interpretar las experiencias sociales como narrativas que reflejan tensiones y disputas entre actores. Este giro metodológico, enriquecido con elementos del “redescubrimiento de la historia” planteado por Badie (1992), se aleja de un análisis exclusivamente material o estructural para centrarse en las prácticas discursivas y las interpretaciones que los ac-

tores construyen sobre su realidad social. En este marco, el lenguaje no es solo una herramienta para describir la realidad, sino también el medio por el cual esta se configura para legitimar o transformar las estructuras institucionales y las prácticas políticas.

El análisis sintetizado se fundamenta en una cuidadosa revisión de archivos del PRUGAM, que incluyen nueve planes operativos, 23 actas del Consejo Nacional de Planificación Urbana y 12 del Comité Consultivo, y correspondencia institucional (213 intercambios epistolares entre 2001 y 2009). Estos documentos, aunque fragmentados debido al descuido en los archivos tras la desaprobación del proyecto, proporcionaron una base sólida para identificar conflictos interinstitucionales y tensiones con actores clave como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y la Cámara Costarricense de la Construcción. Complementariamente, se analizaron 309 artículos de prensa y notas de opinión publicadas entre 2002 y 2010, lo que permitió mapear las principales coyunturas del proceso. Este material, seleccionado por su relevancia temática, ayudó a construir un marco cronológico y temático para el análisis.

Además, se realizaron 12 entrevistas semiestructuradas con actores clave incluyendo exfuncionarios del PRUGAM, consultores y representantes del sector empresarial. Estas entrevistas fueron fundamentales para entender cómo los actores justificaron y debatieron sus posiciones frente al proyecto para permitir una aproximación detallada a las dinámicas de poder y a los dispositivos discursivos empleados en las negociaciones y conflictos. Si bien las entrevistas utilizadas datan de 2012, estas capturan perspectivas clave de actores involucrados directamente en el PRUGAM y en las dinámicas que llevaron a su desaprobación, el cual es mi interés. Dado que el análisis se centra en las tensiones específicas de ese periodo (2002-2010), las entrevistas se presentan como una fuente válida y representativa para reconstruir los eventos analizados.

El método empleado no solo permite una reconstrucción de los eventos, sino también enfatiza la dimensión relacional y conceptual del proceso analizado. Siguiendo a Wagner, el análisis va desde lo material hacia lo textual y reconoce que la realidad social es siempre una construcción interpretativa sujeta a disputa. Este enfoque revela la brecha existente entre el texto y la práctica, es decir, entre las aspiraciones normativas de los proyectos de modernidad y las realidades complejas y contradictorias en que se despliegan.

En última instancia, este artículo busca ofrecer una narrativa interpretativa que, aunque limitada en alcance frente a la investigación más amplia de la que deriva (tesis doctoral de su autor), permite comprender cómo la modernidad de mercado se traduce localmente en tensiones y conflictos al iluminar las particularidades de la experiencia costarricense en el ámbito de la planificación urbana.

## La metástasis de los intereses privados en la institucionalidad pública

El avance en esa globalización de mercado ocurre a través de la implementación de un marco procedimental, el cual reproduce un lenguaje y una determinada racionalidad de gobierno. Pierre Dardot y Christian Laval en su libro *“La nueva razón del mundo”* (2013) contextualizan la racionalidad neoliberal aplicada a la administración pública. Las ideas de libre mercado y desarrollo sostenible, incorporadas en políticas y proyectos financiados por organismos internacionales, trazan líneas acerca de cómo organizar la institucionalidad local en torno a ese otro gran proyecto. Distintas intervenciones de esos y otros organismos internacionales han ido promoviendo una institucionalidad pública llena de traslapes y permeada de intereses económicos privados.

El desdibujamiento del límite entre lo privado y lo público se ha traducido en formas institucionales, que han sido denominadas estado o institucionalidad paralela y que en la literatura refiere a un problema que se ha venido presentando como parte de un proceso de globalización y la forma en que se ha buscado implementar localmente en distintos espacios locales. Refiere a las múltiples formas de un flujo interno-externo a los Estados nacionales por incorporar una serie de nociones y procedimientos de gobierno como parte de “una estrategia de integración” a un proyecto “global” de fuerte carácter económico<sup>1</sup>. Esa estrategia justifica en la eficiencia, la presencia de actores privados, los empresarios y los corporativos en el seno de los espacios públicos de toma de decisiones no sin resistencias. Lo interesante es la coexistencia de “lógicas institucionales conflictivas” (Alon 2013) entre sí y la competencia interna como resultado que se produce dentro del Estado con unas instituciones tradicionales en competencia con una serie de nuevos espacios.

Estas formas han creado un cuestionamiento acerca del uso que se hace de los recursos y el manejo de los asuntos públicos, muchas veces, en menoscabo del sistema democrático local. De esto fue acusado el PRUGAM por quienes lo adversaron (Retana 2010). La imagen de una metástasis de lo privado en lo público parece una metáfora adecuada para esa diversidad de experiencias que han socavado la institucionalidad estatal en múltiples formas.

El proyecto nació en una administración que estuvo marcada por casos de corrupción política e intentos fallidos de privatización de entidades estatales, los cuales tendrían, eventualmente, un importante papel en el desgaste de un sistema bipartidista que ya venía en detrimento. A mediados de la década de los años dos mil, dos expresidentes fueron acusados de haber hecho uso de sus posiciones en el sistema político costarricense para beneficiar a empresas transnacionales europeas. Miguel Ángel Rodríguez figuró como presunto beneficiario de 140 mil dólares que supuestamente recibió mientras ejercía como presidente de la República, de la empresa francesa ALCATEL, por la adjudicación de 400 mil líneas celulares adquiridas por el Instituto Costarricense de Electricidad.<sup>2</sup> Mientras que Rafael Ángel Calderón Fournier fue acusado de utilizar la bancada de su partido político para beneficiar al consorcio finlandés Instrumentarium Medko Medical en la adjudicación de la segunda

3. Información detallada sobre este caso: Hazel Feigenblatt, 2004, setiembre 12, «Caso CCSS-Fischel: Seguro Social Amenazado», *La Nación*, acceso el 23 de mayo de 2016, [http://www.nacion.com/In\\_ee/E/SPECIALES/ccss-fischel/n0912.html](http://www.nacion.com/In_ee/E/SPECIALES/ccss-fischel/n0912.html)

mayor compra de equipo hospitalario que llevará a cabo la Caja Costarricense del Seguro Social en su historia. Por ello, supuestamente, recibió una suma aproximada a los 520 mil dólares provenientes de comisiones de la Corporación Fischel (representante nacional de la empresa finlandesa).<sup>3</sup> Entender estas alineaciones personales-público-internacionales es fundamental para comprender el carácter irregular en que la ofensiva globalizadora era puesta en práctica y cómo ésta entraba en constante tensión con la institucionalidad y el Estado de Derecho.

El llamado “estado paralelo” o “institucionalidad paralela” es otra cara de esta tendencia en las reformas. La noción de Estado paralelo en Costa Rica aparece como parte de una discursiva para explicar las prácticas y las alineaciones que se estaban gestando durante el ajuste estructural. En 1988, las declaraciones de John Biehl, consejero del entonces presidente Arias (1986-1990), aludía con ella a cómo la élite política local alineada con la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) estaba creando un “subterfugio que evitaba la oposición nacional a la privatización de las instituciones estatales”, mientras que aumentaba “el fanatismo por el sector privado” (Morales 1988, 6). En aquel primer momento, la AID impulsó la reforma hacia el fortalecimiento del sector privado y la exportación fuera de la región; esto a través de la privatización de la banca en un proceso de reestructuración del sistema financiero, la creación de organismos promotores —especialmente la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)— y el Ministerio de Comercio Exterior. Crear entidades estatales alimentadas por el financiamiento internacional que cristalizaran el vínculo público-privado en la administración de lo público y abrieran la competencia entre las instituciones públicas se convirtió en una práctica institucionalizada (Jasper y Pacheco 2011). Una que les ahorraría a las clases políticas “el enorme costo político de reorganizar” (Soto 2012) el Estado, para lo cual no tenían voluntad ni capacidad frente a las resistencias y el desgaste de los partidos políticos tradicionales. La concurrencia del desgaste del bipartidismo y del debilitamiento intencional de algunas entidades estatales hizo incurrir en este tipo de prácticas justificadas usualmente como una necesidad para favorecer la gobernabilidad (Soto 2012).

En ese contexto aparecen y se alojan dentro de la institucionalidad estatal una serie de espacios integrados por políticos y empresarios creados con el claro objetivo de fomentar la competencia y el libre mercado al crear un sector público-privado llamado a cogobernar sobre los asuntos públicos. La presencia de los sectores empresariales se expandiría también a las diferentes juntas directivas de las instituciones autónomas del Estado, favorecida por la Ley 4646 de 1970, conocida como la Ley 4-3, mediante la cual el gobierno de turno elige a 4 miembros de las de las juntas directivas y deja 3 a la oposición.

Sobre esos cimientos se sentarían las bases de un modelo de Estado, el cual lejos de disminuir o replegarse mantuvo un lugar central en la ofensiva, pero ahora organizado sobre otra lógica: la de la competencia y la justificación economicista en todos los niveles. Ese cambio en el sentido del Estado (sin

la reorganización adecuada) creó una institucionalidad fragmentada en la cual la legalidad es puesta en tensión constantemente por la vía de los decretos que dan lugar a nuevas entidades. Estas últimas son, usualmente, una mixtura entre lo público y lo privado. Eventualmente, el término de institucionalidad paralela se extendió a toda nueva entidad que se abriera, de manera ad hoc, para cumplir con tareas cuyas competencias legales recaían en otras instituciones señaladas como demasiado burocratizadas e ineficientes (Argüello 2012).

Es importante preguntarse acerca del lugar que tuvo lo privado dentro del PRUGAM. El proyecto coincide con algunos de los elementos que caracterizan ese llamado paralelismo. Se estableció, como en otras experiencias, a través de un financiamiento externo, de acuerdo con Argüello (2012, párr. 10), dio pie a ajustes vía decreto presidencial y directrices ministeriales que canalizaron los recursos hacia “Unidades Ejecutoras (...) a propósito de algún plan, programa o proyecto” atribuyéndoles “tareas que por ley competen a otras instituciones”; práctica que ha hecho crecer “generosamente la maraña de acuerdos de directivas, directrices o decretos” que entran en tensión con las normas establecidas.

El autor (Argüello 2012, párr. 7) continúa explicando que estas son prácticas ya conocidas que han sido, sin embargo, poco esquematizadas como para valorar de forma efectiva la “diversidad de formas organizacionales y jurídicas” que ha adquirido con el tiempo el fenómeno de la institucionalidad paralela y también las variadas formas en qué se vincula lo público con lo privado dentro de ellas.

El proyecto PRUGAM constituyó, efectivamente, un cambio en el modelo de gestión de la planificación urbana. El Plan GAM de 1982 se realizó desde la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana, ente que pertenecía al INVU, según estudios realizados por entidades u organismos internacionales (Klotchkov 2001). Por su parte, la Entidad Gestora del PRUGAM fungió como la administradora de un gran proceso de contratación de estudios técnicos que se desarrollaron bajo la figura de la consultoría, lo cual implicó la contratación de distintas entidades públicas y también privadas (Klotchkov 2001). Se desarrolló un aproximado de 28 estudios y 10 procesos de formación y capacitación bajo ese formato (Brenes Mata 2011). La producción de conocimiento se constituyó en una actividad mercantil público-privada, lo que sería usado como un argumento para desprestigiar al PRUGAM, acusándolo de “privatizar” (Retana 2010) la planificación urbana. Sin embargo, y a pesar de la representación de sectores económicos privados en el Comité Consultivo del proyecto, el PRUGAM no les otorgó un papel protagónico a estos en la toma de decisiones o, por lo menos, no el que ellos demandaban. Este elemento fue fundamental para que el plan fuera boicoteado.

## La cooperación europea y los esfuerzos por un orden global de mercado

La compleja institucionalidad estatal costarricense en la actualidad debe entenderse a partir de esa relación entre lo externo y lo local. La fragmentación y el traslape actual entre entidades estatales se relaciona también con financiamientos de organismos internacionales que han terminado cada vez con nuevas entidades, las cuales se ocupan de tareas que por ley ya tenían competencias asignadas. Dichas entidades son un intento por implementar ideas y agendas que se vinculan también a los intereses de quienes las financian. En ese sentido, es importante entender el lugar que ocupaba el proyecto en la agenda de la Unión Europea. Tal y como lo plantean Birch, Levidow y Papaioannou (2010) cuando se refieren a una bioeconomía o Harvey (2005) con respecto cuando remite a las implicaciones del neoliberalismo en la gobernanza global.

La aparición de la Cooperación Europea forma parte de un proyecto de expansión de los intereses europeos global y regionalmente.<sup>4</sup> La primera década del siglo XXI fue un período de creciente presencia de la UE en la región, en una escalada que llevaría al Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea en el 2012 (Ministerio de Comercio Exterior 2012), como resultado de una negociación que había empezado en el año 2006. Para ese momento, ya la Cooperación Económica y la asistencia técnica venían siendo instrumentos diplomáticos claves, los cuales allanaban el camino y preparaban a la región para la competencia y el libre comercio entre las partes. Para la UE, el entablar relaciones comerciales se enmarca en un discurso acerca de la expansión de los valores afirmados en su Tratado Fundacional. La Cooperación empezó a reforzar proyectos económicos, culturales y políticos justificados como una contribución con la “paz, la seguridad y el desarrollo sostenible del globo” (Moreno 2018, 1), en lo que ha sido entendido por algunos autores como una estrategia encaminada a conducir por la persuasión hacia su proyecto político-económico (Moreno 2018, 5).

De acuerdo con lo anterior, las alineaciones de las que surgió el PRUGAM se dieron y se desarrollaron dentro de ese contexto de avance de los intereses de la UE en la región centroamericana. El proyecto nació como un acuerdo de cooperación materializado a partir del marco del Memorándum de Entendimiento entre la Comunidad Europea y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. (SG-SICA y Comunidad Europea 2001), el cual se oficializó en la Ley N.º 8342<sup>5</sup> que estableció la agenda bilateral en la que se trazaron las líneas y las reglas con las que se normó el encuentro entre la Cooperación, la Entidad Gestora del PRUGAM y el Gobierno de Costa Rica. El punto más importante de esa agenda correspondía a la narrativa de un desarrollo sostenible que debían seguir países periféricos como Costa Rica como un requerimiento para su integración a un proyecto global regido por el libre mercado. Lo anterior plantea una economización y una administración del mundo social en múltiples niveles.

4. Algunos aportes importantes en este sentido son los de: Beste İşleyen, 2015, «The European Union and neoliberal governmentality: Twinning in Tunisia and Egypt», *European Journal of International Relations* 21(3): 672–90; Ida Musiałkowska, 2011, «Transfer of the European Regional Policy to Latin America», Draft version, Poznań: University of Economics; Alberto Arroyo Picard, Graciela Rodríguez y Norma Castañeda Bustamante, 2009, *The European Union: promoter of regional integration in Latin America? Rhetoric and Reality*. Amsterdam: Transnational Institute.

5. Ley de Aprobación del Convenio - Marco relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica y de la cooperación económica en Costa Rica en virtud del reglamento "ALA"

En primer lugar, y según los acuerdos, se unía a la profundización de un “proceso de modernización, de reformas económicas y de liberalización comercial que han adoptado los Gobiernos de Centroamérica” y a su preparación para la competencia en el marco de un comercio internacional libre (Memorando de Entendimiento entre la Comunidad Europea y la SG-SICA 2001; Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos 2002). Detrás de esa agenda bilateral pactada con la UE (European Commission 2002), permanece la idea de un mundo periférico cuyo desarrollo depende de ordenarse política e institucionalmente como los países de centro en torno a ese proyecto global de mercado. Qué es la Unión Europea, sino precisamente un proyecto que gira alrededor del “proceso de construcción de un mercado (...) con sus propias reglas operativas y su propio aparato institucional” (Dardot y Laval 2019, 81). Trabajar bilateralmente en planificación urbana consistía precisamente en construir un espacio urbano competitivo económicamente. Así aparecía establecido desde el Plan Operativo Global del PRUGAM; el objetivo general del Proyecto desde sus inicios planteó “mejorar las condiciones de vida de la población” a partir de una “mayor competitividad” del Gran Área Metropolitana pensada como un “espacio económico” (PRUGAM 2004).

Complementariamente, la Unión Europea (UE) estaba directamente involucrada en el proyecto *Fortalecimiento Municipal y Descentralización* (FOMUDE), que buscaba la construcción y desarrollo de un modelo de organización y gestión territorial descentralizada en países socios. Mediante una inversión de 9,6 millones de euros, la UE apoyó la creación de capacidades institucionales en los gobiernos locales, lo que implicaba la transferencia de conocimientos técnicos y el equipamiento tecnológico, elementos clave para consolidar una estructura administrativa más autónoma y eficiente (La Nación 2005). Este modelo buscaba no solo redistribuir el poder político hacia las municipalidades. En un contexto global de expansión del mercado, estas iniciativas reflejan el interés de la UE por promover sistemas de gobernanza descentralizados. El PRUGAM calzaba en alguna medida con ese intento de darle a las municipalidades conocimientos técnicos para gestionar su territorio.

El desarrollo sostenible, como el otro pie de esa agenda, ha logrado crear un lenguaje y unas prácticas efectivas a la hora de someter la naturaleza a una lógica economicista y pretendidamente técnica, que la pone a disposición del mercado y del criterio experto (Birch, Levidow y Papaioannou 2010). Mediante esta noción de desarrollo, los territorios, las ciudades y los recursos dentro de ellas se constituyen en objetos de administración global que deben ser protegidos y racionalmente explotados. Autores como Harvey (2005) y Arif Mustunsir (2015) han interpretado dicho proceso como una nueva forma de desposesión de los países periféricos, los cuales se han visto limitados a utilizar sus recursos claves y han debido pactar su utilización o cederla a empresas transnacionales (usualmente con base en países del centro global) que pueden respaldar técnicamente su uso racional. Estas prácticas han sido acusadas como nuevas formas de extractivismo<sup>6</sup>. La Unión Europea ha sido

6. La Unión Europea ha financiado proyectos relacionados con la extracción minera en países como Perú y Colombia. Estas iniciativas, a menudo, incluyen acuerdos que priorizan la inversión extranjera y la explotación de recursos naturales bajo la narrativa de desarrollo sostenible, mientras las comunidades locales enfrentan desplazamientos, contaminación ambiental y pérdida de acceso a recursos clave (Bebbington 2008).

señalada por tener una participación importante en la extracción de recursos en América Latina (Aguilar 2014).

El papel central de lo técnico en el despliegue de esa conducción externa o global del proceso encuentra también asidero en lo que la UE es como realidad político-económica. La presente globalización de mercado ha logrado expandirse precisamente a partir de convertir el gobierno de los asuntos humanos en algo relativo a una administración justificada por expertos y criterios técnicos (Dardot y Laval 2019) que, a la vez, es sumamente efectiva en legitimar la expansión de sus mercados a lo interno y a lo externo.

De ahí se destaca la importancia de la Asistencia Técnica Internacional como despliegue que acompañaba el proyecto. Hablamos de cuadros de expertos internacionales destinados por la UE para acompañar a los tecnócratas locales, que operan en muy distintos contextos para guiar y participar activamente en la traducción de nociones (con pretensiones globales) acerca de cómo se debe gestionar un proyecto de este tipo de principio a fin.

La estructura del PRUGAM estuvo marcada por la pauta que le imprimieron estos actores expertos con el conocimiento requerido para someter el proyecto a los procedimientos y los tiempos de gestión exigidos por el financiamiento (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos 2002; European Commission 2002). Los planes operativos iniciales fueron establecidos con una cercana supervisión de los expertos foráneos. Otro funcionario diría que esa intervención fue más que una supervisión y haría ver que sin ella misma no se hubiera podido iniciar<sup>7</sup> proceso alguno. Los planes operativos fijaron objetivos, estructuraron la entidad administradora, definieron los presupuestos, los estudios a realizar, los espacios destinados a la participación política y la coordinación interinstitucional, todo desde una lógica de control administrativo en cada nivel de ejecución del proyecto (PRUGAM 2004).

En este sentido, la Cooperación Económica estaba comprometida a que se cumplieran los procedimientos establecidos en el convenio y se justificaran técnicamente las decisiones. Las colaboraciones se dirigían a preparar la institucionalidad del país beneficiario para implementar su agenda de competencia y de libre mercado y no para refrendar los balances de poder existentes localmente entre el Estado y sus sectores económicos. Al partir de ahí, no es de extrañar que el proyecto pudiera ser visto como una amenaza para ciertos intereses privados locales.

### La institucionalidad oficial: el resultado de las reformas

D'Urso (2001, 9) dirigió la misión de identificación del proyecto enviada por la Cooperación Económica Europea, en la que reconoció a la Dirección de Urbanismo del INVU, en un primer momento, como “el interlocutor natural de este proyecto”, al tener “la potestad jurídica requerida por ley”; pero, al mismo tiempo, advertía de su “escasa capacidad para cumplir con ese papel”.

Para el representante de la Cooperación Económica Europea, en conversación con el autor (15 de agosto de 2012), lo central fue garantizar la

7. Encargado del Sistema de Vivienda y Urbanismo del PRUGAM, en conversación con el autor, 16 de julio de 2012.

apropiación del proyecto y respetar los intereses e intenciones de la contraparte. Aunque se estuvo al tanto de la discusión acerca de quién debía ejecutar el proyecto, en la resolución lo que se consideró importante fue que el beneficiario fuera evidentemente una institución del gobierno, la cual, dada la complejidad de la tarea, pudiera “formar un equipo multidisciplinario y multi-institucional”, que fuera una muestra más o menos “representativa de la institucionalidad”.

Fue el Poder Ejecutivo costarricense, vía Decreto Ejecutivo N.º 31062-MOPT-MIVAH-MINAE, el que determinó que el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos fuera el beneficiario del financiamiento y que la elaboración del plan se realizara a través de una Unidad Gestora, aunque al hacerlo creó posibles traslapes de funciones y tensiones institucionales con el INVU, como ya expliqué. Pero, ¿cuáles justificaciones mediaron en esa decisión?

La Dirección de Urbanismo del INVU, junto con la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana, fueron las entidades encargadas de realizar el primer Plan GAM, en 1982. No obstante, con las medidas de ajuste estructural en auge y la crisis de vivienda por aquellos años, el plan fue rápidamente confinado frente a otros intereses y un asistencialismo heredado. Según Ball (2001), a inicios de la década de los años ochenta, el déficit de vivienda sufriría un ascenso que lo convertiría en emergencia nacional y en un asunto político relevante dentro de los juegos electorales; además, el INVU fue desbordado en su capacidad de brindar respuesta a ese problema y lo planificado fue sometido por este. La dotación de vivienda rebalsaría lo dispuesto por el plan.

Paralelo a ello, la Dirección de Urbanismo fue sobrecargada por la gestión de trámites y la Oficina de Planeamiento se trasladó al nuevo Ministerio de Vivienda, en donde desapareció, sin dejar rastro, con ello la institucionalidad en planificación urbana (Ball 2001) —que se creó a partir de los años cuarenta— fue desmantelada o reducida a niveles inoperantes.<sup>8</sup>

El paralelismo del que se acusó desde su inició al proyecto PRUGAM, introducido en un apartado anterior, debe ser analizado a la luz de esos cambios. El proyecto apareció como ajeno o externo a la Dirección de Urbanismo, el único y mostrenco sobreviviente del anterior plan e inmerso en la propia crisis institucional que aquejaba a todo el INVU a inicios de siglo. La infiltración de intereses privados en los asuntos públicos no solo apunta a las nuevas instituciones que se crean, sino que también a las más antiguas. Lo importante es ver las múltiples formas en que los intereses privados han hecho metástasis dentro de la institucionalidad estatal en general y la dinámica paradójica, de encuentros y desencuentros, que generan esos intereses privados en contacto con los actores y espacios institucionales públicos e incluso con la misma ofensiva global que los ha catapultado políticamente.

Durante los años ochenta, el INVU había sido objeto de una “modernización consensuada” que, básicamente, la reestructuró bajo un “modelo empresarial” de “gestión de proyectos” (La Nación 1988), lo que significó que sus prin-

8. El Decreto Ejecutivo N.º 18033 Plan V del 3 de marzo de 1988 trasladaría la Oficina al recientemente creado Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Una vez ahí, la misma desaparecería sin mayores explicaciones y sin dejar mayores rastros. Véase: Dirección General de Auditoría, 2009, *Informe de un estudio sobre planificación urbana y permisos de construcción efectuado en la Dirección de Urbanismo del INVU*. San José: Contraloría General de la República, Departamento de Organismos Descentralizados.

cipales funciones fueron asumidas por el sector empresarial privado. El INVU pasó de ser una institución constructora de viviendas a una de financiamiento. De nuevo, la AID sufragó las reformas en el sector vivienda, las cuales ni siquiera alcanzaron a incluir de forma alguna el asunto de la planificación urbana.

Según La Nación, en su editorial del 1.º de octubre de 2013 (párr. 3), el INVU “podría ir a la quiebra” sin una nueva y urgente “reestructuración”. La Contraloría General de la República (2006, 31) estableció que dicha crisis estaba relacionada a un abandono tanto del “Gobierno de la República y las propias autoridades del INVU”, pues no existía evidencia de que “hubieran tomado las medidas necesarias para darle viabilidad financiera y económica a la institución de manera consistente y sostenida en el tiempo”.

A la par del abandono, otras alineaciones mostraban la utilización de la institucionalidad para fines privados. La construcción bajo el Sistema Financiero para la Vivienda del que formaba parte el INVU se había convertido en un negocio centrado en unas pocas manos. En el 2003, cuando iniciaba el PRUGAM, se hablaba de que el 48 % de los proyectos de vivienda recaía exclusivamente en 2 empresas de construcción (Barrantes 2014).

Ya después del fracaso del PRUGAM, uno de sus funcionarios advirtió acerca de la “conveniencia para los sectores inmobiliarios” de ese “debilitamiento” y/o abandono del INVU. Enfatizó que, desde décadas atrás, dichos sectores habían permeado la institución al hacer que “la frontera entre los que regulan el territorio y los que tienen que acatar las regulaciones”<sup>9</sup> se perdiera. Es posible determinar en la Junta Directiva del INVU la constante presencia de actores que forman parte de ese sector inmobiliario y de la construcción. Como un ejemplo, quien era la presidenta de la Junta Directiva del INVU en el momento en que el PRUGAM fue rechazado definitivamente, apareció en el 2010 como representante legal de una empresa inmobiliaria (Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos 2010). Después de su renuncia, como presidenta, reapareció como miembro del Comité de Vivienda y Desarrollo Inmobiliario de la Cámara Costarricense de la Construcción [CCC] (Cámara Costarricense de la Construcción 2004), uno de los más importantes adversarios que tuvo el proyecto. Volvemos otra vez a la imagen de una metástasis en la forma en que los intereses privados se han venido desplegando a lo largo y ancho del Estado.

Eduardo Brenes expresó que “el PRUGAM resultó una amenaza para esos intereses empresariales enquistados en el Estado, precisamente porque irrumpió en ese escenario y vino a entrar en tensión con ese orden”<sup>10</sup> de relaciones ya establecido claramente dentro de la junta directiva del INVU. El proyecto incorporaba también a ese sector privado en espacios consultivos, pero no decisivos, lo cual desequilibraba el balance de poder que poco a poco habían venido adquiriendo actores económicos particulares en las instituciones tradicionales. El grupo de tecnócratas al frente del proyecto estaban fuera de esas coordenadas, donde intereses privados muy particulares se habían alojado por décadas. Los tecnócratas en el PRUGAM tenían una agenda independiente a esos espacios. Para estos sectores económicos lo-

9. Encargado del Sistema de Vivienda y Urbanismo del PRUGAM, en conversación con el autor, 16 de julio de 2012.

10. Entrevista con Eduardo Brenes Mata.

cales, con influencia en los espacios estatales, era fundamental mantener un control sobre aquello que es rentable. El proyecto global implica una administración de los recursos que pueden disciplinar los usos que, los países periféricos y sus élites locales, quieren hacer de estos.

## El boicot del intento de planificación

El proyecto PRUGAM se inició durante la administración de Pacheco de la Espriella (2002-2006) en el año 2002 y cerró oficialmente en el gobierno de Arias Sánchez (2006-2010) en el 2009. Durante ese período no solo se daría un cambio en el partido político en el poder, sino también ambos gobiernos tuvieron agendas muy distintas. El gobierno de Pacheco puede describirse como un interregno o impasse por las diferencias internas, que marcó hacia adentro del partido que lo llevó al poder (Valverde 2001). Además, una continuidad a otro ritmo frente a muchas de las reformas que se venían impulsando como producto de las resistencias a los intentos de privatización de instituciones públicas que enfrentara la administración de Rodríguez Echeverría (1998-2002). También, fue una administración que fue conservadora con respecto al avance de la agenda del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos<sup>11</sup>.

Un consultor y académico en el tema urbano que participó en el PRUGAM aportó un ángulo diferente de esa administración al calificarla como “un gobierno abierto”. De hecho, sus declaraciones fueron más allá al decir que “ellos sabían que no sabían nada, entonces estaban dispuestos a oír y le daban a uno el chance, hacían cosas nuevas porque realmente había una actitud de humildad”<sup>12</sup>. Además, esta administración fue un gobierno con pocos apoyos políticos, que, quizás precisamente por ese abandono, creó espacios con márgenes de acción mayores para iniciativas tecnocráticas como el PRUGAM.

En el 2010, en los últimos meses de la administración de Arias Sánchez, el exdirector de la Entidad Gestora del PRUGAM, Eduardo Brenes, sería destituido como Secretario del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Córdoba 2010), posición a la que regresó mientras el PRUGAM aún esperaba el visto bueno del INVU. Su destitución se dio como resultado de disentir con la ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos durante un programa de radio acerca de un polémico decreto presidencial,<sup>13</sup> que ampliaba el anillo de contención urbana fijado por el plan GAM de 1982. El decreto tuvo el apoyo de 12 de las 31 municipalidades de la GAM, las cuales alegaron que dicho anillo impidió “desarrollar construcciones de vivienda o actividad comercial, en zonas que ya de por sí están desarrolladas” (Vindas Quirós 2010). Esto implicó una desavenencia entre las municipalidades con lo planteado por el PRUGAM. El anillo fue una medida que pretendió en su momento proteger algunas áreas del territorio de la GAM del crecimiento urbano. La medida intentó ser justificada al ampararse en la información creada por el PRUGAM. Brenes negó que tal medida pudiera justificarse a partir de los resultados del proyecto que dirigió (Cambronero 2010). Aunque el decreto sería eventualmente declarado inconstitucional en el 2011<sup>14</sup>, la destitución de Brenes fue una se-

11. Ver Rojas, J. y Barquero, M. 2005, julio 29. «Costa Rica obligada a decisión crucial sobre TLC con EE. UU». *La Nación*. Recuperado el 2 de junio del 2009, de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2005/julio/29/pais0.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2005/julio/29/pais0.html) y también *La Nación*. 2004, diciembre 8. «Empresarios preocupados por lento trámite de TLC con EE. UU». *La Nación*. Recuperado el 5 de mayo del 2009, de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2004/diciembre/09/ultima-cr5.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2004/diciembre/09/ultima-cr5.html)

12. Entrevista a consultor externo del PRUGAM (2012).

13. Decreto Ejecutivo número 35748-MP-MINAET-MIVAH.

14. Sala Constitucional de Costa Rica, Sentencia 13436-11 del 20 de octubre del 2011.

ñal clara acerca del futuro del proyecto, el cual fue efectivamente desaprobado por el INVU menos de un mes después.

La segunda administración Arias Sánchez (2006-2010), durante la cual el PRUGAM se desaprobó, fue importante en el restablecimiento y la profundización de medidas en aras de la competencia y el libre comercio que habían sido pospuestas por la administración de Pacheco de la Espriella. En aquella coyuntura, la actitud del gobierno hacia la planificación urbana era muy distinta. Arias Sánchez llegaría al poder con la aprobación del TLC con Estados Unidos como principal punto de agenda (ACAN-EFE 2005) y en una ajustada elección que mostró en buena medida la división alrededor del tema y que confirmó la crisis del bipartidismo costarricense.

Este sería un período de múltiples tensiones y quiebres con la institucionalidad estatal y la legalidad, desde el momento mismo en que la reelección presidencial fue permitida en clara tensión con la Constitución Política y con el parlamento (ANEP 2013). Arias fue apoyado por una élite económica local, la cual estimó necesaria la vuelta del exmandatario en un contexto de crisis de liderazgo (Soto 2013) para impulsar esa agenda económica relegada y que había venido topando con múltiples trabas.

Con la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos después de un ajustado referéndum realizado en el 2007 (AFP 2007), esa élite económica intentó aprovechar la coyuntura para apresurarse a impulsar una serie de medidas que siguieron entrando en tensión con la institucionalidad, la legalidad y los discursos de sostenibilidad. La apertura del anillo de contención urbano fue una de ellas.

La administración Arias nombró un ministro de competitividad, quien realizó importantes esfuerzos para reducir la tramitología para los sectores empresariales al levantar trámites y normas que pudieran estar desacelerando iniciativas comerciales (Baldares 2008; Antillón 2012). Había una fuerte tendencia a la desregulación. De acuerdo con Arce (2015), eventualmente, un funcionario del PRUGAM, manifestó que el ministro también intentó influenciar a la entidad gestora del PRUGAM para favorecer ciertos proyectos inmobiliarios; a su vez, en el 2009 el coordinador legal de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental enfrentó una situación similar con respecto a un proyecto inmobiliario en el cantón de Desamparados al que se le había negado la viabilidad ambiental. En aquel contexto político intentó establecer regulaciones para el sector empresarial e iba contra la corriente que se estaba impulsando fuertemente desde el gobierno.

En aquella coyuntura de desregulaciones y de fomento de la competencia, el PRUGAM establecía una serie de criterios técnicos que reglamentaban las alturas y limitaba el espacio urbanizable a futuro. En conversación con el autor, el consultor ambiental en el PRUGAM (20 de julio de 2012) comentó que se establecieron unos Índices de Fragilidad Ambiental que eran una herramienta de regulación ambiental que intentó crear una forma de distinta de administrar los recursos ambientales a la que planteaba el anillo de contención urbana, al establecer criterios técnicos que limitaran el desarrollo urbano en

zonas donde pudiera significar un riesgo o una amenaza para la población y para ciertos recursos importantes de conservar, como el agua. Aquellas medidas eran la traducción de nociones de sostenibilidad presentes en el impulso internacional que se estaban intentando instaurar y demostraron ser polémicas frente a intereses empresariales locales. Si el PRUGAM llegaba a ser aprobado, esa traducción suponía una “evidente limitación para las actividades de ese sector inmobiliario y de la construcción”,<sup>15</sup> lo que significaba un revés frente a lo que se esperaba vendría con la aprobación del TLC.

La liberalización económica en Costa Rica ha respondido a visiones de corto plazo basadas en “*iniciativas oportunistas y disgregadoras*” (Solís 2006, 18), donde el capital transnacional y nacional coludió en sectores como el desarrollo inmobiliario-costero. Este fenómeno, promovido por la “*marca país*” (CEPAL 2008, 143), generó un primer boom (1997-2008) que acaparó el 40 % de la inversión extranjera directa, pero derivó en crisis ambiental y escasez hídrica debido a la “*limitada capacidad pública para el control y planificación*” (CEPAL 2008, 144). Tras la crisis financiera de 2008, el capita “*financiero-especulativo*” (Vargas 2015, 154) se consolidó como actor hegemónico e impulsó un segundo boom a partir de 2010 mediante créditos concentrados en construcción (50 % del total) e inversiones extranjeras en turismo y residencial (44.7 % en 2013) (CEPAL 2013, 46; Vargas 2015, 156).

La ausencia de planificación territorial intencional favoreció un modelo urbano fragmentado, donde priman la “*ganancia inmediata*” (Solís 2006, 18) y la “*extracción de rentas predatorias*” (Vargas 2015, 156). Esto ha perpetuado efectos como la gentrificación costera, monocultivos y huellas ecológicas irreversibles, lo cual evidenció cómo la desregulación beneficia intereses de capital en detrimento de la sostenibilidad socioambiental. Como señala Vargas (2015, 157), la opacidad institucional del Banco Central refuerza esta dinámica al blindar a los actores financieros frente a mecanismos democráticos. La adopción del PRUGAM pudo limitar estas prácticas de mercado y por ello fue visto como una limitación por sectores empresariales.

Una vez presentado, los conflictos aplazados surgirían con fuerza y desde diferentes frentes. El sector inmobiliario<sup>16</sup> abogó por una negociación directa en una mesa con la Entidad Gestora (Altmann 2009). Así, la entonces ministra de Vivienda de la administración Arias giró la orden a la entidad gestora de atender a esos sectores empresariales y sus demandas, en lo que fue presentado como “un proceso de revisión conjunta de la Propuesta” (Brenes 2009). Esto después de recibir una misiva del Programa de Competitividad y Eficiencia en la Construcción demandando que era “absolutamente necesario” que el PRUGAM no fuera aprobado al aducir como razones que “las observaciones y las recomendaciones” que ellos habían hecho llegar a la entidad gestora no habían sido incorporadas y que esto podría tener “efectos multiplicadores negativos en la inversión, el empleo y en general, en la situación económica del país” (Egloff, Murillo y Saborío 2009).

En junio del 2009 iniciaron unos “talleres de negociación” que fueron creados, en buena medida, para atender a ese sector empresarial. Si se adujo que el Comité Consultivo era un espacio selectivo, estos talleres tuvieron una

<sup>15</sup>. Encargado del Sistema de Vivienda y Urbanismo del PRUGAM, en conversación con el autor, 16 de julio de 2012.

<sup>16</sup>. Integrado por la CCC, el Consejo de Desarrollo Inmobiliario, el Colegio de Ingenieros y Arquitectos y el Programa de Competitividad y Eficiencia en la Construcción

participación más acotada. Esto hacía ver la importancia para el gobierno de que la política pública contara con la aprobación del sector empresarial frente a otros sectores de la sociedad civil que fueron omitidos. Esta nueva negociación se terminó por centrar en tres asuntos: las alturas y las densidades permitidas; el área disponible para urbanizar y la variable ambiental, que consistía en los ya mencionados Índices de Fragilidad Ambiental.

El consultor ambiental en el PRUGAM (20 de julio de 2012) también agregó que los polémicos Índices mostraban que el territorio de la GAM es de “origen tectónico”, “geológicamente muy activo” y, por lo tanto, expuesto a “muchas amenazas naturales”; en donde no hay “condiciones geológicas para expandir la ciudad hacia el norte o hacia el sur”; en ese momento, se calculó que “500 mil personas”, lo que corresponde a “20 % de la población total del país” habitaba en zonas de amenazas naturales. Durante la negociación, la Secretaría Técnica Ambiental le otorgó la viabilidad ambiental al PRUGAM (requisito que todo plan urbano debía cumplir), mediante la Resolución N.º 1308-2009-SETENA.

Tal hecho significó una conquista para el plan y un golpe para las pretensiones empresariales. Estas últimas intentaron aminorar el asunto restándole peso a los Índices de Fragilidad Ambiental al alegar que la planificación urbana no podía basarse en una zonificación ambiental, sino que tenía que equilibrarla con otros instrumentos y con las variables social y económica.<sup>17</sup>

Finalmente, intentaron que se eliminara del reglamento cualquier punto que limitara sus posibilidades de crecimiento a lo largo, a lo ancho y a lo alto. Frente a estas demandas y ya con la viabilidad ambiental aprobada, la entidad gestora del plan decidió no ceder y defender el criterio técnico emitido.<sup>18</sup>

Después de los pobres resultados que dejara la negociación forzada por el sector inmobiliario, el Programa de Competitividad y Eficiencia en la Construcción (Navarro, Altmann y Saborío 2009) envió, en setiembre del 2009, una nueva misiva para la ministra de Vivienda y Asentamiento Humanos. En ella se hacía un balance negativo de lo que fue la actividad y se presentó nuevamente una propuesta más agresiva “de eliminación de artículos”. Esta vez se demandó eliminar los artículos que: establecían “el carácter vinculante de los Índices de Fragilidad Ambiental para las municipalidades”; los que establecían “porcentajes, áreas, densidades y número de pisos”; los relacionados a la “protección ambiental” y “protección agropecuaria” por ser “improcedentes en este tipo de instrumento legal”; finalmente, los que impedían “los cambios futuros en usos del suelo”. La justificación se sustentaba en una retórica que defendía a la industria de la construcción y el mercado inmobiliario como garantes de bienestar colectivo y de desarrollo, lo que estaba siendo amenazado por el plan.

El sector inmobiliario y de la construcción fueron los primeros en utilizar, como argumento contra el proyecto, la violación de la autonomía municipal de decidir sobre el uso de sus territorios, al plantear los índices de fragilidad ambiental como una imposición externa. El PRUGAM como parte de sus productos realizó 22 planes reguladores para aquellas municipalidades que no

17. “(...) ellos (el PRUGAM) sólo utilizaron la variable ambiental, ni utilizaron las variables políticas y económicas ni humanas (...) Cuando nosotros decíamos ‘¡mire! esto se contradice con esto, o bien, aquí no hay conceptos económicos, digamos, sólo variables ambientales, no está la variable económica, no está la variable social’ (Director y funcionarios de la CCC, en conversación con el autor, 6 de agosto de 2012).

18. Encargado del Sistema de Vivienda y Urbanismo del PRUGAM, en conversación con el autor, 16 de julio de 2012.

tenían dicho instrumento de planificación, pero el mismo debía ser avalado por ellas mismas (Mata B. 2010). El asunto de la descentralización y el financiamiento de las municipalidades ha sido siempre un asunto polémico, a pesar de que la Asamblea Legislativa introdujo una enmienda al artículo 170 de la Constitución que obligaba a transferir a los gobiernos municipales, al menos, el 10 % de los ingresos corrientes proyectados por el Ejecutivo para cada ejercicio fiscal, esto no ocurrió. Había dudas de si las municipalidades contaban con el recurso técnico y económico para planificar. En el 2010, la presidenta del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal alegó que el PRUGAM era “una sombrilla (...) lo suficientemente grande para incluir todas las diversidades territoriales y las necesidades de los cantones de la GAM” (Linares, citado en Vindas Quirós 2010). También, en el 2010, los alcaldes de las municipalidades de Cartago urgieron al INVU a que aprobara el PRUGAM para poder avalar sus planes reguladores (La Nación 2010).

El Representante de la CCC en Comité Consultivo del PRUGAM (en conversación con el autor, 18 de julio de 2012) reconoció que la misiva inició como una “estrategia para frenar el PRUGAM a como diera lugar”, la cual presionaría nuevamente a nivel de Ministerio de Vivienda. La Unión de Cámaras de la Empresa Privada (actor político muy influyente a lo interno) empezó también a ejercer presión contra el plan. En las siguientes semanas, diferentes actores empezaron a criticar fuertemente al proyecto públicamente, entre ellos algunos alcaldes, mientras que algunos actores del sector académico y consultores salieron en su defensa.

Ante la división, el sector empresarial decidió llevar el asunto a estancias más altas: primero, presentaron sus demandas al entonces ministro de la Presidencia, quien era en ese momento Rodrigo Arias Sánchez, eventualmente, las elevarían a su hermano, el presidente de la República. El representante del sector de la construcción ante el PRUGAM -en entrevista con el autor<sup>19</sup>- afirmó haberse reunido con ambos, quienes le dieron la razón en que el plan “no se podía aprobar” bajo esas condiciones. Para este fue decisivo que los hermanos Arias tuvieran conocimientos en el área al ser “dueños de una empresa inmobiliaria”.<sup>20</sup> El presidente de la República era también un constructor. Esa posibilidad de pedir la intercesión de los más altos cargos políticos sobre un plan ya elaborado implicaba tensar la institucionalidad democrática y de derecho. El presidente tenía el suficiente poder para bloquear el plan. El despido de Eduardo Brenes como director del PRUGAM, posterior al polémico decreto presidencial para aumentar el anillo de contención urbana, se dio pocos meses después de estos acontecimientos, la desaprobación del PRUGAM vendría en el transcurso de poco más de un mes con lo que el boicot fue consumado (Cambroner 2010).

## Conclusión

El fracaso del PRUGAM se asienta sobre la complejidad institucional que ha dejado décadas de ajustes estructurales y reformas instauradas como parte de una conducción externa dirigida desde los centros globales y traducida desde los países periféricos. El dismantelamiento o debilitamiento de institu-

<sup>19</sup>. Representante de la CCC en Comité Consultivo del PRUGAM, en conversación con el autor, 18 de julio de 2012.

<sup>20</sup>. Efectivamente, durante la campaña electoral se había hecho eco de la declaración de bienes del entonces candidato y su participación en una gran cantidad de empresas “exportadoras, financieras, inmobiliarias y periodísticas”, entre las cuales era poseedor del “33,33 % del capital social de Inversiones La Lillyana, S.A.”. Véase: Emanuel García Jiménez. 2005, octubre 13. «Candidato Arias bien pertrechado», *Semanario Universidad*, acceso el 15 de marzo de 2015. <https://historico.semanariouniversidad.com/pais/candidato-arias-bien-pertrechado/>

ciones históricas, la aparición de nuevas instituciones traslapadas con esa herencia y la constante tensión y competencia entre ellas mismas por funciones fundamentales dentro de la institucionalidad, han ayudado a crear celos y conflictos interinstitucionales con pocos espacios y salidas para coordinar de forma efectiva. El conflicto entre el INVU y la Entidad Gestora del PRUGAM constituyen un ejemplo de este tipo de tensiones. La fragmentación institucional deviene de una sucesión de reformas que se superponen sobre otras anteriores, que han dejado una configuración institucional desde la cual el traslape y el bloqueo de las iniciativas es el resultado más probable.

El Programa del Estado de la Nación (Trejos 2015, 34) enfocaba, además, una sociedad costarricense turbulenta e insostenible hacia el bicentenario de la independencia, en la cual, había un “ambiente político de parálisis y vetos políticos”; la imagen de la parálisis es un tema recurrente en la democracia costarricense actual y surge desde diversos actores institucionales, políticos y privados.

Según el informe citado, el diagnóstico continuaba estableciendo que no era, únicamente, que el sistema político democrático costarricense ayudara poco a la concreción de una autonomía colectiva, sino que “ningún actor (individual o colectivo, formal o informal) tiene la capacidad para hacer que prevalezcan sus intereses o iniciativas”. La magnitud del problema se hace mayor, porque no hay un reconocimiento de la situación, lo que hace que los actores intenten por seguir imponiéndose con lo que se “exacerba la confrontación” y se dificulta aún más “la construcción de acuerdos”.

Es decir, estamos frente a un contexto socio-político, en el cual no solo no está resultando posible construir colectivamente las reglas sobre las que se erigirá esa sociedad, sino que con ello tampoco se está construyendo una realidad en que los individuos puedan construir sus propias reglas. El autogobierno individual y colectivo se construye de una interacción que se encuentra quebrada. No es un problema de una mayor cantidad de actores políticos participando de la toma de decisiones, sino de que los caminos para construir acuerdos de esa interacción están considerablemente inhabilitados. Es decir, hay un problema para establecer prácticas políticas basadas en un “entendimiento colectivo y un común asesoramiento” (Wagner 1997, 322).

Las formas políticas actuales dentro de la sociedad costarricense, resultado de los mismos ajustes y ofensivas modernizadoras superpuestas, reproducen una visión de la participación democrática como un asunto administrativo y de legitimación de decisiones tomadas de antemano respondiendo a una conducción externa de asuntos locales. No es solo entonces que existe una dificultad para el entendimiento colectivo, sino que además existe un desajuste “entre las fronteras de la comunidad” política y “el espectro de las prácticas” (Wagner 1997, 322). Las decisiones, que se legitiman a través de los procesos de consulta, provienen de proyectos y disposiciones externas a la comunidad política.

El boicot del PRUGAM fue más que el rechazo a una propuesta de planificación urbana, sino que además fue un intento por torcer esa conducción exter-

na para favorecer o sostener los intereses de sectores poderosos localmente que podían verse afectados por la institucionalización de un cierto orden y de unas determinadas prácticas con respecto al espacio urbano. El lugar de los sectores empresariales en la actual ofensiva de mercado, les da un peso político fundamental en el veto de medidas que puedan afectarles, lo que en sí mismo atenta contra los intentos por crear órdenes pretendidamente racionales o técnicos cuando estos se oponen a sus intereses. Las fantasías técnicas son disciplinadas por los intereses económicos locales con el poder suficiente para vetarlas. Dentro de esa razón de poder, en el marco de esa institucionalidad fragmentada y de las formas políticas existentes, el boicot, la traba o el veto de los intentos por modernizar se convierten en el resultado más probable. Dicho resultado no deviene de un boicot externo, sino impelido por las propias contradicciones internas del proyecto ensayado.

## Bibliografía

- ACAN-EFE. 2005, junio 06. «Óscar Arias viaja a Washington para promover TLC». *Al Día*. [http://www.aldia.cr/ad\\_ee/2005/junio/06/ultimahora2.html](http://www.aldia.cr/ad_ee/2005/junio/06/ultimahora2.html)
- AFP. 2007, mayo 04. «La convocatoria a referéndum sobre TLC atiza enfrentamiento en Costa Rica». *La Nación*. <https://www.nacion.com/archivo/la-convocatoria-a-referendum-sobre-tlc-atiza-enfrentamiento-en-costa-rica/DFSZG6AS2RBFJFPNIVVADS4IRQ/story/>
- ANEP. 2013. *Reelección Presidencial: Sala IV anuló al Parlamento*. San José: ANEP.
- Antillón, Mayi. 2012, mayo 30. «En simplificación de trámites, también avanzamos...». *La Nación*. <https://www.nacion.com/archivo/en-simplificacion-de-tramites-tambien-avanzamos/UPB5DJOP3FFRHEEZLLZJRBIMTE/story/>
- Aguilar, Carlos. 2012. *Transitions Towards Post-Extractive Societies in Latin America: An answer to the EU Raw Materials Initiative*. Santiago: The UN Commission for Latin America.
- Alon, Anna. 2013. "Institutional Complexity and Dual Institutionalality: The Case of IFRS Adoption in Russia." *Corporate Governance: An International Review* 21: 42–57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8683.2012.00927.x>.
- Altmann, R. 2009. Carta a Eduardo Brenes Mata, director del PRUGAM. 25 de febrero. *Correspondencia PRUGAM 2009*. Archivo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Araya, J. 2014. "Cuestionan nuevo plan regional urbano GAM 2013–2030." *Semanario Universidad*, 10 de septiembre. Consultado el 3 de diciembre de 2015. <http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/cuestionan-nuevo-plan-regional-urbano-gam-20132030/>

- Arce, Jorge. 2015, mayo 18. «Woodbridge citó a funcionario que recomendó negar permiso». *El Financiero*. «»
- Argüello Rodríguez, Manuel. 2012, junio 22. «Estado paralelo: Esquemas de Privatización». *MARBLOG*. Acceso el 10 de junio de 2016. <http://marbloggg.blogspot.com/2012/06/estado-paralelo-esquemas-de.html>
- Arif Mustunsir, Muhammad. 2015. «Sustainability vs Economic Growth: A Third World Perspective». *World Journal of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development* 11(4): 312-24. <https://doi.org/10.1108/WJEMSD-04-2015-0018>.
- Arroyo Picard, Alberto, Rodríguez, Graciela, y Norma Castañeda Bustamante. 2009. *The European Union: promoter of regional integration in Latin America? Rhetoric and Reality* Ámsterdam: Transnational Institute.
- Badie, Bertrand. 1992. "Análisis Comparado y Sociología Histórica." *Revista Internacional de Ciencias Sociales: La Sociología Histórica* XLIV(3): 341–350.
- Baldares, Eduardo. 2008, febrero 18. «El país está enfermo de trámites». *La República*. [https://www.larepublica.net/noticia/el\\_pais\\_esta\\_enfermo\\_de\\_tramites](https://www.larepublica.net/noticia/el_pais_esta_enfermo_de_tramites)
- Ball, Morgan. 2001. *La evolución política de vivienda en Costa Rica a partir de 1986*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Barrantes, Alberto. 2014, junio 03. «Presidenta del INVU denuncia monopolio en casas de bien social». *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/presidenta-del-invu-denuncia-monopolio-en-casas-de-bien-social/CQO5AXTXSZFR3DDBDUHWG3BPW4/story/>.
- Bebbington, Anthony, Leonith Hinojosa, Denise Humphreys Bebbington, María Luisa Burneo, y Ximena Wernaars. 2008. *Mining and Social Movements: Struggles Over Livelihood and Rural Territorial Development in the Andes*. "World Development" 36, no. 12: 2888–2905.
- Birch, Kean. Les Levidow y Theo Papaioannou. 2010. «Sustainable Capital? The Neoliberalization of Nature and Knowledge in the European "Knowledge-based Bio-economy"». *Sustainability* 2(9): 2898-2918. <https://doi.org/10.3390/su2092898>.
- Brenes, Eduardo. 2009. Carta a Clara Zomer, ministra del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. 25 de agosto. *Correspondencia PRUGAM 2009*. Archivo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Brenes Mata, Eduardo. 2011. *Informe final de Gestión para la Compañía Nacional de Fuerza y Luz*: 69-75.

- Cámara Costarricense de la Construcción. 2004. *Memoria institucional*. San José: Cámara Costarricense de la Construcción.
- Cambroner, C. 2010. "¿Quién pidió la cabeza del exdirector del PRUGAM?" *Fusil de Chispas*, 5 de marzo. Consultado el 23 de enero de 2012. <http://www.fusildechispas.com/2010/03/quien-pidio-cabeza-exdirector-prugam-eduardo-brenes/>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2008. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2013*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. (2010). *Hacienda Empresas*. Archivo Excel. Acceso el 21 de noviembre de 2024. [http://cfiahacienda.weebly.com/uploads/5/6/0/1/5601764/\\_haciendaempresas\\_2010.xlsx](http://cfiahacienda.weebly.com/uploads/5/6/0/1/5601764/_haciendaempresas_2010.xlsx).
- Córdoba, Javier. 2010, marzo 10 «Polémica por decreto: Separado exdirector de PRUGAM por disentir con ministra de vivienda», *Semanario Universidad*. <https://historico.semanariouniversidad.com/pais/polmica-por-decreto-separado-exdirector-de-prugam-por-disentir-con-ministra-de-vivienda/>
- Dirección General de Auditoría. 2009. *Informe de un estudio sobre planificación urbana y permisos de construcción efectuado en la Dirección de Urbanismo del INVU*. San José: Contraloría General de la República. Departamento de Organismos Descentralizados.
- D'Urso, Angelo. 2001. *Informe de identificación. Proyecto integrado de planificación urbana de la Gran Área Metropolitana (GAM) del Valle Central del País*. San José, Costa Rica: PRUGAM.
- Dardot, Pierre, y Christian Laval. *La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Traducido por Amparo Céspedes Gallego. Barcelona: Gedisa, 2013.
- . 2019. *Never-ending Nightmare*. Londres: Verso.
- Egloff, Enrique., Raldall Murillo, y Orlando Saborío. 2009, mayo 21. Correspondencia a Clara Zomer. Archivo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, PRUGAM.
- European Commission. 2002. *Regional Strategy Paper for Central America. 1998-2002*. Bruselas: European External Action Service.
- Feigenblatt, Hazel. 2004, setiembre 12. «Caso CCSS-Fischel: Seguro Social Amenazado». *La Nación*. Acceso el 23 de mayo de 2016. [http://www.nacion.com/ln\\_ee/ESPECIALES/ccss-fischel/n0912.html](http://www.nacion.com/ln_ee/ESPECIALES/ccss-fischel/n0912.html).
- Fernández, E. 2013. "Ministerio de Vivienda definió el Plan GAM 2013 para relanzar ordenamiento urbano." *El Financiero*, 3 de noviembre.



- Consultado el 3 de diciembre de 2015. [http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Plan\\_GAM\\_2013-municipalidades\\_de\\_San\\_Jose-urbanismo\\_0\\_401959836.html](http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Plan_GAM_2013-municipalidades_de_San_Jose-urbanismo_0_401959836.html)
- García Jiménez, Emanuel. 2005, octubre 13. «Candidato Arias bien pertrechado». *Semanario Universidad*. Acceso el 15 de marzo de 2015. <https://historico.semanariouniversidad.com/pais/candidato-arias-bien-pertrechado/>.
- Guillén-Montero, Douglas, Óscar Antonio Núñez-Román, Jacqueline Vargas-Bogantes, y Luis Mauricio Vega-Ramírez. 2021. "Situación de los Sistemas de Información Territorial para la Gestión Municipal: Caso de la GAM, Costa Rica, 2018." *Revista Geográfica de América Central* 66(1): 1–25. <https://dx.doi.org/10.15359/rgac.66-1.3>.
- Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism* (Oxford: Oxford University Press).
- Hillman, Amy y William P. Wan. 2005. «The Determinants of MNE Subsidiaries Political Strategies: evidence of institutional duality». *Journal of International Business Studies* 3(36): 322-40. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8400137>.
- İşleyen, Beste. 2015. «The European Union and neoliberal governmentality: Twinning in Tunisia and Egypt». *European Journal of International Relations* 21(3): 672–90. <https://doi.org/10.1177/1354066114554464>.
- Klotchkov, Vladimir. 2001. «Brevísima historia de la planificación urbana de San José». *Ambientico* 99: 4-6.
- La Nación. 2005. "Costa Rica fortalecerá municipalidades con ayuda europea." 5 de octubre. <https://www.nacion.com/archivo/costa-rica-fortalecera-municipalidades-con-ayuda-europea/BRVQNERTKJC5LDZVGDYWBT6WJY/story/>
- .2010. "Municipios de Cartago urgen aprobación de Prugam." 20 de febrero. <https://www.nacion.com/el-pais/municipios-de-cartago-urgen-aprobacion-de-prugam/CNV52UAMTVENHNSUHSEEDY2CHM/story/>
- .2013, octubre 01. «La reestructuración del INVU». *La Nación*. <https://www.nacion.com/opinion/editorial/la-reestructuracion-del-invu/OVLCZQRYCRBONPLIYZTQNCYYQ/story/>
- Mata B., Alonso. 2010. "INVU rechaza reordenamiento de la Gran Área Metropolitana: Estado invirtió 7,5 millones de euros en plan que no ejecuta." *La Nación*, [fecha exacta si disponible].
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y Ministerio de Planificación Nacional. 2002. «No. ALA/2002/001 068 Convenio de Financiación Específico entre la Comunidad Europea y la República de Costa Rica». San José. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_c](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_c)

[ompleto.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52811&nValor3=57414&strTipM=T C#:~:text=%2DQue%20la%20Ley%20N%C2%BA%208342,y%20t%C3%A9cnica%20y%20de%20la](#)

Ministerio de Comercio Exterior. 2012. *Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Documento explicativo*. San José: COMEX.

Morales, Abelardo. 1988. «Polémicas declaraciones de John Biehl: el estado paralelo de la AID en Costa Rica». *Revista Aportes* 8(46).

Moreno, Naomi. Alejandro Puigrefagut e Ignacio Yáñez. 2018. «The European Union's Soft Power: Image Branding or Neo-colonialism?». Working Paper. Center for Global Affairs and Strategic Studies.

Musiałkowska, Ida. 2011. «Transfer of the European Regional Policy to Latin America». Draft version. Puznan: University of Economics.

Navarro, Manuel, Rodrigo Altmann, y Orlando Saborío. 2009, septiembre 10. Correspondencia a Clara Zomer. PRUGAM 2009. Archivo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

PRUGAM. 2004. *Plan Operativo Global del PRUGAM*. San José: PRUGAM.

Retana Guido, Juan Carlos. 2010. "Entre el Anillo de Contención Urbana y el Proyecto PRUGAM." *Diario Extra*, 8 de junio de 2010.

Rivera, Ernesto y Mauricio Herrera. 2004, octubre 27. «Caso ICE-ALCATEL: Controversia de una adjudicación». *La Nación*. Acceso el 21 de marzo de 2015.  
<http://www.nacion.com/lne/ESPECIALES/ice-alcatel/n1027.html>.

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) y Comunidad Europea. (2001). *Memorandum de Entendimiento entre la Comunidad Europea y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana sobre las orientaciones plurianuales para la puesta en marcha de la cooperación comunitaria*. Firmado el 26 de marzo de 2001 en Guatemala. Acceso el 21 de noviembre de 2024.  
[https://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=memo\\_530\\_2\\_16062005.htm](https://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=memo_530_2_16062005.htm).

Solís, Manuel. 2006. *La institucionalidad ajena: los años cuarenta y el fin de siglo*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Soto Morales, Eugenia, 2012, septiembre 07. «Estado costarricense se hincha: Desde 1949, nacen en promedio unas cuatro instituciones públicas cada año; y llegan para quedarse. » *El Financiero*.  
<https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/estado-costarricense-se-hincha/XNWXWZ4QORAKXBLTFVSLUIMRBE/story/>.

———. 2013, marzo 10. «Reelección presidencial en Costa Rica cambió reglas de proceso político». *El Financiero*.  
<https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/reeleccion->

[presidencial-en-costa-rica-cambio-reglas-de-proceso-politico/DZV3VKVVZND5DJMR2RVB3FECBM/story/](https://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr/server/api/core/bitstreams/1f33015f-2728-4b4c-a960-7566fd0dad9f/content)

La Nación. 1988, mayo 11. "Reorganización total en el INVU: Máxima eficiencia y optimización de los recursos". *La Nación*.

Trejos, Juan Diego. 2015. *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2014*. San José: PEN.

Valverde, Luis. 2001. "Pacheco, un mariachi de otra orquesta." *La República*, 10 de septiembre. Consultado el [fecha de consulta]. <https://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr/server/api/core/bitstreams/1f33015f-2728-4b4c-a960-7566fd0dad9f/content>.

Vargas, Monserrath. 2015. "Desarrollo urbano afecta recarga de mantos acuíferos en Heredia." *La Nación*, 22 de marzo.

Vindas Quirós, Leticia. 2010. "Ordenar la GAM genera encontronazos: Prugam carece de apoyo en el país." *El Financiero*, 11 de abril. [http://www.elfinancierocr.com/ef\\_archivo/2010/abril/11/economia2311931.html](http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2010/abril/11/economia2311931.html).

Wagner, Peter. 1997. *Sociología de la modernidad: Libertad y disciplina*. Primera Edición en español. Barcelona: Empresa Editorial Herder, S.A.

———. 2008. *Modernity as Experience and Interpretation: A New Sociology of Modernity*. Cambridge: Polity Press.