

Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial



307.1

H557p Hernández González, Carolina

Planificación urbana y ordenamiento territorial / Carolina Hernández González -- San José, C.R. : Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local, UNED, 2021

1 recurso en línea (135 páginas) : PDF ; 3.32 Mb

ISBN 9789930614167

1. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL 2. ORDENAMIENTO TERRITORIAL
I. Título

Créditos

Equipo editor

Ana Echeverri Echeverri

Marqueza Chamorro González

Rubén Rojas Grillo

Mediación pedagógica

Ana Echeverri Echeverri

Especialista

Cinthia Carpio Barrantes

Edición y coordinación de producción

Ana Echeverri Echeverri

Marqueza Chamorro González

Diseño gráfico e ilustración de portada

Wendy Naranjo Abarca. La portada ha sido diseñada usando imágenes de Freepick.com

Diagramación de páginas internas

Handerson Bolívar Restrepo - Jander Bore www.altdigital.co

Apoyo administrativo

Vilma Vargas Guzmán

Contenido

Presentación	5
Guía de uso del material didáctico	6
Objetivo general	8

UNIDAD I

Comprensión de la Realidad Territorial y su Transformación en las Diferentes Escalas	9
1. Análisis del territorio: concepto, escalas, características urbano y rural, y la importancia del territorio urbano	11
2. Problemáticas comunes en materia territorial (ambientales, de movilidad, urbanas, sociales, legales, económicas, entre otras)	18
3. Algunas problemáticas y desafíos urbanos son:	25
4. El papel del cambio climático en la planificación urbana y el ordenamiento territorial	29
5. Alternativas de solución de las problemáticas según las características específicas de cada zona (rural, urbana, costera) y dinámicas territoriales asociadas	31

UNIDAD II

Instrumentos de Planificación Territorial y Gestión Metropolitana	47
1. Planificación territorial: concepto, definiciones, escalas	49
2. Políticas públicas	54
3. Planes regionales	58
4. Planes Reguladores	61
5. El papel de los Gobiernos locales en la planificación territorial	68
6. Visión urbana: concepto, alcance, importancia	70
7. Gestión territorial: mecanismos financieros, jurídicos y urbanísticos	71

UNIDAD III

Aspectos Ambientales, Económicos y Sociales que Inciden en el Desarrollo de las Ciudades	79
1. Análisis urbano: proceso, conceptos, rasgos de caracterización	81
2. Aspectos ambientales, económicos y sociales que inciden en el desarrollo de los territorios urbanos	83
3. Red hídrica, cobertura vegetal, paisaje	84
4. Desechos sólidos	88
5. Contaminación sónica	90
6. Actividades económicas principales	91
7. Aspectos sociales	97
8. Captación de recursos base suelo para financiamiento para obras públicas y equipamiento	99
9. Acceso a vivienda y servicios básicos de calidad	102
10. Identidad urbana, comunidad y sentido de pertenencia	102

UNIDAD IV

Desarrollo Local y Tendencias de Planificación y Gestión Territorial	109
1. Actores locales	111
2. Autonomía local	112
3. Instrumentos locales de ordenamiento del territorio	114
4. Mecanismos de gestión del suelo	116
5. Renovación y rehabilitación urbana	120
6. Estudio de casos	124
7. Consideraciones y recomendaciones	136
Referencias	142

Presentación

El Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), ha desarrollado distintos procesos educativos en los municipios y gobiernos locales del país, procurando siempre, desde la óptica de los procesos de extensión universitaria, potenciar el “diálogo de saberes y sinergias” entre los diferentes “actores” y “agentes” locales, que contribuyan al fortalecimiento y democratización del tejido sociopolítico y comunitario de los territorios.

En concordancia con lo que establece nuestro objetivo general de creación, hemos promovido “estrategias y servicios de educación superior a distancia, formal y no formal, para el desarrollo integral y participativo territorial, garantizando calidad y equidad de oportunidades educativas mediante el fortalecimiento de la diversidad de actores y agentes en sus procesos de gestión comunal y prioritariamente municipal...”.

El presente material educativo responde a diversas iniciativas contempladas en el Plan Estratégico del Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (FCMDL), vigente 2014 -2021 y a los resultados de la praxis educativa en los distintos territorios. Nuestro objetivo es consolidar experiencias y conocimientos que son resultados de los propios actores y agentes locales, de manera que se mejore la capacidad de gestión política territorial para la concreción de espacios y mecanismos para el fomento de la gobernanza en los cantones del país, y con ello sumar al desarrollo territorial en función del bienestar de los y las munícipes.

Asimismo, este tipo de iniciativas coadyuva en la construcción de una universidad más cercana de los intereses de las distintas comunidades y municipios del país.

Rubén Rojas Grillo
Director a.i.

Guía de uso del material didáctico

6

La metodología de este material está concebida como un proceso para la promoción del autoaprendizaje, por ello es de carácter teórico-práctico y propone el acercamiento a la temática mediante estrategias como consultas, investigaciones, ejercicios prácticos y diálogo con las personas involucradas en el desarrollo integral de los territorios. Lo anterior con el objetivo de estimular el intercambio de conocimientos, ampliación y profundización de los conocimientos existentes. Para ello, se le propone a cada persona participante partir de sus propios saberes y experiencia, activarlos, explicitarles y realimentarlos con los textos del presente material y con los conocimientos de sus interlocutores.

El texto provee una base conceptual, marco jurídico, líneas de análisis y ejemplos de aplicación con los cuales el participante puede interactuar para generar nuevos conocimientos. Para eso, hemos estructurado el material a partir de actividades que le guíen en su proceso de aprendizaje y apropiación de cada una de las temáticas expuestas en este y, de manera especial, que usted pueda ampliar y ver otras miradas de los contenidos.

Cada actividad está representada mediante un icono o un título específico, ahora le invitamos a conocer el significado de la simbología para aprovechar mejor en su proceso de aprendizaje e interacción con el material:



Para comenzar

Cada tema inicia con una actividad pedagógica introductoria que le permitirá reflexionar sobre los conocimientos que usted tiene al respecto, producto de su experiencia y/o formación y que podrá enriquecer con la información de este módulo.



Reflexión final

Aquí le estamos presentando una reflexión o conclusión sobre el tema, usted también puede tener la propia, es un recurso para afianzar lo visto en la unidad.



Mirada adicional

Representa la invitación a conocer otras miradas sobre la temática o que se relacionen con esta.



Actividades de autoevaluación

Cada vez que encuentre este icono, significa que debe realizar las actividades sugeridas y tiene el propósito de que usted se autoevalúe

Objetivo general

8

Fortalecer capacidades y habilidades para la planificación urbana y el ordenamiento territorial a nivel local, regional y nacional, mediante el intercambio sobre temas atinentes con diversos actores con incidencia territorial para liderar procesos de planificación del desarrollo territorial.

Unidad

I

Comprensión de la Realidad Territorial y su Transformación en las Diferentes Escalas

9

Objetivo de la unidad

Analizar el origen de las principales problemáticas territoriales y urbanas, tanto en el nivel nacional como regional y local, para una planificación sostenible.

Temas

Para el logro de este objetivo se abordan los siguientes contenidos:

1. Análisis del territorio: concepto, escalas, características urbano y rural, y la importancia del territorio urbano.
2. Problemáticas comunes en materia territorial: ambientales, sociales, económicas, políticas.
3. Problemáticas y desafíos urbanos.
4. El papel del cambio climático en la planificación urbana y el ordenamiento territorial.
5. Alternativas de solución de las problemáticas según las características específicas de cada zona (rural, urbana, costera) y dinámicas territoriales asociadas.

Introducción

10

La Unidad I se organiza en cinco partes; la primera parte inicia con el análisis del territorio, su concepto, escalas que lo componen y la diferencia entre las características de un territorio urbano y rural, así como el estudio de distintas razones que hacen el territorio urbano sumamente importante en los objetivos de ordenamiento territorial y para impulsar objetivos de desarrollo sostenible. La Unidad I continúa estudiando las problemáticas más comunes de un territorio. Problemáticas ambientales, sociales, económicas y políticas son analizadas, así como un enfoque en el desafío del cambio climático y los desafíos de las ciudades en temas de ordenamiento y planificación.

La unidad cierra con la descripción de algunas de las soluciones que pueden ser aplicadas según las características de la zona. Esta unidad busca dar una base para tomar en cuenta en los temas a complementar en las siguientes unidades. Los contenidos aquí desarrollados tienen una visión que parte de la realidad costarricense, la cual será complementada en algunos conceptos con una perspectiva de la aplicación a nivel global debido a la interrelación de los temas estudiados.



Para comenzar

El objetivo del siguiente ejercicio no es evaluativo, sino que busca explorar los conocimientos, experiencias y expectativas previas en relación con los temas de esta unidad. Con este fin, le invitamos a reflexionar a partir de su experiencia las siguientes interrogantes:

- ¿Qué es un territorio rural o urbano?
- ¿Cuáles son las problemáticas más comunes en los territorios?
¿Con el paso del tiempo estas problemáticas se han agravado o han mejorado?
- ¿Cuáles son algunos de los impactos del cambio climático en las ciudades?
- ¿Cuáles son algunos actores clave para el ordenamiento territorial?

1. Análisis del territorio: concepto, escalas, características urbano y rural, y la importancia del territorio urbano

Antecedentes

11

Costa Rica y su territorio se enfrentan en la actualidad a desafíos inmediatos futuros, los cuales demandan un cambio en la gestión del territorio para contrarrestar y revertir las problemáticas agravantes. La realidad nacional nos presenta una conglomeración urbana principal: el Gran Área Metropolitana, con 1779 km², y cerca del 50% de los habitantes del país (INVU, 2013), un sistema de ciudades intermedias en rápido crecimiento (Programa Estado de la Nación, 2017), así como una gran cantidad de asentamientos humanos de escala pequeña con características rurales. Costa Rica, así como la mayoría de ciudades latinoamericanas, enfrenta una gran necesidad de planificación y gestión del territorio, un enfoque con bases de planificación a largo plazo, de carácter preventivo de riesgos, de construcción colaborativa, y de evolución a modelos más sostenibles con priorización en las poblaciones más vulnerables (Naciones Unidas, 2018)

La transformación de los territorios y la tensión que esto genera sobre los sistemas ambientales y sociales se suma a los desafíos globales de degradación ambiental y cambio climático, colocando a las ciudades como uno de los espacios más vulnerables a los impactos en los próximos años, pero que ya empiezan a manifestarse (Alpizar, Madrigal y Salas, 2018). Las problemáticas no se presentan de manera aislada, es posible analizarlas y entender sus relaciones unas con otras y cómo se retroalimentan. Esto es importante no solo para entender a profundidad cada dinámica territorial o problemática y sus raíces, sino además para lograr posteriormente tener una respuesta adecuada, buscando el mayor impacto posible actuando desde las bases del problema.

El reconocimiento y entendimiento de estos desafíos debe dirigirnos a la construcción de nuevos y actualizados paradigmas de intervención, de nuevas plataformas de operación, y de un activo reconocimiento del rol que tiene la configuración de nuestro hábitat humano en nuestra calidad de vida y bienestar.

En esta unidad se analizarán las bases de organización de los territorios, sus distintas escalas, procesos de transformación y las principales problemáticas que se presentan

a nivel nacional, regional y local. Al final de la unidad, se espera que la persona estudiante tenga una visión general de las problemáticas territoriales y urbanas más comunes, que pueda identificarlas en los distintos contextos en los que habita, así como un entendimiento de los actores locales con un papel importante en la construcción de los territorios.

¿Qué entendemos por territorio? ¿Cómo se organiza el territorio?

12

Desde la perspectiva económica, un territorio es el lugar donde personas y empresas pueden establecer relaciones, y donde la parte institucionalidad establece y aplica estructuras de regulación a la sociedad. Así mismo, un territorio contiene las relaciones de mercado y de regulación que determinan los sectores productivos y las capacidades de innovación que permiten el desarrollo y diversificación productiva. (DEMUCA, 2009)

Un territorio está formado por un conjunto de dinámicas: sociales, ambientales, económicas, políticas, culturales, entre otras, que funcionan como capas en el territorio; comprende además áreas de sociabilidad, memoria, patrimonio cultural, identidad, sistemas ambientales, factores de producción y ecosistemas específicos. Por esta razón es necesario comprenderlo desde sus múltiples dimensiones o perspectivas. Es un espacio físico, con características geográficas, las cuales tienen una fuerte influencia sobre las dinámicas económicas, culturales y sociales.

Uno de los aspectos más importantes del territorio es su estructura; cada país define la estructura administrativa de su territorio y las potestades políticas que tiene cada una de estas divisiones. En Costa Rica, la división administrativa se establece en tres áreas administrativas: la provincia, el cantón, y el distrito. De acuerdo con la Ley sobre División Territorial Administrativa N.º 4366 de 1969, según sus artículos 4, 9 y 14, se considera como:

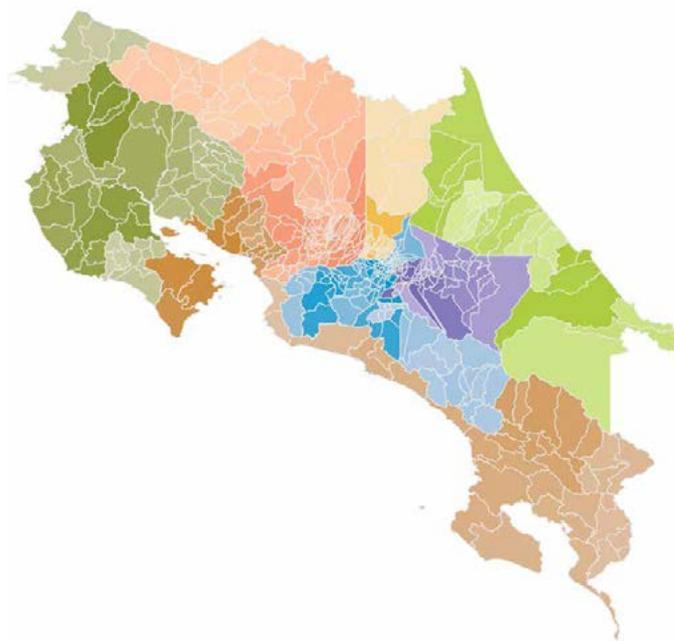
Provincia: un territorio geográfico con una población no menor al diez por ciento de la población total del país, y que por ley deben conservar al menos ese mismo porcentaje de población. Los límites geográficos fueron acordados por el Instituto Geográfico Nacional, (IGN). Costa Rica tiene siete provincias: San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón.

Cantón: son las unidades territoriales con una población que representa al menos el uno por ciento de la población total del país, con algunas excepciones expresadas en la Ley. Un total de 83 cantones comprenden el territorio nacional. El último cantón formado fue Río Cuarto en el año 2019 y el cantón de mayor extensión territorial es San Carlos. Estas áreas geográficas son de gran importancia a nivel político, debido a que cada cantón dispone de un Gobierno local para su gestión administrativa.

Distrito: son las unidades de territorio con una población mínima del diez por ciento de la población total del respectivo cantón. El Poder Ejecutivo declarará, por acuerdo y recomendación de la Comisión Nacional de la División Territorial Administrativa, la creación de los distritos, indicando su cabecera, los poblados que los forman y sus límites detallados. Actualmente la división territorial comprende 488 distritos.

Figura 1

Provincias, cantones y distritos de Costa Rica



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo (2016).

Figura 2

Mapa de regiones Socioeconómicas de Costa Rica



Fuente: Elaboración propia, 2020.

Territorio urbano. Territorio rural

El territorio tiene un grado de urbanización mayor o menor. A nivel internacional, no existe una propuesta única para la definición de la clasificación urbano o rural, y no existe una sola definición que se pueda aplicar a todos los países del mundo o incluso a los países de una misma región. Cuando no hay recomendaciones regionales sobre el tema, cada país debe establecer una definición propia que responda a sus necesidades.

Territorio urbano

Con fines de comparabilidad internacional, para “lo urbano” se utilizan en muchos casos características como el tamaño de la localidad, la cantidad de habitantes, la estructura socioeconómica o las características espaciales de densidad y organización. En Costa Rica, el INEC califica los territorios en urbanos y rurales según las características de criterio físico y funcional. El país define urbano a los centros administrativos de los cantones (INEC, 2016).

Dentro del territorio considerado urbano existen ciudades de distintas escalas: Costa Rica cuenta con una ciudad principal que es su capital San José, y centros poblacionales pequeños en las cabeceras de cantones a lo largo del territorio; pero además tiene ciudades intermedias.

De las *ciudades intermedias* no hay consenso sobre la dimensión espacial o características específicas que las define. En cada país tienen escalas muy distintas que responden a la diversidad de cada nación.

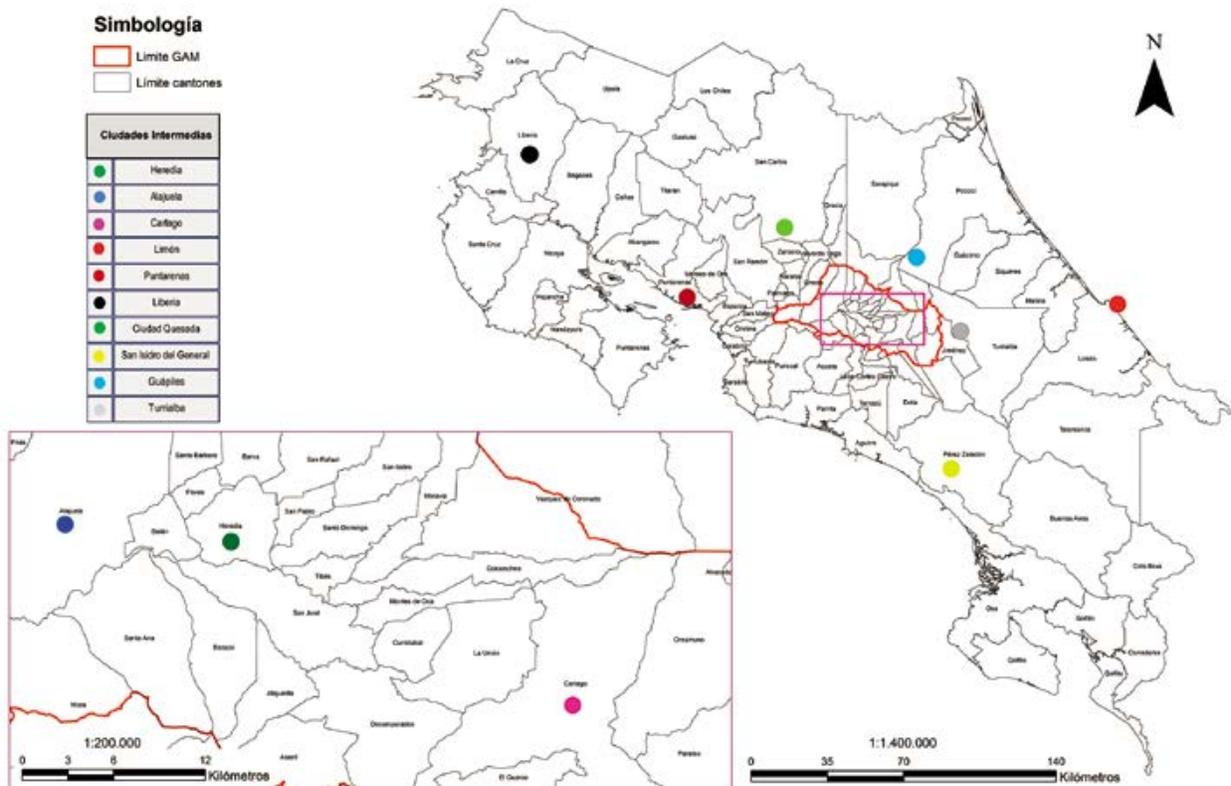
En naciones pequeñas, donde hay una o como máximo dos metrópolis dominantes (como sucede en parte de América Latina), las demás ciudades están poco pobladas y, en ocasiones, su pobreza les resta peso económico (Sánchez, 2017). Por tanto, sin ser los centros urbanos principales, lo que resalta en las ciudades intermedias es que funcionan como canales para el desarrollo de las actividades económicas y sociales de sus regiones. Ese rol es el que las diferencia, más allá del tamaño de su territorio o de su población (Llop y Bellet, 2000). En Costa Rica, muchas de las ciudades intermedias son relativamente jóvenes. (Programa Estado de la Nación, 2017, p.44)

La mayoría de ciudades intermedias de Costa Rica se ubican fuera de la GAM (Programa Estado de la Nación, 2017), con una estructura polinuclear (Pujol, 2004); operan como importantes centros regionales por su funcionalidad; cuentan con una infraestructura institucional que las distingue en su entorno: universidades, hospitales, sucursales de entidades públicas y múltiples actividades económicas. Algunas de ellas identificadas por el Informe Estado de la Nación son Puntarenas, Liberia, Ciudad Quesada, San Isidro del General, Guápiles y Turrialba. No obstante, las cabeceras de Alajuela, Heredia y Cartago también pueden considerarse como ciudades intermedias.

A nivel mundial también existen ciudades de mayor tamaño denominadas megaciudades. Las *megaciudades* se definen cuantitativamente como aquellas ciudades con una población mayor a los diez millones de personas (Kraas & Mertins, 2014) y, por lo general, con una alta densidad. De acuerdo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2019), existen 33 megaciudades en el mundo; sin embargo, este número va en ascenso. En Latinoamérica, es posible encontrar megaciudades en Brasil, México, Colombia, Perú y Argentina (Naciones Unidas, 2019). Costa Rica es un país de aproximadamente cinco millones de habitantes (INEC, 2011) y no posee megaciudades; por el contrario, sus territorios urbanos son de baja densidad y gran esparcimiento espacial.

Figura 3

Mapa de ubicación de ciudades intermedias fuera de la GAM



Fuente: Programa Estado de la Nación (2017).

Territorio rural

Dar una definición de territorio rural tampoco es fácil ni existe una sola definición de consenso, ya que los propios límites entre lo urbano y lo rural son difusos. Tradicionalmente, se ha relacionado rural con lo agrario, visión que ha quedado obsoleta por los nuevos procesos y actividades que se desarrollan en los espacios rurales (Esparcia y Noguera, 1995)

El espacio rural es un territorio donde se dan una serie de dinámicas y características concretas que se relacionan con la existencia de una escasa distribución de la población en un ámbito donde los espacios no construidos son la nota predominante. Asimismo, se caracteriza por la utilización de los suelos para la agricultura, la ganadería y la ocupación forestal. (Cortés, 2013, p. 02)

En Costa Rica, todo el territorio que no es urbano es considerado rural. Presentan baja densidad; sin embargo, se pueden encontrar conglomerados de viviendas o viviendas dispersas, así como centros de poblados con presencia de servicios e infraestructura (INEC, 2016).

Rururbano

Parte de la transición entre los territorios urbanos y rurales determina otras zonas transicionales, como las denominadas rururbanas. Estos son territorios al borde, donde los “efectos de aglomeración urbana se reducen o son menos evidentes, particularidad que no implica necesariamente la disminución gradual en la intensidad de ocupación residencial [...]” (Bozzano, 2000, p. 85-87). El rururbano es la franja donde el escenario rural resiste o, en caso contrario, sucumbe al avance urbano (Serenio, Santamaría y Santarelli, 2010).

2. Problemáticas comunes en materia territorial (ambientales, de movilidad, urbanas, sociales, legales, económicas, entre otras)

A continuación, se hará un recuento por las problemáticas y desafíos más comunes en los territorios en términos ambientales, sociales, económicos, políticos, así como de gobernanza, o específicos de zonas urbanas. Se recomienda leer este tema analizando la semejanza con la comunidad donde se habita directamente o las cercanas. ¿Hay similitudes? ¿Cuáles están presentes donde habito? ¿Cuáles recuerdo haber identificado en algunos lugares que he visitado o conozco?

Problemáticas ambientales

A manera de introducción complementaria, se recomienda ver el siguiente video “Una vida en nuestro planeta”, producido y dirigido por David Attenborough. El video hace un llamado urgente a la visibilización del impacto humano de las últimas décadas y su relación con la pérdida de biodiversidad en el planeta.

Video: “Una vida en nuestro planeta” / Netflix.

<https://www.youtube.com/watch?v=SbvtzLAZSeY>

Los problemas ambientales pueden ser encontrados tanto en la ruralidad como en el medio urbano. Sin embargo, por las características urbanas y de concentración de población, estos espacios presentan una afectación significativa. En las condiciones de habitar actuales, mayor concentración de población es igual a mayores residuos, mayor cantidad de vehículos y emisiones de carbono, y espacios naturales disminuidos, entre otras repercusiones ambientales.

La gestión sostenible del medio ambiente, y de los recursos naturales, es base para el desarrollo económico y el bienestar humano. Los recursos renovables, cuencas hidrográficas, corredores biológicos, paisajes terrestres y marinos bien administrados y bajo planificación efectiva pueden ser la base del desarrollo sostenible e inclusivo (Banco Mundial, 2019).

Dentro de las problemáticas ambientales principales podemos señalar:

Degradación ambiental

La realidad de los recursos naturales, los ecosistemas y la biodiversidad enfrenta degradación, estrés y pérdida significativa debido a la acción humana. Según artículos publicados por el Banco Mundial (2019), la integridad y funcionalidad de los recursos naturales están cada vez más comprometidas, debido que entre 60% y el 70% de los ecosistemas está degradándose de manera más acelerada de lo que pueden recuperarse. La gestión inadecuada de recursos no solo lleva a la degradación, sino que es una pérdida económica en el aprovechamiento sostenible de los recursos terrestres y marinos.

El ordenamiento territorial tiene un lugar fundamental en la evolución a modelos de habitar en balance con el medio natural, que den espacio a corredores verdes, sistemas hidrológicos, y un uso responsable de recursos que permita la recuperación del medio natural de la mano con el desarrollo humano. El crecimiento de los asentamientos humanos no debe estar acompañado de mayor degradación ambiental.

Mal manejo de desechos

Un gran reto para los territorios es el manejo de los desechos, debido a la gran cantidad que se producen y lo complejo de su tratamiento dentro de modelos sostenibles. Si bien existen nuevas prácticas dirigidas al uso responsable para disminución de residuos, reciclaje y manejo de residuos eficiente, la realidad es que queda mucho espacio de mejora en el país. El mal manejo de desechos está causando contaminación, obstruyendo drenajes y causando inundaciones, deteriorando ambientalmente y perjudicando directamente a muchas especies.

La base del problema se encuentra en el modelo de consumo humano y de comercio, en el cual la gran cantidad de residuos producidos por la acción humana es difícil de reciclar o tratar sosteniblemente no sólo por su composición, sino también por su cantidad, sin olvidar que la mayoría de productos que consumimos no están diseñados bajo modelos sostenibles y responsables. Por lo tanto, cada territorio, cantón y municipalidad (actor encargado) debe resolver y dar respuesta al manejo de desechos procurando no solo su recolección, sino también su tratamiento.

Contaminación del aire

La contaminación del aire es la presencia y acumulación de sustancias y gases en el aire en proporciones tóxicas o nocivas para la salud de las personas; es uno de los problemas ambientales más perceptibles y con mayor incidencia sobre la salud. Esta contaminación responde a múltiples causas por la acción humana, como el uso de combustibles fósiles, las prácticas agrícolas, los procesos industriales, la gestión de desechos, las emisiones de smog, el uso de químicos como aerosoles, gases y otros.

En el mundo, las ciudades son los espacios de mayor contaminación atmosférica al concentrar mayor actividad humana. La contaminación del aire es el resultante de múltiples capas de un territorio, usos de suelo, movilidad, manejo de recursos, entre otros. Al no responder solo a las acciones locales, sino indirectas de otros territorios, debe ser una variable tomada en cuenta, medida y monitoreada a lo largo del tiempo para asegurar niveles dentro de parámetros seguros de vivencia, pero además para proyectar a futuro medidas para mejorar o mantener las condiciones presentes.

Congestionamiento

La congestión es el resultado de un exceso de vehículos más allá de la capacidad de la infraestructura que los contiene. El exceso de vehículos y transporte terrestre en las ciudades provoca contaminación del aire, causa estrés y empeora la calidad de vida de los habitantes. La pérdida de tiempo en congestionamientos y un mal sistema de movilidad en las ciudades determinan menos tiempo para relaciones sociales de los habitantes y, debido al uso todavía en su mayoría de medios funcionando con hidrocarburos, representan contaminación del aire. El tema de movilidad será estudiado en otras unidades como una de las bases de sostenibilidad territorial, tanto en el medio urbano como rural.

Thomson y Bull (2001) señalan que:

La evolución de los ingresos de los residentes de las ciudades latinoamericanas y de los precios de los automóviles, particularmente de los usados, está convirtiendo la propiedad del auto desde un sueño inalcanzable a un hecho consumado para muchas familias de las urbes de la región. El aumento de la tasa de motorización es un fenómeno que se repite en casi toda América Latina y ha permitido, especialmente a la clase media, acceder en forma masiva al automóvil. (p. 16)

Alguna de las causas por las cuales las ciudades son propensas a la congestión son las siguientes:

- El diseño de las ciudades ha priorizado en infraestructura y movilidad alrededor de los vehículos privados, lo cual nunca es suficiente para la demanda y aumento de vehículos. Es un ciclo que se autoalimenta.
- Las ciudades no responden a una movilidad democrática, donde se diseñe el territorio bajo un modelo de movilidad sostenible que priorice el transporte público. Aunque este último puede ser percibido como un medio que ocupa más espacio, la realidad es que la ocupación de personas que transporta versus el de un vehículo privado justifica estratégicamente dar más espacio al transporte público sobre el privado, porque determina una disminución de congestión.
- Cuando la legislación existente no motiva al uso de los medios de transporte público, sumado a condiciones de infraestructura y sistemas de transporte no eficientes, se termina por impulsar la necesidad de vehículo privado. Las opciones de transporte que presentan las características más apetecidas; es decir, seguridad, comodidad, confiabilidad, autonomía, como es el caso del automóvil, son las que implican un mayor uso del espacio vial por pasajero.
- Mal diseño sistemático de los medios de transporte público hace que los medios colapsen o estén sobrecargados en “horas pico” y sean ineficientes en el movimiento de personas en la ciudad. Los diseños no son flexibles a actualización.
- La calidad de la infraestructura contribuye al congestionamiento. Un inadecuado diseño o mantenimiento de la vialidad es causa de una congestión innecesaria, falta de demarcación de los carriles de circulación, inesperados cambios en su cantidad o ubicación de paradas de buses que entorpecen la fluidez del tránsito.
- Históricamente, en Latinoamérica se sigue considerado el vehículo privado como un símbolo de aspecto de estatus social.

Estas y otras causas llevan a las autoridades competentes nacionales y locales a buscar maneras de disminución de congestionamiento, las cuales deben enfocarse en la base del problema que representa un nuevo paradigma de movilización sostenible, democrática y resiliente.

Problemáticas sociales

Dentro de los desafíos más urgentes en los territorios, se puede mencionar lograr igualdad de condiciones y oportunidades para los habitantes, disminuir la desigualdad e impulsar inclusividad y cohesión social. La desigualdad puede presentar muchas facetas, y cada una de ellas tiene graves consecuencias. Algunos tipos de desigualdad descritos por la Agencia de la ONU para los Refugiados, ACNUR (2018) son:

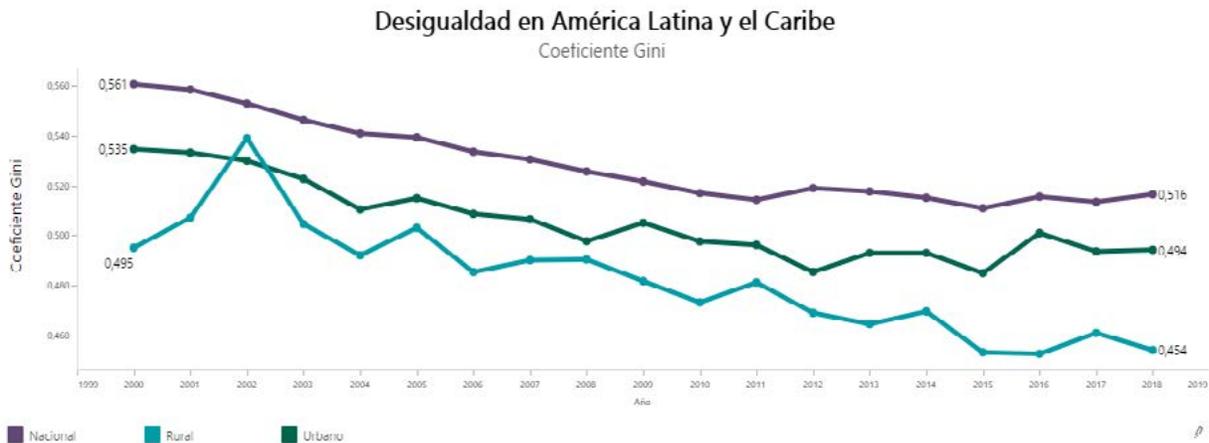
- Desigualdad social. Es la desigualdad producida cuando una persona recibe un trato diferente como resultado de la posición social, la situación económica, la religión, el género, o cultura de la cual proviene, entre otros aspectos.
- Desigualdad económica. Es la desigualdad, resultado de una distribución desigual de la riqueza en la sociedad. Es decir, las diferencias de ingresos que se dan entre las personas más ricas y las más pobres.
- Desigualdad educativa. Es la diferencia entre las oportunidades para acceder a una formación de distintas personas, es la base de la desigualdad social y económica.
- Desigualdad de género. La desigualdad de género se produce cuando una persona no tiene acceso a las mismas oportunidades que una persona de otro sexo. Por ejemplo, existe una brecha salarial, que según el informe de Eurostat del año 2016, en España es del 14,9% y en Europa, del 16,7%.
- Desigualdad legal. Es la desigualdad que se produce cuando las leyes o el funcionamiento de los tribunales favorecen a unos individuos frente a otros.

La desigualdad se mide bajo distintos modelos, el más usado es el coeficiente de Gini. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno) (Medina, 2001). Este índice permite comparar las regiones y seguir el proceso de la desigualdad a través de los años a nivel país, región o mundial.

América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo (Kliksberg, 2005). En América Latina y el Caribe, según estudios del Banco Mundial (2020), la desigualdad es mayor en zonas rurales que urbanas. Sin embargo, en los últimos 15 años, y aunque sigue siendo un gran problema, se ha experimentado una disminución de desigualdad en ambas zonas.

Figura 4

Tabla comparativa de desigualdad nacional, urbana y rural en América Latina



Fuente: Tabulaciones del LAC Equity Lab con datos SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).

Nota: Las cifras presentadas se basan en un esfuerzo de armonización de datos estadísticos regionales conocido como SEDLAC que aumenta la comparabilidad entre países de los resultados derivados de encuestas de hogares. Por este motivo, las cifras aquí analizadas podrían diferir de las estadísticas oficiales suministradas por los gobiernos y las oficinas nacionales de estadística. Sólo países con datos rurales y urbanos son incluidos. Sólo los puntos conectados son comparables en el tiempo. La no comparabilidad puede provenir del uso de otros períodos, cambios metodológicos en las encuestas, entre otros. Actualizado julio 2020. *Argentina solo tiene cobertura urbana.

Fuente: Tomada de Tabulaciones del LAC Equity Lab con datos SEDLAC. 2019

Problemáticas económicas

La dimensión económica de un territorio está formada por las actividades económicas y productivas del territorio, así como las características del entorno que impactan el desarrollo económico de sus habitantes. En ese sentido, podemos hablar de sectores productivos presentes (agropecuario, energía, turismo), de la estructura económica del territorio, de los recursos disponibles o del impacto de las condiciones económicas en empleabilidad, oportunidades de desarrollo y muchas capas más.

Algunos desafíos en términos económicos para los territorios son desempleo, alta informalidad de las actividades económicas, baja movilidad social, condiciones habitantes territoriales para promover competitividad y atracción de inversión y la estabilidad financiera que permita acceso a recursos públicos y privados para el desarrollo territorial. Todo esto repercute en las posibilidades de un territorio para materializar el Objetivo de Desarrollo Sostenible #8 “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” (Naciones Unidas, 2015a).

Otra problemática y un reto para todos los territorios en países en desarrollo es contar con recursos económicos limitados para impulsar desarrollo territorial. Este reto no debe ser detener el impulso de los objetivos propuestos en cada plan o herramienta de ordenamiento territorial. Debe ser motivante para priorizar de manera efectiva y pensando en el mayor impacto de cada acción, buscando impulsar desarrollo en la mayor cantidad de personas de manera inclusiva y equitativa.

Problemáticas urbanas

¿Por qué enfocarse en la planificación de las ciudades?

La planificación urbana y el ordenamiento territorial tienen un enfoque en las últimas décadas en los centros poblacionales, las ciudades, lo urbano. ¿Por qué hay un enfoque en las ciudades? Existen muchas razones. Algunas de ellas son:

- *Las ciudades son concentraciones humanas.* Entre muchas razones, alrededor del 80% de la población en América Latina habita en zona urbanas y en el planeta, un 55% (Naciones Unidas, 2018). Se espera que este número siga subiendo, por lo que enfocarse en las ciudades es enfocarse en las personas y en las condiciones que fomentan el bienestar humano.
- *Calidad de vida.* El entorno urbano y las condiciones espaciales son un factor directo de la calidad de vida de sus habitantes. Existe una relación directa entre los desarrollos a nivel social, ambiental y económico con el entorno, y la sumatoria de elementos son factores que determinan cómo viven los habitantes, la equidad de oportunidades y puede contribuir o ser obstáculo de desarrollo humano.
- *Focos de problemas y de origen de desigualdad.* “Las ciudades y las áreas metropolitanas son los motores del crecimiento económico y contribuyen con aproximadamente el 60% del PIB mundial. Sin embargo, también representan alrededor del 70% de las emisiones mundiales de carbono y más del 60% del consumo de los recursos” (Naciones Unidas, 2019, p. 44). Los territorios urbanos concentran gran cantidad de problemáticas, así como la mayor parte del impacto del ser humano sobre el planeta. Por esta razón, actuar en las ciudades resulta estratégico para actuar sobre objetivos de sostenibilidad y justicia social.

3. Algunas problemáticas y desafíos urbanos son:

Dispersión urbana

La dispersión urbana está asociada al uso excesivo del suelo, difusión de servicios, espacio desestructurado, crecimiento no planificado, entre otros. Para fines de planificación y de este curso, podemos entender dispersión como el proceso de expansión urbana que implica la descentralización de la población y del empleo siguiendo un modelo: desconcentrado, poco denso, discontinuo y falto de estructura, aleatorio o caótico.

La dispersión urbana está cambiando paisajes a través de toda la región latinoamericana. A la vez, están empezando a hacerse evidentes sus profundas implicaciones sociales, ecológicas y económicas, que se expresan en indicadores como el creciente consumo de tierra per cápita y la disminución de la densidad de población en las áreas urbanas en expansión. (Heinrichs, Nuissl & Rodríguez, 2009, p. 30)

Las ciudades no han sido eficientes en el uso de suelo; las políticas públicas ineficientes, en conjunto con la fuerza del mercado, han llevado a un crecimiento urbano horizontal. Esto implica mayor inversión y recursos en infraestructura para expandir las redes de servicios: agua, luz, salud, educación, transporte, movilidad. Implica además mayores tiempos de traslado, fragmentación y división social.

Financiamiento urbano

El crecimiento de población y un modelo de ciudad dispersa conduce a una mayor demanda de recursos, servicios e infraestructura. En países en desarrollo como Costa Rica, y en general en Latinoamérica, resulta un desafío responder a la demanda actual con los recursos disponibles. Además, este déficit de inversión bajo el modelo actual de crecimiento en dispersión lleva año a año a mayor espacio por cubrir (Bonilla & Zapparoli, 2017).

Los múltiples problemas urbanos se ven agravados por los limitados mecanismos de financiamiento y acceso a los mercados de capital que conducen a infraestructura subdesarrollada en la provisión de servicios y condiciones de desarrollo. Estas condiciones socaban la sostenibilidad de las ciudades y reducen la calidad de vida de sus habitantes

El financiamiento de estos servicios y su infraestructura es un trabajo conjunto según cada ciudad por parte del Gobierno local, Gobierno nacional y sus distintas instituciones, o puede ser cubierto en algunas ocasiones por financiamiento internacional. El desafío que actualmente enfrenta la región con respecto al financiamiento se refiere a la generación de nuevas fuentes internas de financiamiento del desarrollo urbano sostenible.

Movilidad

Uno de los desafíos y problemas más comunes en las ciudades es lograr un sistema de movilidad eficiente y sostenible. La distancia que separa a los lugares donde se realizan las distintas actividades económicas y sociales en una ciudad no ha dejado de aumentar como resultado de la dispersión urbana.

Las condiciones y el tiempo dedicado a los desplazamientos representan otra fuente de disparidades socioeconómicas, dado que cada vez se necesita más tiempo y dinero para desplazarse en la urbe. Los viajes diarios se realizan sacrificando tiempo de descanso, de consumo o de trabajo remunerado. Y ese fenómeno social afecta con mayor severidad a los más pobres, que se trasladan a sus centros de trabajo y escuelas en condiciones más incómodas, con mayores tiempos de desplazamiento. (Lizárraga, 2006, p. 285)

Tal como se explica, un desafío urbano es el diseño de un sistema de movilidad urbano que sea inclusivo, equitativo y sostenible. La configuración del sistema de movilidad actual ineficiente provoca además fuerte impacto social y genera gran parte de los problemas de sostenibilidad ambiental, social, económica y energética en las ciudades.

La movilidad urbana sostenible debe definirse, por tanto, en función de patrones de transporte capaces de proporcionar los medios y oportunidades para cubrir las necesidades económicas, ambientales y sociales, eficiente y equitativamente, evitando los innecesarios impactos negativos. Desde 1992, en la Agenda 21 de la Cumbre de Río de 1992, se estableció una serie de objetivos para que el transporte fuera evolucionando hacia modelos sostenibles; entre ellos se incluía la reducción de la demanda de transporte privado y el impulso del uso del transporte público. Este es un desafío que ha estado por décadas y continúa estando en agenda de pendientes de muchas urbes. La movilidad es y seguirá siendo un elemento central en el funcionamiento de las urbes y que tiene el potencial de ser un catalizador de desarrollo sostenible.

De manera complementaria, se recomienda ver el siguiente video, el cual ilustra las dinámicas de movilidad en la ciudad.

Video: “Como las ciudades están detoxicando el transporte”
de Mónica Araya para *TEDtalk*. [https://www.ted.com/talks/
monica_araya_how_cities_are_detoxing_transportation](https://www.ted.com/talks/monica_araya_how_cities_are_detoxing_transportation)

Migración

27

Los movimientos de personas hacia y desde la ciudad son un fenómeno que debe ser analizado para lograr entender el origen y las implicaciones en las distintas dinámicas. Las migraciones pueden darse dentro de un país, entre distintas zonas (en su mayoría de las zonas rurales a las urbanas), o entre países (motivados por conflictos, cambio climático o en búsqueda de mejores condiciones de vida).

¿Por qué se habla de migración en los desafíos urbanos? La mayoría de estos migrantes llegan a residir en zonas urbanas, que resultan en concentraciones importantes de personas, demanda de servicios, vivienda y condiciones de vida. Así mismo, la migración puede también ser una oportunidad para las ciudades. La respuesta de las ciudades a las dinámicas de migración debe planificarse de forma estratégica, con el fin de construir una ciudad equitativa e inclusiva que edifique desde la oportunidad y la unidad que estas poblaciones representan.

De acuerdo con el Foro Económico Mundial (2017), el principal reto que las ciudades enfrentan actualmente como resultado del aumento de las migraciones corresponde a su capacidad de proveer vivienda social, educación y servicios de salud, infraestructura de transporte, integración y cohesión social. En vista de estos retos, **la migración muchas veces se percibe como una amenaza**. Sin embargo, estudios recientes demuestran que las personas migrantes contribuyen a la productividad de sus lugares de destino. Por esta razón, la migración debe incorporarse en el proceso de planificación como un factor que contribuye al crecimiento económico de la ciudad. Los procesos de migración son una herramienta clave para el desarrollo sostenible, pues los migrantes contribuyen al crecimiento económico tanto en sus países de origen como en sus países de destino.

Inclusividad y equidad

Una ciudad es un espacio que debe ser inclusivo y equitativo. Existe un derecho a la ciudad, el cual es definido por ONU Hábitat como “refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos” (UN-Hábitat, 2016, p.5)

Por lo tanto, el desarrollo urbano integral implica el impulso de acciones dirigidas a aumentar la inclusividad y la equidad de condiciones para los habitantes de una ciudad. La planificación enfocada en inclusividad y equidad tiene eco en uno de los emblemas de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. **“No Dejar a Nadie Atrás”** es la promesa central y transformadora de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Es un compromiso de todos los Estados miembros de la ONU impulsar medidas para erradicar la pobreza y buscar desarrollo para los grupos en condiciones más vulnerables, poner fin a la discriminación y la exclusión, y reducir las desigualdades y vulnerabilidades que dejan a las personas atrás.

Los esfuerzos por mayor inclusividad y equidad deben verse como objetivos transversales en planificación y ordenamiento tradicional. Esto implica que, al trabajar con temas como movilidad, acceso a vivienda, educación, salud, recreación, trabajo o cualquier otro debe tratarse como una oportunidad para impulsar inclusividad de los grupos más vulnerables.

Vulnerabilidad urbana a desastres

La región de América Latina y el Caribe está sujeta a eventos climáticos y fenómenos naturales extremos que se producen; estos fenómenos (terremotos, tormentas tropicales, huracanes, inundaciones, sequías, erupciones volcánicas) no se toman debidamente en cuenta en la planificación y la gestión urbana. La región es altamente vulnerable frente a estos fenómenos naturales cada vez más intensos y frecuentes que afectan sus sistemas ecológicos y sociales. Las principales causas de la vulnerabilidad de la región son el patrón de desarrollo seguido por la mayoría de los países con altos grados de pobreza, exclusión socioeconómica y deterioro del ambiente, sumado al ritmo acelerado de urbanización (Jordan & Simioni, 2002).

Agua y saneamiento

A pesar de no existir faltantes de agua agravados en la mayoría de Latinoamérica, la contaminación del agua constituye un problema de importancia, así como la disminución de las zonas de recarga y fuentes de agua. Estas dos razones constituyen una problemática que en un futuro no muy lejano puede representar un desafío para cumplir con una de las necesidades básicas de habitar del ser humano.

Definir el nivel administrativo más adecuado para el manejo del agua en cada comunidad y sus servicios constituye un asunto complejo y conflictivo, pero urgente. La relación entre la centralización y la descentralización debe seguir sistemas equilibrados que respondan a cada contexto, con objetivos a largo plazo. Se debe desarrollar un enfoque de gestión integrada del recurso hídrico como un proceso que promueva la gestión y el desarrollo coordinados del agua, el suelo y otros recursos relacionados, para maximizar en forma equitativa el bienestar social y económico resultante, pero sin comprometer la sostenibilidad de otros ecosistemas vitales.

29

4. El papel del cambio climático en la planificación urbana y el ordenamiento territorial

Se recomienda ver el siguiente video como introducción al tema del cambio climático y su impacto en las áreas urbanas a nivel global.

Video: “Las ciudades están impulsando el cambio climático. Así pueden solucionarlo” de Angel Hsu para *TedTalk*

https://www.ted.com/talks/angel_hsu_cities_are_driving_climate_change_here_s_how_they_can_fix_it?language=es

Al hablar de ordenamiento y planificación urbana o territorial en general no se puede ignorar el desafío global que representa el cambio climático, desafío que ya no puede ser considerado a futuro, sino que debe ser entendido desde el impacto en el presente, impactos directos o a veces de manera indirecta. Latinoamérica no escapa a esta realidad, siendo responsable de cerca del 12% de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global, es una de las regiones que reciben mayor impacto como consecuencia de cambio climático, además, las ciudades se encuentran ubicadas en entornos vulnerables que aumentan retos y desafíos.

De acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC, 1992), este se entiende como un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables. Así mismo, el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) (2013) lo define como cualquier cambio en el clima debido a la variabilidad natural o como resultado de actividades humanas. En términos generales, es la alteración de las condiciones predominantes.

Los efectos de degradación del medio ambiente y la pérdida de biodiversidad en el planeta son alarmantes y se deben a múltiples acciones humanas. El cambio climático tiene base, entre algunas razones, en los gases de efecto invernadero (GEI) que se producen de manera natural y son esenciales para la supervivencia de los seres humanos y de millones de otros seres vivos, ya que, al impedir que parte del calor del sol se propague hacia el espacio, hacen la Tierra habitable (Naciones Unidas, 2020).

No obstante, después de más de un siglo y medio de industrialización, deforestación y agricultura a gran escala, las cantidades de gases de efecto invernadero en la atmósfera se han incrementado en niveles nunca antes vistos en tres millones de años, como consecuencia del crecimiento de población, la economía y el nivel de vida de los habitantes.

Según las Naciones Unidas (2020), existen tres hechos en que los científicos inciden y que permiten entender mejor el origen y la escala del problema:

1. La concentración de GEI en la atmósfera terrestre está directamente relacionada con la temperatura media mundial de la Tierra.
2. La concentración ha ido aumentando progresivamente desde la Revolución Industrial y, con ella, la temperatura del planeta.
3. El GEI más abundante, alrededor de dos tercios de todos los tipos de GEI, es el dióxido de carbono (CO₂) que resulta de la quema de combustibles fósiles.

El impacto del cambio climático tiene múltiples repercusiones en el territorio urbano y rural. La ubicación en zonas costeras de muchas de las ciudades de mayor tamaño y preponderantes a nivel mundial las hace todavía más vulnerables al cambio climático. Eso las convierte en la principal causa del cambio climático, pero también en unos de los territorios que más van a sentir sus efectos. Así mismo, el cambio climático discrimina y afectará en mayor medida a las poblaciones más pobres del planeta, así como a las mujeres de manera diferencial (Mohad, 2019).

Algunos de los impactos a tomar en cuenta según el Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos “Las Ciudades y el Cambio Climático” (UN-Hábitat, 2011) son:

- Aumento del nivel del mar
- Aumento de la temperatura terrestre
- Clima más extremo
- Aumento de la frecuencia de olas de calor
- Aumento de la frecuencia de lluvias torrenciales
- Aumento de las áreas afectadas por la sequía
- Aumentos de intensidad de la actividad de ciclones y tormentas tropicales
- Aumento de zonas afectadas por sequías
- Impacto sobre infraestructura física de los territorios
- Impacto económico debido al aumento de desastres naturales

Por esta razón, el cambio climático es un tema a considerar en planificación urbana y debe ser analizado desde la perspectiva de cada contexto, tomando acciones para mitigar y adaptar el territorio, pero también para construir resiliencia.

5. Alternativas de solución de las problemáticas según las características específicas de cada zona (rural, urbana, costera) y dinámicas territoriales asociadas

Las características de un territorio, su ubicación y cada una de sus particularidades determinan los lineamientos de planificación y ordenamiento territorial, así como los ejes de acción para responder a las distintas problemáticas y retos. Zonas costeras, urbanas o rurales tienen distintas prioridades al momento de aplicar iniciativas de planificación y ordenamiento territorial. Estas son algunas de esas particularidades:

Tabla 1

Características especiales de cada zona.

Zona	Particularidades
Zonas costeras	<p>Gracias a los beneficios económicos que representan las costas, muchas de las ciudades más importantes a nivel mundial se ubican en las costas.</p> <p>Las zonas costeras siguen siendo espacios de crecimiento acelerado de la población y el surgimiento de nuevas urbanizaciones.</p> <p>Las zonas costeras son territorios con una alta vulnerabilidad a los impactos del cambio climático y un aumento de fenómenos naturales y antrópicos.</p> <p>La condición de vulnerabilidad hace que la prioridad en planificación y ordenamiento en estos territorios sean acciones enfocadas en la mitigación y adaptación al cambio climático y a los distintos riesgos por fenómenos agravados naturales y antrópicos.</p> <p>Lograr resiliencia en estos territorios es uno de los enfoques base para dar solución a las problemáticas territoriales.</p> <p>Dar respuesta y solución al aumento del nivel del mar como consecuencia del cambio climático es uno de los retos mayores. Acciones de prevención son preferibles a acciones de respuesta a desastres. Dentro de las acciones posibles de una ciudad a tomar están construcción de rompeolas, elevación de nivel de la infraestructura costera, sistemas de bombeo de agua, construcción de barreras, creación de infraestructura natural como barreras, movilización de zonas vulnerables, entre otros.</p>
Zonas urbanas	<p>Las zonas urbanas sin importar la escala deben trabajar por planificar y ordenar el territorio entendiendo su identidad, características y proyecciones de crecimiento.</p> <p>Las zonas urbanas deben impulsar mayor eficiencia de recursos, mayor resiliencia y espacios donde de manera inclusiva y equitativa se fortalezcan las condiciones que dan desarrollo humano de la mano con modelos cada vez más responsables.</p>

Zona	Particularidades
Zonas rurales	<p>Las zonas rurales presentan desafíos para dotar de condiciones y servicios en todo su territorio y a todos sus habitantes. En muchos casos, la separación y dispersión entre sus asentamientos hace que los recursos no sean suficientes para hacer un ordenamiento integral del territorio.</p> <p>Las prioridades de planificación deben enfocarse en el crecimiento del territorio bajo modelos responsables y además eficientes, así como lograr articular el territorio bajo esquemas y sistemas planificados no solo de movilidad como comunicación e infraestructura.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Si bien cada visión es única para cada territorio y las prioridades cambian, según se vio en la Tabla 1, existen similitudes y algunas líneas de acción para responder a las problemáticas más comunes. A continuación, repasaremos algunas soluciones a las problemáticas urbanas más comunes, las cuales no deben ser vistas como recetas, pero funcionan como guía para analizar en cada contexto.

Tabla 2

Resumen de problemáticas urbanas y posibles respuestas

Problemática	Respuesta
Degradación ambiental	Corredores verdes urbanos
Mal manejo de desechos	Reciclaje Economía circular
Contaminación del aire	Ciudad caminable Movilidad inclusiva y sostenible

Problemática	Respuesta
Movilidad ineficiente y congestionamiento	Ciudades para la gente Movilidad inclusiva y sostenible
Dispersión urbana	Ciudad compacta
Migración	Plan de integración
Acceso a la vivienda	Modelos de vivienda accesible, social y clase media
Acceso a servicios	Ciudad compacta
Vulnerabilidad al cambio climático	Adaptación, mitigación y resiliencia

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Corredores verdes urbanos

Esta propuesta busca devolver balance a la relación entre el medio natural y construido urbano, y ofrecer protección a los ecosistemas naturales. El artículo 4 del Decreto Ejecutivo N.º 40043 establece que un corredor biológico (CB) es:

Un territorio continental, marino-costero e insular delimitado, cuyo fin primordial es proporcionar conectividad entre áreas silvestres protegidas, así como entre paisajes, ecosistemas y hábitat naturales o modificados, sean rurales o urbanos, para asegurar el mantenimiento de la biodiversidad y los procesos ecológicos y evolutivos; proporcionando espacios de concertación social para promover la inversión en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en esos espacios.

Por su parte, los Corredores Biológicos Interurbanos (CBI) se definen como una:

Extensión territorial urbana que proporciona conectividad entre paisajes, ecosistemas y hábitats modificados o naturales, que interconectan microcuencas, trama verde de las ciudades (parques urbanos, áreas verdes, calles y avenidas arborizadas, línea férrea, isletas y bosque a orilla del río, entre otros) o áreas silvestres protegidas. Estos espacios contribuyen al mantenimiento de la biodiversidad, posibilitando la migración, dispersión de especies de flora y fauna e incluyen las dimensiones culturales, socioeconómicas y políticas. (MINAE, Decreto Ejecutivo N.o 40043, artículo 5)

En muchos casos, los corredores son definidos a lo largo de cuencas. Los ríos urbanos son ecosistemas complejos y dinámicos, donde el agua, la flora y la fauna son recursos que juegan un papel importante en el equilibrio y funcionalidad del ambiente. Estos cuerpos de agua ofrecen múltiples beneficios ecológicos pues, además de proteger los ecosistemas naturales, son espacios para la recreación de la sociedad, protección de la naturaleza y la biodiversidad, control climático y, sobre todo, seguridad de la población frente a las amenazas naturales, tales como inundaciones y efectos del cambio climático (Vidal y Romero, 2010). La definición clara y la protección de estos corredores, tanto en el presente como a futuro, permite restaurar la relación de las ciudades en balance con el medio natural.

Reciclaje + Economía circular

Un gran reto para las municipalidades es el manejo de los desechos (encargadas de velar por este tema en el país). En muchos casos, el reto nace por la cantidad de desechos que produce la ciudad y sus habitantes, así como la extensión de los territorios que dificulta dar un servicio a la totalidad de la comunidad.

La realidad de Costa Rica es compleja; en el 2016 se estimaba que se producían alrededor de 4000 toneladas de residuos al día (Ministerio de Salud, 2016), número que ha ido en aumento año con año, de las cuales solo tres cuartas partes es gestionada, pues del resto no se tiene registro. Por lo tanto, el reto de avanzar a modelos sostenibles es complejo, pero inicia por disminuir la cantidad de residuos que implica un cambio de patrones de consumo de los habitantes. ¿Pero qué más se debe promover en la planificación de un territorio urbano?

Reciclaje. Una ciudad debe planificar no solo para dar un servicio de recolección a su territorio, sino por promover un modelo de disminución de residuos en la ciudad y sus habitantes, la reutilización de recursos y productos para que no se conviertan en desechos luego de un primer uso y el reciclaje para buscar una nueva vida a los materiales. En la actualidad se habla de las “5R”: reducir, reparar, reusar, recuperar y reciclar. Esto, más que un concepto, se puede aplicar al territorio y la planificación urbana, por medio de un sistema y servicios de recolección que hagan cada vez más fácil para los habitantes adoptar estos nuevos modelos de consumo y vivencia. Este concepto evoluciona y se complementa con el enfoque de la economía circular.

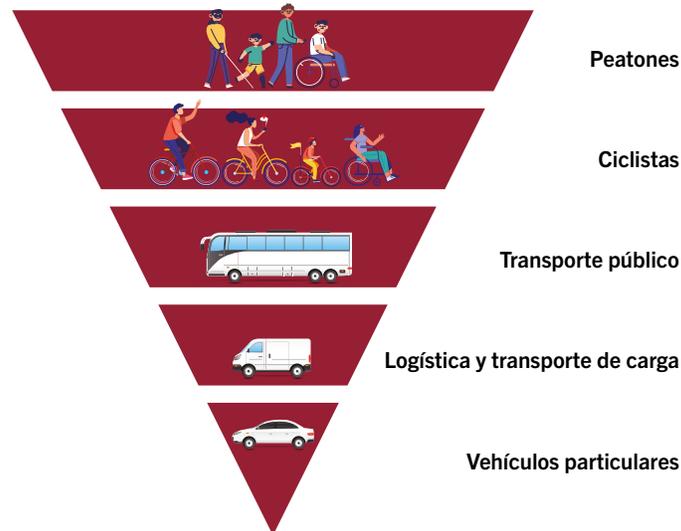
Economía circular. La economía circular es un concepto económico innovador que se interrelaciona con la sostenibilidad, y cuyo objetivo es que el valor de los productos, los materiales y los recursos (agua, energía y otros) se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, reduciendo al mínimo la generación de residuos. Este enfoque responde al sistema lineal de nuestra economía tradicional (extracción, fabricación, utilización y eliminación), modelo que ha alcanzado sus límites y no es posible mantenerlo por mucho tiempo más, debido al agotamiento de recursos y deterioro ambiental. Por lo tanto, la economía circular propone un nuevo modelo de sociedad que utiliza y optimiza los recursos y los flujos de materiales, energía y residuos; su objetivo es la eficiencia del uso de los recursos. Se trata de implementar una nueva economía, circular y no lineal, basada en el principio de cerrar ciclos de los productos, los servicios, los residuos, los materiales, el agua y la energía (Prieto, Jaca y Ormazabal, 2017).

Movilidad inclusiva y sostenible

La movilidad inclusiva y sostenible no causa un impacto negativo sobre las condiciones del medio ambiente y se preocupa por el bienestar y la calidad de vida de las personas en armonía con el planeta Tierra. La movilidad sostenible es una visión sistémica del transporte en una ciudad. Es contemplar el territorio urbano desde una mirada holística, desde un punto de vista integral que tiene como base la pirámide de jerarquía de movilidad urbana. La pirámide prioriza a los modos sustentables, como los peatones y las bicicletas, por sobre los medios de transporte privado, como los automóviles.

Figura 5

Jerarquía de priorización conceptual de jerarquización de movilidad sostenible



Fuente: Plan Integral de Movilidad de la Municipalidad de Santiago (2015)

El ordenamiento territorial actual de Costa Rica y América Latina presenta una pirámide invertida, distinta a la que aconseja la movilidad sostenible. Por esta razón, se deben aplicar conceptos en su planificación de priorización del peatón, transporte público eficiente y de calidad, accesibilidad universal, infraestructura para bicicletas urbana de calidad, redistribución del espacio público de movilidad para priorizar en el peatón, el ciclista y el transporte público, diseño de un sistema eficiente entre medios de movilidad, promoción de transporte de energías limpias, entre otros.

La movilidad sostenible implica un cambio cultural, un cambio de comportamiento en el ciudadano para decidir utilizar otros medios de movilización sobre el uso del vehículo privado. Por ello, de la mano con el diseño de una ciudad con movilidad y la infraestructura acorde a la movilidad sostenible, y la legislación que lo acompaña, se necesita además un proceso e inversión en educación.

Ciudades para la gente

Para mejorar las dinámicas de una ciudad hacia modelos más sostenibles e inclusivos se recomienda partir del enfoque de ciudades para la gente, priorizando en un enfoque con el peatón como el centro de la toma de decisiones. Esto ofrece una mirada acerca de los diferentes aspectos que se deben considerar a la hora de diseñar el espacio público, con el énfasis en la importancia de revivir la dimensión humana de los asentamientos urbanos.

Las ciudades son un lugar donde convergen diferentes elementos, el ciudadano es en sí mismo el elemento principal, pero a lo largo de la historia no ha sido tomado como tal a la hora de tomar decisiones; por el contrario, el automóvil ha sido el centro del ordenamiento territorial.

Este enfoque aboga por la planificación urbana diseñada alrededor de la proporción y necesidades humanas, con especial atención al espacio público en donde se recomienda la priorización de los flujos peatonales y ciclistas sobre los vehiculares para fomentar seguridad pública y vial, la promoción de confort humano, el entendimiento de las tipologías de espacios públicos, el tratamiento de bordes, entre muchas otras acciones que buscan promover un mayor uso de las ciudades por peatones, y personas caminando al promover espacios de calidad. En este enfoque no solo se diseña con el fin de aumentar la calidad espacial para sus habitantes, sino que además de manera directa se promueve seguridad, ciudades vivas y de mayor contenido de valor para sus habitantes, determinando mayor calidad de vida.

Caminar es el punto de partida de todo. El hombre fue creado para caminar, y todos los sucesos de la vida nos ocurren mientras circulamos entre nuestros semejantes. La vida, en toda su diversidad y esplendor, se muestra ante nosotros cuando estamos a pie. En ciudades vitales, sostenibles, sanas y seguras, el prerrequisito para poder desarrollar una vida urbana es que existan oportunidades para caminar. Sin embargo, al tomar una perspectiva más amplia, salta a la vista que una gran cantidad de oportunidades recreativas y socialmente valiosas surgen cuando se las cultiva y se alienta la vida de a pie... en las ciudades, ¡caminar es mucho más que solo circular! Hay contacto entre las personas y la comunidad, se disfruta del aire fresco, de la permanencia en el exterior, de los placeres gratuitos de la vida y de las diversas experiencias sensoriales. En su esencia, caminar es una forma especial de comunión entre personas que comparten el espacio público, como un lugar de circulación semejante a una grilla dentro de la cual se mueven. (Gehl, 2014, p. 19)

Ciudad compacta

Una ciudad compacta es una ciudad más eficiente en el uso de su territorio, en la distribución de servicios y en los sistemas de movilidad. La compactación en el ámbito urbano expresa la idea de proximidad de los componentes que conforman la ciudad, es el control planificado de límites para el desarrollo urbano, de sus usos y funciones. La compactación, por tanto, facilita el contacto, el intercambio y la comunicación, que son la esencia de la ciudad (Rueda, 2007).

En lugar de promover el crecimiento de manera horizontal, la ciudad crece en su interior no solamente de manera vertical, sino también reciclando y desarrollando los espacios intraurbanos abandonados o subutilizados para su mayor y mejor uso (SIMO Consulting, 2014). Es una apuesta por la eficiencia del uso de suelo y las dinámicas y funciones urbanas.

La ciudad compacta planifica la densidad según las condiciones deseadas y los límites definidos de crecimiento. La densificación pretende intensificar el uso mixto de suelo y aumentar la infraestructura de equipamiento y servicios urbanos para satisfacer las necesidades de la mayor cantidad de habitantes y usuarios en un mismo territorio; donde no solamente la densidad poblacional es alta, sino también los servicios, comercios e infraestructura tienen mayor capacidad, para así generar un equilibrio integral sustentable (PDUS, 2016).

Plan de integración

Las ciudades y los Estados se ven impactadas por el fenómeno de la migración. Son las ciudades quienes acogen en su mayoría a los migrantes, viéndose presionada su oferta de servicios. Sin embargo, la migración es también una oportunidad para las ciudades. Un plan de integración permite aprovechar el potencial que reside en el recibimiento de migrantes en el medio urbano e influye en los cambios que enfrentará el territorio. Las respuestas locales a la migración deben planificarse de forma estratégica para fomentar una ciudad más equitativa para todos. Dentro de los temas a tomar en cuenta en un plan de integración de migrantes al medio urbano están la capacidad de proveer vivienda social, educación y servicios de salud, infraestructura de transporte, integración y cohesión social. Proveer vivienda social es uno de los principales retos.

Adaptación, mitigación y resiliencia

La vulnerabilidad de las ciudades ante amenazas derivadas del impacto de los efectos del cambio climático ha aumentado; en consecuencia, la gestión del riesgo de desastres y la resiliencia deben integrarse en el diseño de políticas urbanas como parte de una estrategia local y global para alcanzar un desarrollo sostenible. La lucha contra el cambio climático se mueve en tres dimensiones complementarias: mitigación, adaptación y resiliencia. Por un lado, según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC, 2014), una acción de mitigación es definida como aquellas intervenciones humanas hechas para reducir los gases de efecto invernadero, reduciendo las fuentes o aumentando los sumideros. Así, las acciones de mitigación son la principal herramienta para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a través del tiempo. Además, son uno de los componentes medulares para alcanzar carbono neutralidad y cumplir las metas fijadas por el país en la Contribución Nacionalmente Determinada. Por otro lado, a nivel territorial, se debe procurar que las acciones de mitigación, además de reducir emisiones de GEI, mejoren la calidad de vida de los habitantes y promuevan el desarrollo cantonal bajo en emisiones.

Acompañando las acciones de mitigación están las acciones de adaptación, debido a que, sin importar el impacto positivo de las acciones de mitigación por mucho tiempo, las consecuencias del proceso del cambio climático serán sentidas en los territorios. La adaptación al cambio climático se refiere a transformaciones en sistemas humanos o naturales como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o a sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos. Se pueden distinguir varios tipos de adaptación, como la preventiva y la reactiva, la pública y la privada o la autónoma y la planificada (IPCC, 2007).

La resiliencia se define como la capacidad de un sistema para absorber las perturbaciones y reorganizarse mientras se producen cambios, demostrándose capaz de mantener sus mismas funciones esenciales, su identidad y retroalimentación (Janssen, M. & Ostrom, E. 2006). La resiliencia se relaciona entonces con la habilidad del territorio de soportar los impactos externos. Además, puede implicar un proceso de adaptación positiva al cambio, más allá de solo soportar riesgos y eventos adversos.

De esta forma, las acciones en estos tres ejes permiten responder desde el medio urbano o el territorio en general al cambio climático. Las ciudades son sistemas complejos permeables al cambio, capaces de adaptarse y evolucionar a medida que lo hacen las circunstancias y el contexto económico, social y ambiental.

Las estrategias de adaptación responderán a cada ciudad y territorio. En Costa Rica, el Plan Nacional de Adaptación 2018-2030 plantea los siguientes ejes de acción:

- Eje 1. Gestión del conocimiento sobre efectos del cambio climático, servicios climáticos y desarrollo de capacidades locales e institucionales.
- Eje 2. Fomento de las condiciones para la resiliencia de los sistemas humanos y naturales mediante la planificación territorial, marina y costera.
- Eje 3. Gestión de la biodiversidad, ecosistemas, cuencas hidrográficas y espacios marinos y costeros para la adaptación.
- Eje 4. Servicios públicos adaptados e infraestructura resiliente.
- Eje 5. Sistemas productivos adaptados y ecocompetitivos.
- Eje 6. Inversión y seguridad financiera para la acción climática.

En Costa Rica, se recomienda enfocar en dos sentidos las acciones de mitigación en el medio urbano: el fomento de la movilidad sostenible y la movilidad eléctrica. El programa Carbono Neutralidad define a nivel cantonal una serie de medidas presentadas en la tabla 2.

Tabla 3

Tabla medidas de mitigación urbana

Movilidad Sostenible
Construcción de ciclovías
Bicicletas públicas
Instalación de parqueos de bicicletas
Ciudad Caminable: aceras
Circuitos, rutas o cadenas accesibles
Paradas que promuevan el uso de transporte público
Rutas, calles o bulevares peatonales
Gestión de parqueos
Desaceleración de los centros urbanos

Plan de Movilidad Cantonal

Planificación territorial de acuerdo con el transporte

Nodos intermodales

Promoción de la Eco-conducción

Regulación del transporte de carga y distribución de bienes

Carriles exclusivos de transporte público

Acceso a información de Sistema de Transporte

Implementación de sistemas “*Park and Ride*”

Premio a la Innovación en Movilidad Sostenible

Mejorar Flujo Vehicular

Área Cero Emisiones

Fuente: Dirección Cambio Climático (2016).



Reflexión final

El desarrollo sostenible de las ciudades de América Latina y el Caribe presenta grandes desafíos para la política territorial. El territorio en Costa Rica está organizado en provincias, cantones, distritos y regiones socioeconómicas.

El desarrollo territorial es el proceso de construcción social del entorno impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio. Es la base para impulsar ordenamiento y planificación territorial.

El territorio puede ser clasificado como rural o urbano, en distintas escalas y con zonas de transición. No existen definiciones de consenso, pero según características físicas de densidad, población, actividades económicas o características físicas del entorno se puede determinar la clasificación de una comunidad. En Costa Rica, los centros y cabeceras de cantón son consideradas urbanas.

El territorio urbano o rural se conforma de una serie de capas o dimensiones. Las características de cada una de estas dimensiones determinan la identidad y condiciones base de un territorio. Entre esas capas podemos hablar de la dimensión económica, ambiental, social y político-administrativa.

En cada territorio se encuentra una serie de problemáticas y desafíos, los cuales serán la base de planificación. Entre las ambientales están la degradación ambiental, la contaminación del aire, acústica y visual, o el manejo de los desechos. Así también, la búsqueda de equidad e inclusividad es un desafío en los territorios latinoamericanos y debe ser un eje transversal del ordenamiento territorial, debido a la incidencia que puede tener en el fomento o disminución de desigualdades. Entre otras problemáticas, también se puede mencionar la carencia de recursos para infraestructura y desarrollo territorial, lograr una gobernanza transparente basada en datos y el desarrollo de políticas públicas eficientes articuladas con los Objetivos de Desarrollo y el ordenamiento territorial.

Esta unidad hace énfasis en el territorio urbano. ¿Por qué enfocarnos en las ciudades? Porque las ciudades son concentraciones humanas y un 80% de la población en América Latina habita en ciudades, lo que es una oportunidad para promover calidad de vida. Además, las ciudades son los espacios con mayor huella ambiental, son focos de problemas y de desigualdad y uno de los puntos más vulnerables al cambio climático, entre otras razones.

Para cada territorio, y según sus condiciones, se encuentra una serie de medidas que pueden ser tomadas para responder a las problemáticas y retos, priorizando según la ubicación características del territorio. Algunas medidas y acciones son impulso de corredores verdes, modelos de desecho sostenibles como economía circular, y enfoques en ciudades caminables, para la gente y con sistemas de movilidad inclusiva y sostenible.



Mirada adicional

Si desea ampliar los temas y contenidos de esta unidad sobre planificación territorial sostenible, el impacto de cambio climático en las urbes con un enfoque en Latinoamérica se invita a explorar los siguientes textos:

- Bases generales para el desarrollo de estudios de reducción de riesgos hidroclimáticos en ciudades: Lecciones aprendidas de la iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles ante el reto del cambio climático en Latinoamérica y el Caribe.

Chevelier, O. Esquivel, M. García, E. Ruiz, A. Suarez, G. Zuloaga, D. (2020) Bases generales para el desarrollo de estudios de reducción de riesgos hidrológicos en ciudades: Lecciones aprendidas de la iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles ante el reto del cambio climático en Latinoamérica y el Caribe. *Volumen 771 de Monografía del BID*. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/bases-generales-para-el-desarrollo-de-estudios-de-reduccion-de-riesgos-hidroclimaticos-en-ciudades>

- Riesgo climático y definición de estrategias financieras para su mitigación en el sector agua y saneamiento en ALC Caribe.

López, J. (2020). Riesgo climático y definición de estrategias financieras para su mitigación en el sector agua y saneamiento en ALC Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Agua y Saneamiento. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Riesgo-climatico-y-definicion-de-estrategias-financieras-para-su-mitigacion-en-el-sector-agua-y-saneamiento-en-ALC-Inundaciones-Vision-general-de-la-gestion-de-riesgo-de-inundaciones-ante-el-cambio-climatico.pdf>



Actividades de autoevaluación unidad 1

Actividad 1. Problemáticas urbanas

Esta actividad busca hacer un análisis de problemáticas urbanas. Dentro de su comunidad o ciudad, sin importar la escala, le invitamos a realizar el siguiente proceso para entender algunos de los retos y necesidades que este territorio enfrenta.

1. Escoger una comunidad o ciudad para el ejercicio. Puede ser el lugar donde habita o alguna comunidad cercana o que conoce.
2. Hacer una visita al centro de la comunidad del sitio escogido. Durante esta visita, tome fotos del centro urbano, del paisaje, de detalles, de imágenes que a su criterio reflejen problemáticas.

3. Posterior a su visita, le invitamos a hacer una lluvia de ideas de problemáticas de la ciudad o comunidad elegida. Utilice las fotografías para recordar y enlistar problemas que se ven reflejados en las imágenes. Anote problemáticas generales y específicas.
4. Tomar la lista y categorizar las problemáticas en Ambientales, Económicas, Sociales o de Gobernanza.
5. Escoja una problemática, le recomendamos que sea aquella de la cual tenga mayor conocimiento. A esta problemática procederemos a hacerle un análisis más específico.
6. Tome el registro fotográfico de la problemática escogida. (Ejemplo: foto de los problemas de presas, contaminación de ríos, espacio público deficiente, vivienda informal y otras) y analice las relaciones de esta problemática. Se busca pensar en posibles causantes de esta problemática y la relación con otras, ya que la ciudad es un sistema de encadenamientos. Para hacer esto le recomendamos usar diagramas, mapas de problemas o árbol de problemas. Ver la información gráficamente le ayudará a clarificar las relaciones.
7. Con la representación lista, le invitamos a comentar los resultados con una o dos personas, ver si hay consenso sobre los resultados o si los comentarios recibidos se ajustan el diagrama.

Actividad 2. Análisis crítico

Las siguientes preguntas buscan despertar un análisis crítico de los temas y conceptos estudiados y cuestionarse más a fondo el rol de la planificación urbana según sus vivencias y contexto específico. Estas preguntas no tienen una sola respuesta, solo buscan despertar una discusión y fomentar un pensamiento crítico que permita mejores resultados en los procesos de ordenamiento territorial.

- *¿Cuáles son los desafíos más grandes del ordenamiento territorial donde vivo?*
- *¿Qué debe buscar la planificación de un territorio?*
- *¿Por qué se dan problemáticas en el medio urbano?*
- *¿Se debería invertir en mitigar o adaptar un territorio al cambio climático? ¿Es una prioridad de gasto en mi comunidad?*



Unidad



Instrumentos de Planificación Territorial y Gestión Metropolitana

47

Objetivo de la unidad

Establecer los instrumentos y herramientas de gestión del suelo que permiten la implementación de los procesos de planificación territorial.

Temas

Para el logro de este objetivo se abordan los siguientes contenidos.

1. Planificación territorial
2. Políticas públicas.
3. Planes regionales.
4. Planes reguladores.
5. El papel de los Gobiernos locales en la planificación territorial.
6. Visión urbana: concepto, alcance, importancia.
7. Gestión territorial: mecanismos financieros, jurídicos y urbanísticos.

Introducción

48

La primera parte de la Unidad II abarca los conceptos base de planificación urbana y gestión territorial, el detalle de cada uno de ellos, la importancia que tienen en la evolución acertada del territorio y de sus habitantes. La unidad profundiza en los instrumentos de planificación y gestión del territorio, entendiendo los más comunes en el contexto costarricense. Para este fin se analizará el papel de las políticas públicas en nuestro país y los planes reguladores, su función, proceso y desafíos para responder a las necesidades de ordenamiento y planificación del territorio. De manera complementaria, se estudiará el papel de los Gobiernos locales como actores de gran importancia en la aplicación de los instrumentos de planificación y gestión del territorio.

La Unidad II cierra haciendo referencia a la definición de una visión urbana, su alcance y relación con las dinámicas generales de planificación y aplicación de instrumentos de gestión. La Visión territorial como articulador de las distintas capas de planificación del territorio y la base que unifica actores en esfuerzos comunes.



Para comenzar

El siguiente ejercicio no tiene un objetivo evaluativo, sino que busca explorar los conocimientos, experiencias y expectativas previas en relación con el tema de planificación urbana y gestión territorial. Para ello le proponemos que, a partir de su experiencia personal, trate de recordar si tuvo contacto con algún instrumento de planificación urbana o de gestión territorial, o alguna noticia sobre el impulso de estos instrumentos en su cantón o ciudad (planes reguladores, políticas públicas), además de identificar cuál puede ser la función de estas herramientas.

1. Planificación territorial: concepto, definiciones, escalas

El país necesita mayor impulso de planificación urbana y ordenamiento territorial para hacerle frente a los nuevos retos de desarrollo humano, económico y ambiental. Pero, ¿cómo se planifican los territorios? ¿Qué estrategias podemos usar? ¿Quiénes deben estar involucrados? ¿Quiénes deben liderar el proceso? ¿Liderar, para qué y para quién? ¿Cómo iniciar un proceso de planificación?

Dando seguimiento a los temas vistos en la Unidad I, donde se estudió el concepto de territorio, su caracterización, escalas de urbanización y las problemáticas más comunes, se detallarán en esta unidad algunos conceptos clave de la gestión del territorio, su planificación, ordenamiento y desarrollo.

Conceptos básicos: desarrollo territorial, ordenamiento territorial, planificación urbana

Desarrollo territorial

Desarrollo territorial es un concepto que demanda conocimiento del territorio, de los liderazgos, de los diferentes actores, de los recursos existentes, de la cultura o características culturales, de la población, de la geografía, entre otros. Requiere conocimiento y análisis para impulsar iniciativas y estrategias que busquen impulsar desarrollo.

El impulso del desarrollo territorial considera las dinámicas políticas que se dan en el territorio (actores e intereses explícitos e implícitos), la situación en varias dimensiones: económica, social, cultural, ambiental, geográfica: “Es necesario analizar, estratégicamente, los activos existentes, los retos que enfrenta, las oportunidades presentes en este territorio, para impulsar su desarrollo, desde adentro, hacia afuera” (IFCMDL, 2020, p. 35).

Estos procesos de crecimiento humano suceden en espacios geográficos e históricos concretos; es decir, en un territorio, en una localidad, en una región o nación. El territorio es algo más que una unidad de análisis; comprende áreas de sociabilidad, memoria, patrimonio cultural, identidad, sistemas ambientales, factores de producción y ecosistemas específicos.

Existen múltiples definiciones de desarrollo territorial; se puede entender como un proceso de construcción social del entorno, el cual es impulsado por las interacciones, las iniciativas individuales y colectivas de los distintos actores y las dinámicas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio. El desarrollo territorial es un concepto amplio, pero es un proceso permanente con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes, el fortalecimiento de las estructuras de gobernanza horizontales y verticales, el desarrollo económico, la participación ciudadana, las interacciones y bienestar humano, la eficiencia institucional, la identidad cultural, y muchos elementos más de los distintos sectores y dimensiones del territorio (Elverdin, J. et al., 2014).

Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial puede ser entendido como el conjunto de acciones con el objetivo de implementar una ocupación ordenada y de uso sostenible del territorio. El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU, 2020), una de las instituciones con más injerencia en el desarrollo de instrumentos de planificación, lo explica como:

Un proceso administrativo a través del cual el Estado, los gobiernos municipales y demás entes públicos regulan, orientan y promueven diversas acciones en el territorio. También es un proceso político y participativo, basado en un soporte legal, técnico y científico, que se implementa mediante la negociación, coordinación, concertación y toma de decisiones entre los diferentes actores sociales vinculados a un territorio. (p. 13)

Según la Ley N.º 7554, es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

Según la Ley Orgánica del Ambiente, entre los fines del ordenamiento territorial se encuentran los siguientes:

- Armonizar el bienestar de la población con el aprovechamiento y conservación de los recursos ambientales.
- Ubicar de forma óptima las actividades económicas, productivas, los asentamientos humanos, las áreas públicas, los servicios públicos, las Áreas Silvestres Protegidas (ASP), las obras de infraestructura, entre otras.

- Servir de guía para el uso sostenible de los elementos del ambiente.
- Equilibrar el desarrollo sostenible de las diferentes zonas del país.
- Promover la participación ciudadana en la planificación de los territorios.

Planificación urbana

La Ley de Planificación Urbana de Costa Rica define planificación urbana como el proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano tendiente a procurar la seguridad, la salud, la comodidad y el bienestar de la comunidad. Al respecto, la Procuraduría General de la República indica que la planificación urbana constituye una función pública de las municipalidades, el Estado y el INVU.

Para esto se hace uso de un conjunto de instrumentos técnicos y normativos que permiten ordenar el suelo, y regular las condiciones de su transformación o conservación. En palabras sencillas, son las acciones y procesos dirigidos a la organización del territorio urbano. Su función es procurar el desarrollo urbano según las posibilidades que el territorio posee, orientado en la expansión ordenada y planificada de los sectores urbanos.

¿Para qué sirve? Se necesita para orientar el desarrollo de los centros urbanos según lo dispone la legislación, a fin de promover la expansión ordenada de los centros urbanos, el equilibrio satisfactorio entre el territorio urbano y el rural, el desarrollo eficiente de las áreas urbanas, con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos, y la orientación de inversión en mejoras públicas, entre otras razones.

En los procesos de planificación urbana es indispensable considerar lo siguiente:

- Toda área urbana forma parte de un territorio. Las áreas urbanas forman parte de una compleja red en la que se interrelacionan en un mismo espacio físico diversas unidades, elementos y procesos territoriales de índole social, económico, ambiental, entre otros.
- La transformación constante es una característica inherente del territorio. Las áreas urbanas están constantemente influenciadas por diversos procesos de transformación local, regional, nacional o incluso global.
- Las comunidades construyen su identidad colectiva a través de la apropiación de su territorio. El territorio es objeto de múltiples y diversas representaciones por parte de su población; además, es la base de la cohesión social.

El proceso de planificación

La planificación urbana responde a condiciones muy distintas y particulares en cada caso, por lo que debe ser ajustada a esas condiciones. Sin embargo, existen bases y etapas metodológicas que guían el proceso; su nivel de formalidad o características será adecuado a cada caso. Entre ellas podemos mencionar: análisis y diagnóstico, conceptualización, plan de acción, preinversión, ejecución y monitoreo. Es importante no ver los procesos como una estructura lineal; en la mayoría de los casos es un proceso iterativo y cíclico donde cada etapa retroalimenta a las previas y posteriores.

52

Los procesos de planificación y ordenamiento territorial tienen distintas escalas y múltiples finalidades. Lo fundamental es que refuerzan el papel estratégico de intervención en el territorio y en la ciudad para producir un cambio en los modelos actuales. Lo ideal es que cada uno de estos planes y esfuerzos de desarrollo territorial trabajen de manera sistémica e integral bajo objetivos generales de desarrollo a corto, mediano y largo plazo (UN-Hábitat, 2016).

Los enfoques de cada plan pueden ser diversos y cada contexto determinará el énfasis o enfoque. Pueden ser temas funcionales de provisión de servicios básicos, generación de empleo y atracción de inversión, salud y promoción de calidad de vida, resiliencia al cambio climático, recuperación y protección del medio ambiente, movilidad sostenible, democratización del espacio público, prosperidad, entre otros. La gestión del territorio, y sobre todo la planificación urbana, se ve influenciada por tendencias globales. No obstante, en general, más allá de un enfoque u otro a través de los años, las bases de planificación de los territorios y las ciudades evolucionan a modelos de habitar cada vez más responsables, socioambientales, inclusivos y resilientes. Muestra de ello son tres acuerdos internacionales enfocados en estos principios: los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (2015a), El Acuerdo de París (2015b) y la Nueva Agenda Urbana (2016).

Las etapas comunes del proceso de planificación son:

- *Análisis y diagnóstico:* procesos y actividades con el fin de evaluar las condiciones existentes o futuras (prospección). Es la comprensión de los factores y características actuales que permitan tener una visión panorámica del territorio o espacio de estudio determinado para favorecer la toma de decisiones de planificación acertadas.
- *Conceptualización:* esta es la etapa en donde se definen los objetivos para el territorio, proyecto o estrategias asociadas; son las pautas en las cuales se enfocará el ordenamiento del territorio. La etapa de conceptualización es una

oportunidad para responder a los desafíos y problemáticas con objetivos con fines específicos, medibles en el tiempo, planteados a corto, mediano y largo plazo, objetivos que deben ser desafiantes, relevantes y bien enfocados. El nivel de detalle de esta etapa se ajustará a cada caso; sin embargo, suele ser una evolución de conceptualizaciones generales a planes muy detallados con forme el avance del proceso, hasta llegar a los diseños específicos.

- *Plan de acción:* es la etapa donde se desarrolla un documento en el cual se especifican las acciones para llevar a cabo y materializar la conceptualización y planes elaborados en la etapa previa. Es un mapa de ruta de las actividades necesarias para el logro de los objetivos, las estrategias, actores, procesos y tiempos necesarios para llevarlo a cabo.
- *Preinversión:* antes de poder ejecutar las acciones en el plan de acción para materializar los proyectos, se deben realizar actividades de preinversión enfocadas en entender condiciones específicas, técnicas y económicas que precisan las posibilidades reales de éxito. Entre ellas podemos mencionar la factibilidad técnica, análisis de posibles financiamiento y factibilidad económica, estudios técnicos.
- *Ejecución:* etapa de acción y desarrollo de las acciones para la puesta en práctica de los planes, estrategias y proyectos específicos, con el fin de impulsar los objetivos planteados para el territorio.
- *Monitoreo:* procesos relacionados con controlar y corroborar el avance y resultados de los trabajos planificados y ejecutados, con el fin de realizar acciones de corrección o reajuste, así como retroalimentar nuevos procesos de planificación.

Sin importar la escala o el enfoque del plan urbano, se recomienda plantear ejes transversales, con más peso en uno u otro según las prioridades y condiciones del contexto:

- *Inclusividad:* la planificación debe buscar ser inclusiva y priorizar en las poblaciones más vulnerables; “no dejar a nadie atrás” es la promesa y premisa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Naciones Unidas (2015a). El planeta debe ser moldeado conscientemente hacia combatir la creciente desigualdad, y enfrentar los desafíos como una oportunidad de desarrollo para los más necesitados.
- *Flexibilidad:* toda propuesta debe ser flexible para adaptarse a las condiciones cambiantes de un territorio a lo largo del tiempo.

- **Sostenibilidad:** En 1987, la Comisión Brundtland de Naciones Unidas, en su informe “Nuestro futuro común” definió desarrollo sostenible como “Aquel desarrollo que permite cubrir las necesidades presentes sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para cubrir sus necesidades” (Álvarez-Etxeberria, 2009, p. 677). El desarrollo sostenible se basa en la búsqueda por mantener o sostener el equilibrio procurando que el consumo de recursos no supere el límite de recuperación para las futuras generaciones. En el 2016, ONU-Hábitat presentó al mundo una nueva Agenda para el desarrollo sostenible de la Región, basada en la prosperidad urbana, con enfoque holístico en impulso de territorios seguros, resilientes e inclusivos. Este nuevo enfoque ayuda a las ciudades a dirigir el mundo hacia un futuro urbano económico, político, social y ambientalmente próspero (UN-Hábitat, 2016). La búsqueda de evolución a modelos más responsables y sostenibles ya no es optativa, debe ser obligatoria en toda propuesta.
- **Multidimensionalidad:** la planificación debe articular distintas escalas y dimensiones, evitando trabajar de manera aislada. Conectar instituciones, niveles de gobernabilidad, políticas nacionales e internacionales, legislación, actores y sectores es fundamental.
- **Procesos participativos:** los procesos deben promover la participación de distintos actores y sociedad civil. Tomando como punto de partida la opinión de la población, el objetivo es el desarrollo centrado en la ciudadanía y en el incremento de sus capacidades para impulsar el empoderamiento, el cual es base de la sostenibilidad. Adicionalmente, los datos y estadísticas oficiales, entrevistas o análisis de expertos resultarán en propuestas con mayor aceptabilidad y con mayor impacto, ya que nacen directamente de quienes se van a beneficiar de ellas (Aycrigg, 1998).

2. Políticas públicas

¿Qué son las políticas públicas? ¿Cuáles son algunos desafíos de las políticas públicas en nuestro país? Una política se puede definir específicamente como la decisión (es este caso del Gobierno o distintas instituciones que forman parte del Estado) que desarrolla determinada acción orientada a resolver problemas públicos relevantes. Incluye la toma de decisiones, su formulación, desarrollo y evaluación. Ampliando el concepto, para el MIDEPLAN (2016), órgano encargado de dirigir la planificación en Costa Rica, las políticas públicas pueden ser entendidas como:

Curso o línea de acción definido para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público. Explicitan la voluntad política traducida en decisiones y apoyo en recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros y se sustenta en los mandatos, acuerdos o compromisos nacionales e internacionales. (p. 06)

Algunos aspectos a considerar de las políticas públicas son los siguientes:

- Aspectos como la coordinación y los procesos de participación, flexibilidad para orientar y concertar las prioridades, innovación para realizar las transformaciones pertinentes, calidad para distinguir lo que es estratégico en lo que se busca alcanzar, entre otros son clave para desarrollar capacidades para diseñar políticas públicas efectivas.
- Para un buen desarrollo de políticas públicas es clave la delimitación del problema que afecta a la sociedad o un grupo social determinado al cual se va a enfocar la política pública. Así mismo, se deben identificar las causas que originan dicho problema o grupo de problemas y las consecuencias que tienen en la población y en el territorio, todo para construir un diagnóstico de la situación.
- La definición de los problemas de interés público puede ser resultado de la percepción, participación y diálogo ciudadano, de las experiencias previas, de la inclusión de estos en la agenda gubernamental, la construcción de alternativas o acciones, programas o proyectos relevantes por medio de los cuales se concretan los objetivos y las metas en el ámbito nacional, regional y local.
- Los procesos de diálogo y participación son esenciales para la elaboración de las políticas públicas. Algunos de los métodos de diálogo son: foros de consulta, talleres, mesas de trabajo o de diálogo, entrevistas a grupos, representantes institucionales, de organizaciones, a expertos o conocedores del tema, académicos. Toda la información se sistematiza y es lo que da base a la formulación de la política pública.
- Posterior a la identificación de la problemática y las áreas de intervención a enfocar la política pública, se deben formular opciones para atenderlas o solucionarlas en articulación con los lineamientos del Estado, objetivos y metas interinstitucionales e intersectoriales, a nivel público, privado y de la ciudadanía. Tanto el proceso como las opciones serán analizados de acuerdo con la realidad, el contexto, las condiciones, los recursos disponibles y muchas

capas más, con el fin de entender el impacto de cada una de las opciones y poder discernir el alcance de los resultados y el cumplimiento de acciones y metas para superar la situación.

- Si bien un buen diseño de política pública es primordial para lograr los objetivos, el éxito y la solución de los problemas que atañen a cada política pública no están garantizados con solo el diseño de leyes, tratados, decretos o instrumentos legales. Los resultados dependerán de una interrelación de factores que integran los elementos mencionados, los procesos de diálogo, sistemas e interrelación y operativización de acciones y responsabilidades.

A continuación, se señalan dos grandes desafíos de las políticas públicas:

1. Su contenido: se debe lograr un contenido de calidad y bien diseñado, desarrollar una herramienta con la suficiente flexibilidad para responder al contexto cambiante, así como crear políticas de escala nacional que se adapten a la realidad de cada territorio y sus particularidades.
2. Su operativización: es un gran desafío lograr la aplicación efectiva de estos instrumentos de ordenamiento, en especial cuando no son de carácter vinculantes o deben ser acogidos por cada territorio.

Algunos elementos que debe contener toda política pública

Principales elementos de las políticas públicas

Inclusión del tema principal en la Agenda Política

El reconocimiento del marco legal nacional e internacional

El estado de situación o el resumen diagnóstico del problema

La participación y los grupos de población objetivo

Los enfoques, principios y características

La definición de temas prioritarios o ejes de intervención

Objetivos, resultados, acciones y otras variables

Modelo de organización, los mecanismos para la gestión y el papel de los actores participantes

La evaluación y su seguimiento

La operativización por medio del Plan de Acción o una estrategia

Instrumentos de planificación

La planificación en general es entendida por MIDEPLAN (2016) como:

Un proceso anticipado de una actividad, de acuerdo con un análisis entre fines u objetivos que se quieren alcanzar y los medios o recursos de los que se disponen para implementarla, la cual supone prever el futuro, dejando de lado la improvisación o las ideas parciales, para actuar de una manera ordenada y significativa, ejecutando acciones para alcanzar el propósito. (p. 9)

57

Desde este punto de vista, es fundamental el involucramiento de los actores estatales, privados y de la ciudadanía. Su involucramiento da reconocimiento colectivo de los acuerdos, los niveles de intervención, integración y la definición de la responsabilidad social, los recursos que se van a disponer para alcanzar los fines y mejorar las condiciones existentes.

¿Qué implica un proceso de planificación?

- Adoptar una actitud reflexiva y de pensamiento en el futuro es entender lo que ha llevado al momento presente, y tener una visión prospectiva para actuar y cambiar. Se trata de contar con la mejor y mayor información disponible, tanto de lo que está ocurriendo internamente como externamente, para tomar decisiones.
- Definir objetivos, establecer prioridades, asignar recursos, resolver problemas y buscar resultados que permitan mejorar las condiciones de vida de la población.
- Coordinar, integrar, articular para emprender acciones con diferentes actores.
- Significa priorizar entre distintas alternativas.
- Dar seguimiento y evaluar, y de manera reflectiva promover mejoramiento de los mismos instrumentos de planificación.

3. Planes regionales

Planificación urbana y ordenamiento territorial

Respondiendo al desarrollo en distintos niveles, así mismo la planificación puede también presentarse en distintas escalas y con distintas funciones y objetivos. Por lo general, los instrumentos de planificación se organizan en las siguientes escalas:

58

- *Internacional:* este nivel de planificación parte de la generación de políticas con objetivos más generales, pero con repercusiones a detalle en los demás niveles de planificación. Pueden ser vinculantes o no vinculantes, dictadas por organismos internacionales, como las Naciones Unidas, o asociaciones de actores, países o empresas.
- *Nacional:* es el nivel en el que se dictan las políticas e instrumentos que definen el ordenamiento territorial para el país, las cuales están divididas en distintas instituciones públicas. El INVU y el MIDEPLAN son los encargados del cumplimiento de las funciones que requiere la planificación urbana a nivel nacional, para lo cual deben preparar, revisar y actualizar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Dicho plan orienta los demás niveles de planificación territorial en el país. Así mismo, MIDEPLAN está encargado de facilitar espacios de coordinación interinstitucional para el análisis en materia de planificación territorial.
- *Regional:* el INVU y el MIDEPLAN son los encargados del cumplimiento de las funciones que requiere la planificación urbana a este nivel, para lo cual deben implementar el Plan Regulador de Ordenamiento Territorial Regional. Dicho plan considera en su planteamiento lo indicado en el PNDU y orienta la planificación a nivel local en el país. A nivel regional, la Secretaría Técnica Nacional (SETENA) tiene la responsabilidad de avalar lo referente a la variable de impacto ambiental, velando por la planificación del desarrollo de actividades humanas que puedan ser lesivas al medio ambiente; así mismo, SENARA es la encargada de proteger el recurso hídrico.
- *Local:* en este nivel se planifica directamente respondiendo a las condiciones específicas, ya sea un cantón, distrito, comunidad o región socioeconómica. Los planes desarrollados y políticas públicas impulsadas por lo general son dirigidas por la municipalidad. El Gobierno local es el encargado de planificar y controlar el desarrollo urbano, para lo cual debe desarrollar un Plan Regulador

y los Reglamentos de Desarrollo Urbano complementarios. Además, el INVU es el ente encargado de asesorar a los Gobiernos municipales, y tiene la facultad para ejercer vigilancia y autoridad en el debido cumplimiento de las normas de interés nacional relacionadas. También, es el ente responsable de aprobar los Planes Reguladores. Así como en el nivel regional, SETENA tiene la competencia de estudiar y avalar lo referente a la variable de impacto ambiental en los Planes Reguladores y el SENARA, de desarrollar y administrar el recurso hídrico.

Planificación en cascada

La planificación en cascada es la planificación integrada entre los niveles territoriales nacional, regional y local; es decir, la gestión del territorio a través de diferentes planes jerarquizados según el nivel que abarcan. Esto determina que cada plan aborda lo que le corresponde según su nivel, respetando las competencias de otros niveles. Cada plan considera y responde a lo establecido en otros planes de nivel superior o inferior, acatando lo que le corresponda según la normativa vigente, ya que estos brindan orientación sobre el abordaje del territorio desde una perspectiva de mayor amplitud. Este tipo de planificación implica el intercambio multidireccional entre actores en los distintos niveles.

Los instrumentos

La planificación determina instrumentos y herramientas de planificación que son los medios teórico-prácticos para usar de referentes y orientar los procesos de desarrollo territorial. Estas herramientas pueden ser de tipo vinculante o no vinculantes; es decir, pueden ser de acatamiento obligatorio o no obligatorio. Pueden también ser desarrollados por instituciones a nivel nacional, como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), o por actores de ordenamiento territorial local, como las municipalidades.

Estos instrumentos son importantes porque permiten que el desarrollo de un territorio urbano o rural sea direccionado y no resultado espontáneo y sin control de distintas dinámicas de mercado, privadas, políticas o sociales. Estas herramientas son medios para impulsar la evolución de un territorio hacia los objetivos planteados de desarrollo por medio de documentos, guías, reglamentos y otros que contienen material de texto, así como gráfico y suelen apoyarse en mapeos de capas que permiten visualizar cada tema.

Cada territorio es responsable de desarrollar sus propias herramientas de planificación urbana que complementen las herramientas dadas a nivel nacional. Uno de los planes que debe ser considerado en ordenamiento territorial y planificación urbana es el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano

60

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano es el conjunto de mapas, gráficos y documentos que describen la política general de distribución demográfica y usos de la tierra, fomento de la producción, prioridades de desarrollo físico, urbano-regional y coordinación de las inversiones públicas de interés nacional.

Es una guía para el crecimiento urbano, en donde se plasma la línea que como país se desea proyectar, para que con el desarrollo de Planes Reguladores el ordenamiento territorial pueda tener una línea base sobre el desarrollo urbano del país. Funciona como una ayuda a la planificación urbana de los territorios sin intervenir en la autonomía municipal. Este instrumento fue creado en conjunto por el INVU, el MIDEPLAN y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación Urbana.

La reciente creación de este instrumento tiene los siguientes objetivos:

- Impulsar una política de desarrollo que tienda a cumplir las principales finalidades, requerimientos y recomendaciones, sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas.
- Responder a las proyecciones de la población de su crecimiento y distribución, a nivel nacional, regional y urbano, incluyendo normas recomendables sobre densidad.
- Planificar la extensión y forma de aprovechamiento de las porciones requeridas para el crecimiento urbano;
- Contemplar el desarrollo industrial, con indicación de los sitios apropiados para efectuarlos en las áreas urbanas.
- Dar respuesta al tema de vivienda y la renovación urbana, con exposición de las necesidades, metas y programas para una y otra línea de operación.
- Planificar los servicios públicos, y la clara ubicación de sus proyectos, transportes, comunicaciones, electrificación, abastecimiento de agua, drenajes pluviales y sanitarios, instalaciones educativas y asistenciales, y todos los demás que, por su función, tamaño, extensión, situación legal u otra causa deban incluirse dentro del Plan.

- Planificar la recreación física y cultural, que propicie la conservación y el disfrute racional de los recursos naturales, de las reservas forestales, de la vida silvestre y de los lugares escénicos y sitios o edificios de interés histórico o arqueológico.

4. Planes Reguladores

61

El Plan Regulador es uno de los instrumentos de planificación y gestión urbana más importantes a nivel local. En él se define la política que orienta a largo plazo el desarrollo urbano en un determinado territorio, y define las acciones por ejecutar respecto a la distribución de la población, usos del suelo, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, construcción y renovación urbana.

Según la Ley de Planificación Urbana, Ley N.º 4240, el Plan Regulador es: “El instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas” (artículo 1).

El Plan Regulador incluye los Reglamentos de Desarrollo Urbano, que son las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del Plan Regulador, y contiene normas que buscan lo siguiente:

- Relación armoniosa entre usos del suelo.
- Conveniente acceso de lotes a vías públicas.
- Adecuada división de lotes.
- Adecuadas facilidades comunales y servicios públicos.
- Reserva de espacios para usos públicos.
- Rehabilitación de áreas y prevención de su deterioro.
- Seguridad, salubridad, comodidad y ornato de construcciones.

Los principales Reglamentos de Desarrollo Urbano que complementan el Plan Regulador son los siguientes:

- Zonificación
- Fraccionamiento y Urbanización
- Mapa Oficial
- Renovación Urbana
- Construcciones
- Vialidad - movilidad
- Espacio público
- Paisaje
- Imagen urbana - publicidad

Por esta razón, son el instrumento más importante de planificación local. Estos instrumentos se adaptan a la realidad cantonal y son dirigidos, creados y aplicados por cada Gobierno local. Según datos publicados por Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (2021), en el país de los 83 cantones, solamente la mitad cuenta con Plan Regulador, y de estos la mitad de ellos (51%) fueron aprobados antes del año 2000, por lo que están bastante desactualizados o en condiciones muy disímiles. Muchos de estos están en procesos de actualización o creación, procesos largos, complejos y también de alto costo para cada municipalidad, por lo que su proceso se vuelve difícil para cada territorio. El Plan Regulador se adapta y se crea según las condiciones específicas del territorio. Por ejemplo, el Plan Regulador puede responder a condiciones urbanas o costeras.

Plan Regulador Urbano

Es un instrumento específico de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento gráfico o suplemento la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales y construcción, conservación y rehabilitación de las áreas urbanas.

Plan Regulador Costero

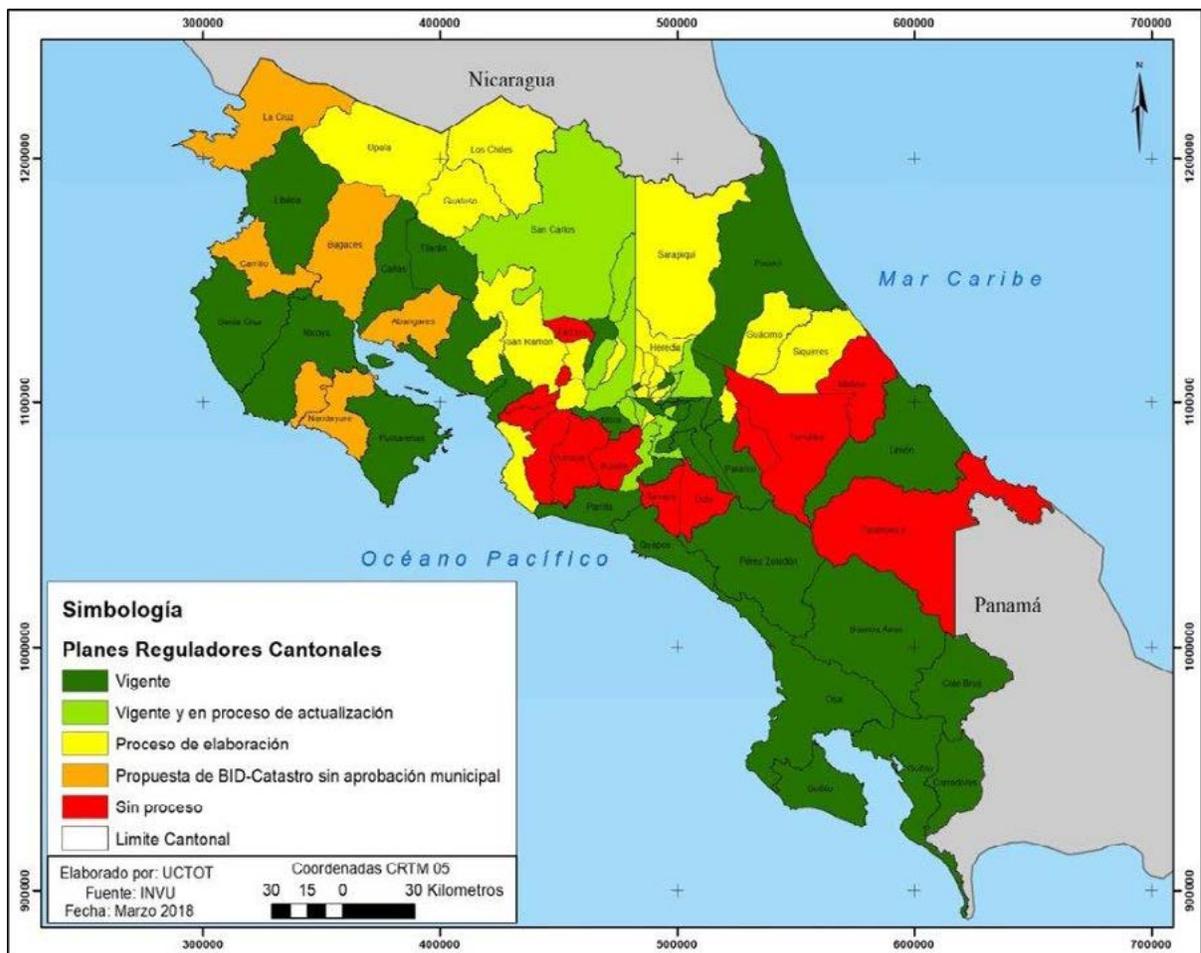
Es aquel instrumento técnico y legal de planificación conformado por un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento gráfico totalmente vinculante para alcanzar los objetivos de las políticas de ordenamiento territorial en procura de un desarrollo económico, social y ambiental equilibrado en la Zona Marítimo Terrestre y áreas adyacentes.

Algunos de los beneficios obtenidos de un Plan Regulador son:

- Mejoramiento en la calidad de vida.
- Aumento en la competitividad territorial.
- Aprovechamiento, manejo y conservación sostenible de recursos naturales y culturales.
- Vinculación entre áreas urbanas y rurales.
- Orientación y control del desarrollo urbano.
- Fomento en el acceso a vivienda, infraestructura y servicios urbanos.
- Generación de oportunidades de inversión.
- Gestión del riesgo y recursos hídricos.

Figura 6

Mapa con listado de planes reguladores



Fuente: Unidad de Criterios Técnicos y Operativos Territorial, INVU. (2018).

De manera complementaria, recomendamos ver el siguiente video del INVU donde se explica la necesidad del Reglamento de Renovación Urbano:

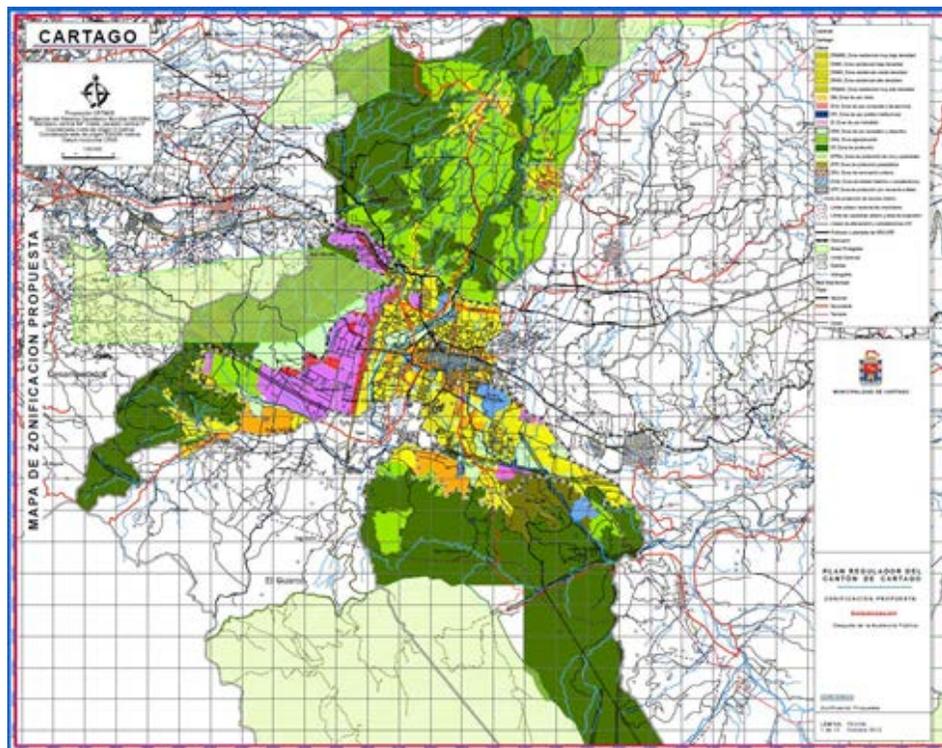
Video: “Reglamento de renovación Urbana”

<https://www.invu.go.cr/documents/20181/30802/Copia+de+INVU+Urbanismo.mp4/901f0932-6079-4809-837b-3c4dbc84bfe6>

Tal como se mencionó, los Planes Reguladores están compuestos por múltiples capas de información. A continuación, la figura 7 corresponde a uno de los mapas del Plan Regulador de Cartago. En ella se puede ver la simbología para zonificar distintos usos de suelo, características, densidades y características. Todas estas capas de información determinan los usos permitidos, condiciones de crecimientos y la ruta de desarrollo para el territorio que será aplicado por el Gobierno local. El Plan Regulador, por su condición vinculante, debe ser diseñado con gran detalle y cuidado para encontrar balance entre crecimiento, desarrollo y los objetivos de modelos más eficientes y responsables, así como que promuevan calidad de vida para sus habitantes.

Figura 7

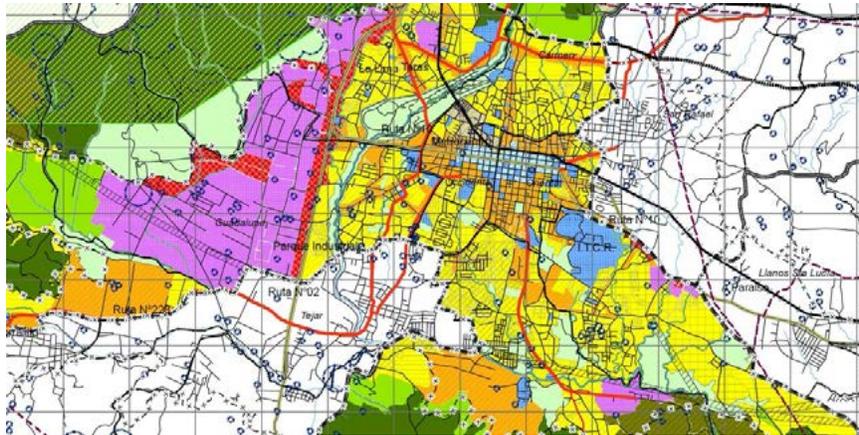
Mapa de Plan Regulador de Cartago



Fuente: Municipalidad de Cartago (2020)

Figura 8

Detalle de mapa de Plan Regulador de Cartago



Fuente: Municipalidad de Cartago (2020)

Figura 9

Simbología de Plan Regulador de Cartago

Leyenda	
Cartago	
Usos	
	ZRMBD, Zona residencial muy baja densidad
	ZRBD, Zona residencial baja densidad
	ZRMMD, Zona residencial media densidad
	ZRAD, Zona residencial alta densidad
	ZRMAD, Zona residencial muy alta densidad
	ZM, Zona de uso mixto
	ZCS, Zona de uso comercial y de servicios
	ZPI, Zona de uso público institucional
	ZI, Zona de uso industrial
	ZRD, Zona de uso recreativo y deportivo
	ZAG, Zona agropecuaria
	ZP, Zona de protección
	ZPRQ, Zona de protección de ríos y quebradas
	ZPP, Zona de protección paisajística
	ZRU, Zona de renovación urbana
	ZIHA, Zona de interés histórico o arquitectónico
	ZPF, Zona de protección por cercanía a fallas
	Zona de protección de recurso hídrico
	Límite urbano cantonal de crecimiento
	Límite de cuadrante urbano y área de expansión
	Líneas de alta tensión y subestaciones ICE
	Poliducto y planteles de RECOPE
	Ferrocarril
	Áreas Protegidas
	Límite Cantonal
	Distritos
	Hidrografía
Red Vial Actual	
Tipo	
	Nacional
	Secundaria
	Terciaria
	Calles

Fuente: Municipalidad de Cartago (2020)

Plan de Renovación Urbana

Otro de los planes a aplicar, creado a nivel nacional, pero con posibilidad de aplicarse a nivel local, es el Plan de Renovación Urbana. Este es un reglamento que busca complementar otros reglamentos e instrumentos de planificación. Por esta razón, su objetivo es ser aplicado en cantones donde no se cuente con disposiciones locales de renovación urbana; busca facilitar la posibilidad de intervenir espacios concretos que se encuentren deteriorados, defectuosos o en decadencia a través de regulaciones. En palabras textuales del Reglamento:

Este Reglamento tiene por objetivo complementar las herramientas establecidas en el artículo 21 de la Ley de Planificación Urbana, y fijar las normas que deberán adoptarse para rehabilitar, remodelar o regenerar las áreas urbanas disfuncionales, o conservar áreas urbanas, cuya intervención sea considerada estratégica por parte de los gobiernos municipales o el Estado (INVU, 2017, p.10)

Plan Proyecto Renovación Urbana

El Plan de Renovación Urbana tiene un complemento llamado Plan Proyecto Renovación Urbana. Tiene como objetivo la rehabilitación, regeneración, remodelación o conservación de las áreas urbanas, con el fin de mejorar la calidad de vida urbana a través del aprovechamiento de los predios y edificaciones existentes, habilitación de usos de suelo mixtos, mejoramiento del espacio público y la protección ambiental, en conjunto con las municipalidades, en proyectos específicos que lleven a la aplicación de medidas de renovación urbana.

Algunas razones para impulsar renovación urbana en un área específica son:

- Riesgo por amenazas naturales.
- Deficiente o inexistente infraestructura.
- Deficientes o inexistentes áreas de parques y facilidades comunales.
- Protección ambiental de recursos naturales.
- Presencia de asentamientos informales.

- Presencia de asentamientos irregulares o estructuras inhabitables.
- Presencia de patrimonio arquitectónico o intangible.
- Inadecuado tejido urbano.
- Revitalización urbana.

Las municipalidades pueden emitir su propio Reglamento de Renovación Urbana Cantonal, que formará parte del Plan Regulador, para lo cual deberán definir las respectivas áreas denominadas Áreas con Potencial de Renovación Urbana, respetando lo dispuesto en el capítulo de Renovación Urbana de la Ley de Planificación Urbana. El Gobierno municipal podrá emitir un mapa de zonas con potencial de renovación urbana en el cantón; para ello deberá identificar, localizar y georeferenciar dichas las áreas, las cuales serán desarrolladas como proyectos específicos.

Planificación urbana Gran Área Metropolitana: Plan GAM 13-30

Dentro de los esfuerzos por guiar el crecimiento del Gran Área Metropolitana, se encuentra el Plan de la Gran Área Metropolitana, conocido como Plan GAM 2013-2030, que busca facilitar un adecuado ordenamiento urbano que mejore la calidad de vida de la población y que propicie un desarrollo económico competitivo de los núcleos urbanos. Además, pretende generar un reequilibrio del entorno natural, agroproductivo y urbanístico. El Plan establece criterios en torno a un menor y más eficiente consumo del suelo, movilidad, construcción sostenible y alternativas de fortalecimiento del transporte público.

El Plan define un nuevo procedimiento de compatibilidad del anillo de contención urbana, con zonas de viabilidad ambiental, y prioriza y brinda parámetros para definir zonas de crecimiento y densidad. Por esta razón, abarca y vincula 31 cantones y brinda un mayor impulso a los planes reguladores regionales; fortalece, al mismo tiempo, la seguridad a la inversión nacional y extranjera, la competitividad y acciones de instituciones para mejorar la infraestructura. Este Plan se gestó a inicios del año 2013 y tuvo como punto de partida la actualización del Plan GAM 1982. Este plan entró en vigencia en el año 2014; sin embargo, su aplicación no ha sido la mejor y algunos de los artículos que contiene fueron impugnados.

5. El papel de los Gobiernos locales en la planificación territorial

Los Gobiernos locales o municipalidades juegan un papel indispensable en el ordenamiento territorial y planificación urbana. Son el actor llamado a dirigir y guiar el proceso y unificar los esfuerzos de los distintos actores en el territorio bajo objetivos comunes de ordenamiento.

68

Esta responsabilidad nace desde el ordenamiento jurídico-administrativo costarricense, en el cual las municipalidades tienen un papel relevante en la gestión y administración de los intereses y servicios locales. En Costa Rica, para cada cantón existe, necesaria y automáticamente, una municipalidad. La municipalidad es la institución a través de la cual las personas ciudadanas habitantes de un mismo cantón promueven y administran sus propios intereses.

La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines. La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política.

Funciones de la municipalidad

Debido al papel fundamental que realiza la municipalidad, describiremos con más detalle las funciones que tiene y las competencias que la ley le otorga para desarrollar el papel designado de líder territorial.

Entre las funciones comunes de las municipalidades están: fomentar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, ofrecer servicios de manejo de residuos sólidos, limpieza, administrar los cementerios, mantener y construir vías públicas y parques, ofrecer y dirigir servicios públicos como lo son permisos para la construcción y permisos para negocios comerciales, recaudar y administrar los impuestos municipales y otros ingresos, brindar vigilancia y seguridad, mantener los caminos y parques en buen estado, proteger los recursos naturales, convocar a las personas que habitan el cantón a consultas populares, además de guiar el desarrollo urbano y territorial. Las funciones y el detalle de la labor y organización de las municipalidades se rigen según el Código Municipal.

Funciones según Artículo 4, Código Municipal

- Elaboración y ejecución de planes y proyectos de desarrollo del municipio.
- Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
- Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
- Administrar y prestar los servicios públicos municipales.
- Control y regulación del desarrollo urbano.
- Aprobar las tasas, los precios, y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
- Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
- Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios, o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en el Código Municipal.
- Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.
- Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género.

Tal como se lee en las funciones estipuladas, la regulación y control del desarrollo urbano es una función determinada para las municipalidades. Esto implica desarrollar y aplicar las herramientas pertinentes a la realidad de cada cantón, las cuales se apoyan idealmente en una visión urbana integral para el territorio, que permita articular acciones según objetivos a corto, mediano y largo plazo.

6. Visión urbana: concepto, alcance, importancia

La visión urbana es un marco de referencia, una visualización a futuro del resultado final que se pretende alcanzar; es un proceso de imaginación a partir de las condiciones actuales proyectando a futuro condiciones mejores o partiendo de la visualización de las condiciones en un futuro ideal.

70

La visión de un territorio busca definir los parámetros base hacia los que un territorio desea evolucionar. La tensión de dinámicas y problemáticas territoriales hace necesario desarrollar una visión más inclusiva y responsable para la ciudad, una condición que permita el desarrollo territorial (urbano o rural) de un modo más sostenible, un urbanismo que mediante el diseño consciente de la ciudad abra espacio a la coexistencia y fomento de objetivos de desarrollo económico con objetivos de bienestar humano y recuperación de degradación ambiental (UN-Hábitat, 2016). Estas construcciones se vuelven agendas plasmadas en planes territoriales y urbanos y pueden tener escalas globales, como los desarrollados por las Naciones Unidas; regionales, como la Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat (2016); nacionales, como el Plan GAM; o locales, como los manejados por los Gobiernos locales.

Tal como lo describe ONU-Hábitat (2016), una visión es el primer paso para definir las acciones asociadas; es por sí misma un proceso de reflexión participativo por el cual se refuerza el papel estratégico de la intervención en el territorio y la ciudad para producir un cambio hacia metas específicas. El **Documento de Visión** resultante de este proceso definirá asimismo acciones catalizadoras en dos escalas de planeación. **La primera, en la escala urbana**, con la definición participativa de una cartera de proyectos urbanos estratégicos que podrían detonar el proceso de transformación sostenible de la ciudad. **La segunda, en la escala barrial**, en la cual se generará un plan y propuestas de corto plazo, bajo costo y ágil implementación, para atender algunos de los desafíos que experimentan las y los habitantes en sus vidas cotidianas (UN-Hábitat, 2016).

Parte de las preguntas que deben responderse en una visión son: ¿Cómo nos gustaría que fuera la ciudad/territorio/cantón a futuro? ¿Cuál es la razón de existir de la ciudad y cómo deseamos que esta sirva a sus habitantes? ¿Cuáles son las acciones que se tendrían que realizar para alcanzar este propósito? ¿Qué convicciones deben guiar nuestra actuación? ¿Cuáles son las bases de la visión? ¿Cómo se medirá el éxito o avance en el proceso de materialización de una visión?

7. Gestión territorial: mecanismos financieros, jurídicos y urbanísticos

La gestión territorial involucra acciones realizadas por actores públicos y privados orientados a ordenar y desarrollar el territorio. Las acciones abarcan desde el diseño de planes, proyectos y estrategias, hasta su debida implementación, y muchas actividades asociadas a encaminar el territorio en objetivos de desarrollo previamente establecidos.

Dar respuesta a estos retos implica armonizar el conjunto de políticas públicas aplicadas al territorio con la gestión institucional de los diferentes ámbitos territoriales. En otras palabras, una articulación horizontal y vertical, entre actores públicos y privados.

La gestión territorial es una apuesta que debe ser concebida integralmente, impulsando un modelo de desarrollo en el que las distintas políticas (económicas, sociales, ambientales), en sus distintas escalas, armonicen en la búsqueda de un ordenamiento territorial.

Desafíos de la gestión territorial

La gestión territorial involucra acciones relacionadas con la promulgación de regulaciones legales, la implementación de planes territoriales o sectoriales, acciones de financiación de actividades, entre muchas otras. Algunos de los desafíos para gestionar el territorio están relacionados con:

1. La articulación de la política de ordenamiento territorial con la política de desarrollo económico y las políticas sectoriales ligadas a esta.
2. La cohesión territorial de la gestión.
3. La sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial.
4. La gestión territorial democrática.

Mecanismos financieros, jurídicos, urbanísticos

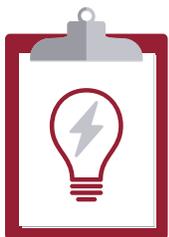
Acompañando la gestión, cada territorio puede hacer uso de distintos mecanismos financieros, jurídicos y urbanísticos para articular y materializar el desarrollo bajo los lineamientos y objetivos previamente establecidos.

Los *mecanismos jurídicos y urbanísticos* son los medios que acompañan la gestión, le dan validez y marcan y guían el accionar legal de cada actor. Estos instrumentos normalizan la ocupación y uso del suelo urbano o rural, y tiene como final la generación de procesos de planificación urbanística que deberán asegurar la preservación del interés público frente al privado. Para ello cada territorio y cada cantón, con cada uno de sus Gobiernos locales, tiene mecanismos para guiar el desarrollo. Cada proyecto debe cumplir con los requisitos nacionales y locales, en donde cada municipalidad debe ser la encargada de hacer cumplir la legislación. Dentro de ellos están los trámites de uso de suelo, visados, permisos de construcción, patentes y muchos otros que responden a las distintas legislaciones nacionales y locales y a articulados de los distintos planes de ordenamiento territorial.

Los *mecanismos financieros* son los medios a disposición para aprovisionar de recursos e ingresos a los distintos actores, para proveer incentivos económicos o soluciones financieras para la provisión de servicios e impulso de la agenda dentro de la gestión territorial. Los esquemas de mecanismos financieros pueden responder a diferentes objetivos y, en consecuencia, a diferentes estrategias de manejo.

- Cada territorio debe hacer uso de los distintos mecanismos financieros según las condiciones del contexto, los objetivos y un análisis meticuloso de las ventajas y desventaja de cada uno de ellos. Es fundamental evaluar detenidamente qué tipo de instrumento es el más conveniente, comprendidos en toda su profundidad y regulados de manera adecuada.
- Existen mecanismos financieros específicamente para objetivos de regeneración ambiental, manejo sostenible de los recursos de un territorio y conservación de la biodiversidad. Pueden entenderse como “todos los mecanismos financieros o mecanismos de mercado que están utilizados para obtener ingresos, proveer incentivos económicos o soluciones financieras para asegurar la provisión de servicios ambientales” (p. 2) (Sander & Cranford, 2010). Por su parte, Verweij (2002) los describe como “acuerdos institucionales que resultan en la transferencia de recursos financieros nuevos o mayores de aquellas personas dispuestas a pagar por productos sostenibles y/o productos ecológicos forestales a los proveedores de estas funciones. El objetivo general de estos mecanismos es ayudar a los administradores forestales a agregar valor financiero de sus bosques en función de los beneficios que generan, aumentando así los incentivos para conservar” (p. 107).

- Dentro de los mecanismos financieros de gestión territorial, y respondiendo a los desafíos por mejores prácticas ambientales, algunos de ellos se enfocan en alcanzar metas de cambio climático. Dentro de ellos se pueden mencionar fondos nacionales, préstamos tradicionales, subsidios bilaterales y multilaterales, inversiones privadas, canjes de deuda, garantías, mercado de carbono, entre otros.
- Los mercados de carbono fueron el primer mecanismo internacional de financiamiento del cambio climático que intentó recurrir a un mecanismo del mercado para reducir las emisiones globales de gases con efecto invernadero, asignando un precio a dichas emisiones.
- Los territorios tienen mecanismos innovadores para materializar la gestión territorial; entre ellos, las alianzas público-privadas son parte de las innovaciones para que proyectos, estrategias e iniciativas avancen dentro de una visión que articule múltiples intereses y actores bajo objetivos comunes de acción. Para ellos el país tiene mecanismos jurídicos para enmarcar su proceso de una manera legal y transparente.
- Las alianzas público-privadas son alianzas estratégicas entre el sector privado y el Estado para la realización de transformaciones y desarrollos urbanísticos prioritarios. Para ello se hace uso de mecanismos jurídicos existentes o propuestos, siempre priorizando el bien común sobre el interés particular. En el caso del ordenamiento territorial, las alianzas estarán enfocadas en la renovación urbana, la construcción de infraestructura pública, la creación de más y mejor espacio público, la inversión en movilidad y transporte público, servicios básicos, entre otros.



Reflexión final

En esta unidad son estudiados los conceptos básicos de planificación, planificación urbana, desarrollo territorial y ordenamiento territorial, los cuales se pueden entender como el conjunto de acciones con el objetivo de implementar una ocupación ordenada y de uso sostenible del territorio. Estos conceptos permiten avanzar hacia una visión crítica de los procesos e instrumentos de planificación urbana en los territorios.

De manera complementaria, se estudian los instrumentos de planificación, que son los medios teórico-prácticos para usar de referentes que orientan los procesos de desarrollo territorial. Estos, como cualquier

política pública, conllevan desafíos en el país, tanto en el diseño acertado de su contenido como en lograr una óptima operativización. En la unidad se inicia analizando las políticas públicas, entendidas como los medios para expresar la voluntad política traducida en decisiones y apoyo; son los medios de acción para orientar y resolver problemas públicos relevantes.

Además, se analizaron los Planes Reguladores, que son un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento que guían la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas. Por esta razón, son el instrumento más importante de planificación local y se adaptan a la realidad cantonal; además, son dirigidos, creados y aplicados por cada Gobierno local. También se analizaron otros instrumentos de planificación disponibles para ser aplicados en cada territorio.

Todos estos planes son complementarios y están a disposición de los distintos actores locales y nacionales para impulsar ordenamiento territorial. Por lo tanto, la Unidad II analiza el papel de los Gobiernos locales como los entes llamados a guiar el proceso de planificación y ordenamiento y desarrollar los instrumentos adecuados para materializar los objetivos de desarrollo del territorio. Esta labor inicia con la concepción de una visión urbana y territorial. La visión es definida como una de las herramientas más valiosas de las municipalidades para enmarcar el resto de las acciones de planificación urbana y ordenamiento territorial, ya que es un marco de referencia, una visualización a futuro del resultado final que se pretende alcanzar; es un proceso de imaginación a partir de las condiciones actuales proyectando a futuro condiciones mejores o partiendo de la visualización de las condiciones en un futuro ideal.

La unidad cierra con el análisis del concepto de gestión territorial y de los mecanismos jurídicos, urbanísticos y financieros que permiten materializar las acciones y objetivos. Estos mecanismos de gestión funcionan como medios a disposición para aprovisionar de recursos e ingresos a los distintos actores, para proveer incentivos económicos o soluciones financieras para la provisión de servicios e impulso de la agenda dentro de la gestión territorial.



Mirada adicional

Si desea ampliar el conocimiento de planes urbanos, ordenamiento territorial sostenible, así como el papel fundamental de los gobiernos locales, se puede revisar los siguientes materiales:

- Plan Regulador de Curridabat, disponible en el sitio web de la Municipalidad de Curridabat. En el se puede ver el alcance, y distintos elementos puestos en práctica para regular el crecimiento, desarrollo y evolución de las ciudades. Este es solo un ejemplo, se puede revisar también los planes disponibles de distintas municipalidades del país.

<https://www.curridabat.go.cr/cdocumentos/gestion-municipal/planes-municipales/#plan-regulador-del-canton>

- Promover Ciudades Sostenibles: Documento que recoge perspectivas regionales, para entender los desafíos específicos de Latinoamérica que deben ser tomados en cuenta para el desarrollo de políticas públicas para el ordenamiento territorial de las ciudades.

Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). Promover Ciudades Sostenibles, Perspectivas Regionales. Tomado de <https://publications.iadb.org/es/promover-ciudades-sostenibles-perspectivas-regionales-resumen-ejecutivo>

- Página web del Observatorio de Planificación de Latinoamérica y el Caribe, el cual permite ver los distintos instrumentos de cada país, su alcance y detalle, para referencia y comparación con la región.

<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/territorial-planning>



Actividades de autoevaluación unidad II

76

Actividad 1. Análisis crítico

Las siguientes preguntas buscan despertar un análisis crítico de los temas y conceptos estudiados, y cuestionarse más a fondo el rol de la planificación urbana y territorial. Estas preguntas no buscan ser calificadas, ni tienen una única respuesta. Se invita a pensarlas desde el contexto personal.

- ¿Cuáles son los desafíos de aplicar los instrumentos de planificación?
- ¿Cuáles instrumentos podrían tener mejor resultado en la comunidad o ciudad donde habito?
- ¿Está la municipalidad de mi cantón planificando el medio urbano?
- ¿Existe una visión a largo plazo para mi cantón?

Actividad 2. Análisis Municipalidad y Plan Regulador

En esta actividad, se le invita a familiarizarse con su municipalidad y los instrumentos de planificación que utilizan. Para esto puede utilizar la página web de su municipalidad, donde podrá descargar los documentos, planes o reglamentos, o puede visitar la municipalidad y entrevistar a algún funcionario.

Algunas de las preguntas que se le invita a responder con esta investigación son:

- ¿Cuáles instrumentos de planificación utiliza la municipalidad en el cantón?
- ¿Existe un Plan Regulador? ¿De qué año es? Si no se tiene uno, ¿se piensa desarrollar pronto?
- ¿Cuál es la visión de ciudad que tiene el cantón? ¿En cuál documento está plasmada la visión de ordenamiento territorial?
- ¿Existe un departamento de planificación urbana en la municipalidad?

En caso de existir un Plan Regulador en su cantón, le invitamos a revisarlo y ver las capas de planificación que aplica (usos de suelo, restricciones, áreas protegidas, áreas públicas, proyecciones a futuro, vías y otro). Familiarícese con el material.

Actividad 3. Caso de estudio

Para esta actividad le invitamos a leer el siguiente caso de estudio de Medellín, Colombia.

Por muchos años, Medellín, Colombia, ha llamado la atención por su gran transformación en una ciudad más segura, inclusiva y con un gran mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes y las características de la ciudad. En los años 90, Medellín era considerada como la ciudad más violenta del mundo. Hoy, Medellín redujo el 95% de esta tasa y disminuyó considerablemente la pobreza extrema. Esta transformación profunda es el resultado de un compromiso de los dirigentes del Gobierno local por varios períodos alrededor de una visión común: darle la prioridad a una planificación urbana enfocada desde lo social, en las poblaciones y los territorios más vulnerables.

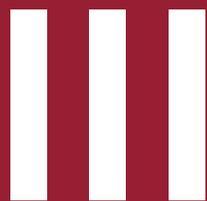
Esta visión llevó a la formulación de numerosos proyectos de desarrollo urbano bajo una finalidad homogénea de construir una ciudad más humana, más viva. La ciudad puso en ejecución soluciones creativas de movilidad, con una variedad de servicios muy innovadores para América Latina y el mundo, entre ellos el Metrocable, un sistema de teleférico utilizado como transporte urbano que permitió poner fin a un enclave de barrios vulnerables y muy pobres de la ciudad, que históricamente habían sido excluidos. Un vasto sistema de servicio de autobús, un sistema público de bicicletas en autoservicio y un nuevo tranvía, entre otros complementan un gran sistema de movilización sostenible en la ciudad.

La ciudad ha apostado además por el acceso a la educación y la cultura para todos. Símbolo de este compromiso son las UVAS (Unidades de Vida Articulada), espacios públicos, que han sido instalados al lado de las reservas de agua de la ciudad, fomentando espacios además para el deporte, la recreación y la educación. Otros ejemplos en esta línea de acción son las Guarderías que acogen a los niños de familias con ingresos bajos proponiendo servicios sanitarios, nutrición, ocio y educación de excelente calidad. La municipalidad también dispuso espacios públicos que son al mismo tiempo parques y bibliotecas, lo que los convierte en lugares de vida que contribuyen fuertemente a la inclusión social, pues son accesibles a todos los habitantes, de todos los barrios, así como una red de parques y espacios públicos, esto por mencionar algunas de las muchas actividades articuladas por varias décadas en Medellín.

Estos ejemplos muestran la impresionante transformación que Medellín consiguió poner en ejecución haciendo, ante todo, una transformación cultural, social y urbana. Medellín se presenta como una “ciudad para la vida”, fundada sobre cinco aspectos claves de la vida ciudadana: la transparencia, la participación, la acción sin violencia, la innovación y la resiliencia.

Según el caso descrito, realice una búsqueda de imágenes de la transformación de Medellín que le permitan visualizar mejor el gran trabajo hecho por esta ciudad. Así mismo, identifique tres ejes importantes de la visión de esta ciudad. ¿Algunos de estos ejes pueden aplicar para el cantón donde usted habita?

Unidad



Aspectos Ambientales, Económicos y Sociales que Inciden en el Desarrollo de las Ciudades

79

Objetivo de la unidad

Analizar los factores ambientales, económicos y sociales que inciden en el desarrollo de las ciudades.

Temas

Para el logro de este objetivo se abordan los siguientes contenidos.

1. Análisis urbano (proceso, conceptos, rasgos de caracterización).
2. Aspectos ambientales, económicos y sociales que inciden en el desarrollo de los territorios urbanos.
3. Red hídrica, cobertura vegetal, paisaje.
4. Desechos sólidos.
5. Contaminación sónica.
6. Actividades económicas principales.
7. Aspectos sociales.
8. Captación de recursos base suelo para financiamiento para obras públicas y equipamiento.
9. Acceso a vivienda y servicios básicos de calidad.
10. Identidad de un territorio / Comunidad / Sentido de pertenencia.

Introducción

80

La Unidad III inicia con el estudio de los procesos de análisis urbano que son parte de la planificación urbana y su importancia para la toma acertada de decisiones, el financiamiento efectivo y sostenido de la inversión urbana y el desarrollo de una visión clara de la ciudad.

Con este fin, la unidad se compone de tres partes: la primera, estudiar el análisis urbano, las herramientas disponibles y los rasgos generales que caracterizan un medio urbano. En la segunda parte se estudiarán algunos aspectos ambientales, económicos y sociales con el fin de entender estos elementos, sistemas o capas como factores que deben ser considerados para tener una lectura acertada de la realidad urbana y captar las oportunidades de desarrollo que encierra cada uno de estos elementos de manera directa y relacional.

La tercera parte y cierre explora los conceptos de identidad, sentido de pertenencia y comunidad. Cada una de estas capas de información busca clarificar los procesos y posibilidades de análisis y lectura urbana.

Para comenzar



El objetivo del siguiente ejercicio no es evaluativo, sino que busca explorar los conocimientos previos en relación con la caracterización del medio urbano. Con este fin, le invitamos a contestar las siguientes preguntas según su conocimiento previo al curso, basado en su experiencia y opinión.

- ¿Cuáles son algunos de los factores que confluyen en la realidad nacional?
- ¿Cuáles considera que son las actividades económicas principales en su territorio/cantón?
- ¿Cómo definiría la identidad de su territorio? ¿Qué elementos forman parte de esta identidad?

1. Análisis urbano: proceso, conceptos, rasgos de caracterización

Esta unidad se enfocará en el territorio urbano, los centros poblacionales y sus procesos de transformación, haciendo un análisis de cómo el estado actual de cada uno de estos sistemas hace uso de su potencial para promover desarrollo humano. Un análisis urbano, es una herramienta para la comprensión de un territorio, de sus características, su estado, y el entendimiento de las partes que lo constituyen y las relaciones entre ellas. Es un proceso que puede ser abordado desde distintas disciplinas, sociología, urbanismo, antropología, ciencias políticas y muchas otras. Sin embargo, se aconseja un enfoque multidisciplinario que permita unificar y articular distintas visiones.

Una ciudad se compone de tres estructuras principales:

- *Estructura funcional de servicios:* es el sistema que agrupa redes de infraestructura de servicios públicos (agua, luz, teléfono, cable, internet, etc.), de movilidad (transporte público y privado) y de equipamientos (salud, comercio, educación, entretenimiento, etc.).
- *Estructura socioeconómica espacial:* esta estructura está compuesta por las áreas que concentran actividades de servicios, residenciales, laborales, industriales.
- *Estructura ecológica:* son los elementos naturales como las redes hídricas, áreas verdes naturales y construidos por el hombre como: áreas verdes, parques urbanos, etc., el paisaje, y la biodiversidad en general que compone la ciudad y los alrededores asociados.

Un análisis puede ser ajustado y desarrollado según los objetivos específicos del proceso, desde reconocimiento general del territorio, hasta un estudio detallado de una zona o tema específico.

Las herramientas a utilizar en un análisis urbano incluyen herramientas de recolección de información, de interpretación de información y de su representación. Para cada una de ellas existen distintas herramientas a utilizar según los recursos disponibles. Se puede mencionar: la observación, las entrevistas, los ejercicios urbanos, el análisis de fotos aéreas presentes e históricas, análisis de mapas, estudio de material bibliográfico, información histórica para entendimiento y procesos comparativos,

georreferenciación de información, sobreposición de capas de información, trabajo de campo, interpretación de cartografía histórica, identificación de categorías y zonas, elaboración de inventarios, categorizaciones y muchos más.

Tal como se ha mencionado, en múltiples ocasiones existe mucha información, capas y elementos que conforman la ciudad. Sin embargo, algunos de los rasgos principales que se pueden analizar de forma general en un medio urbano y que responden a las tres estructuras que lo componen son:

- La caracterización física de la ciudad. Su tamaño, su crecimiento histórico, su morfología urbana y condiciones geográficas.
- La caracterización social, la población y sus características, la ubicación y concentraciones, la densidad poblacional, su condición socioeconómica, las oportunidades de desarrollo, las características de empleo de la ciudad, las actividades económicas principales, entre otras capas de información socioeconómica que se pueden tomar en cuenta como parte del proceso de análisis urbano.
- El funcionamiento general de la ciudad, el uso de suelo y áreas funcionales de la ciudad, las características y condiciones de la infraestructura que permite la funcionalidad de la ciudad (infraestructura de movilidad, de comunicaciones, de redes hídricas y manejo de aguas, de electrificación, de iluminación, sistema de equipamiento), además del análisis del sistema de espacios públicos, sus condiciones, características, tamaño.
- Las características ambientales de la ciudad, el entendimiento de las redes hidrológicas, de la cobertura vegetal, de las tipologías de cobertura vegetal, de la caracterización climática, el paisaje, la huella ecológica de la ciudad, las actividades con mayor impacto negativo ambiental.

Al realizar un proceso de análisis, es importante tener una visión que no ignore la historia y el proceso que llevó a la ciudad al momento actual, las condiciones actuales y un análisis con la posibilidad de prospección. El proceso no debe dejar de lado que es el medio para la toma acertada de decisiones, por lo que la interpretación de la información será clave para cumplir con los objetivos. En este sentido, es importante analizar pensando en las oportunidades, las fortalezas, las amenazas y las debilidades que presenta el territorio. Es importante entender el peso que algunos de los aspectos ambientales, sociales y económicos tienen en el desarrollo del territorio.

2. Aspectos ambientales, económicos y sociales que inciden en el desarrollo de los territorios urbanos

Con el fin de seguir detallando los procesos de entendimiento del medio urbano, a continuación, se estudiarán algunos de los elementos, sistemas o capas que conforman las ciudades desde los ámbitos ambientales, económicos y sociales.

Dimensiones del territorio

El territorio urbano o rural se conforma por una serie de capas o dimensiones. Las características de cada una de estas dimensiones determinan la identidad y condiciones base de un territorio.

La dimensión económica está formada por las actividades económicas y productivas del territorio, así como las características del entorno que impactan el desarrollo económico de sus habitantes. En ese sentido, podemos hablar de sectores productivos presentes (agropecuario, energía, turismo y otros), índices del impacto de las condiciones de estas dinámicas como empleabilidad, desempleo, producción, oportunidades de empleo.

La dimensión ambiental está determinada por las características naturales de un territorio, los recursos o la riqueza natural existente. Así mismo, la dimensión ambiental está conformada por el tipo de relación con el entorno construido y el peso del habitar humano en el medio natural. Es decir, la alteración o modificación que la ciudad y la acción humana ejercen sobre el medio ambiente. Por lo tanto, la dimensión ambiental del desarrollo se relaciona con el conjunto de valores, actitudes y motivaciones que rigen las relaciones entre la sociedad y la naturaleza, y las formas como estas relaciones conforman los sistemas de producción, apropiación y manejo de los recursos naturales, la preservación del entorno ambiental y la calidad de vida.

La dimensión sociocultural hace referencia a las dinámicas y caracterización sociales y culturales de una sociedad en el territorio, las cuales son referentes al estilo de vida de sus habitantes y delimitan la forma en que la población de un territorio se organiza y define su identidad.

La dimensión político-administrativa de un territorio se refiere a la organización y división dictada por el Estado para los territorios. Así mismo, integra las entidades, actores y herramientas que permiten la administración en distintos niveles del territorio; es decir, las instituciones, sus responsabilidades, facultades y estructura legal que les permite la administración del territorio.

3. Red hídrica, cobertura vegetal, paisaje

Uno de los aspectos esenciales para permitir el desarrollo territorial es el manejo de los aspectos ambientales. El bienestar humano y el avance hacia el desarrollo sostenible dependen de un mejor manejo de los ecosistemas para poder asegurar la conservación y utilización sostenible. Los territorios enfrentan una demanda creciente por servicios prestados por los ecosistemas, como los alimentos y el agua, al mismo tiempo que las actividades humanas disminuyen la capacidad de muchos ecosistemas para satisfacer tales demandas.

Intervenir adecuadamente en materia de planificación y manejo de recursos, por lo general, da la oportunidad de revertir la degradación de los ecosistemas y aumentar el aporte que estos proporcionan al bienestar humano. Sin embargo, para saber cuándo y cómo intervenir se necesita entender los sistemas ecológicos y sociales involucrados, lo cual depende de contar con información para la acertada toma de decisiones.

Algunos de los aspectos ambientales que impactan el desarrollo urbano son el manejo de los servicios ecosistémicos, la red hidrológica, la cobertura vegetal y corredores interurbanos, la gestión integral del agua, las áreas de protección vegetal y de cuencas. A continuación, analizaremos algunos de los sistemas y factores que conforman el territorio urbano.

Los servicios ecosistémicos

Los servicios ecosistémicos son la multitud de beneficios que la naturaleza aporta a la sociedad. Estos servicios, que también están presentes en las áreas urbanas, se clasifican en cuatro tipos:

1. **Servicios de abastecimiento:** son los beneficios materiales que las personas obtienen de los ecosistemas; por ejemplo, el suministro de alimentos, agua, fibras, madera y combustibles.
2. **Servicios de regulación:** son los beneficios obtenidos de la regulación de los procesos ecosistémicos; por ejemplo, la regulación de la calidad del aire y la fertilidad de los suelos, el control de las inundaciones y las enfermedades y la polinización de los cultivos.

3. **Servicios de apoyo:** son necesarios para la producción de todos los demás servicios ecosistémicos; por ejemplo, ofreciendo espacios en los que viven las plantas y los animales, permitiendo la diversidad de especies y manteniendo la diversidad genética.
4. **Servicios culturales:** son los beneficios inmateriales que las personas obtienen de los ecosistemas; por ejemplo, la fuente de inspiración para las manifestaciones estéticas y las obras de ingeniería, la identidad cultural y el bienestar espiritual.

Red hídrica

La red hidrológica de Costa Rica es rica y vasta a largo del territorio. Este es un país con abundante recurso hídrico; no obstante, se encuentra con el reto del manejo integral del recurso y la renovación de la relación de las cuencas urbanas.

Costa Rica cuenta con un recurso hídrico que se caracteriza por ser abundante y accesible con ciertas limitaciones para su población, dependiendo de la cantidad, la calidad y el cumplimiento legal para su aprovechamiento. Es un país con diversidad de ecosistemas ribereños, esenciales para el bienestar social y económico. Sin embargo, a pesar de tener gran abundancia de recursos y un estrés hídrico relativamente bajo, en el Gran Área Metropolitana (GAM) ocurre un contraste en el estado de los cuerpos de agua debido a la pérdida de sus condiciones naturales. Lo anterior se ve reflejado en los casos severos de contaminación e invasión de las áreas de protección de los ríos urbanos, lo que afecta de forma directa la biodiversidad, calidad de vida de las personas, la salud pública y los ecosistemas marinos. (Ministerio Nacional de Ambiente y Energía, 2020, p.07)

El manejo integral del agua implica el manejo de las cuencas hidrológicas, su protección y gestión, así como la planificación para permitir la cantidad suficiente de áreas de cobertura vegetal para permitir la absorción del agua, así como la protección de las fuentes de agua potable, el manejo de las aguas llovidas, y la gestión adecuada y sostenible de las aguas posteriores al uso humano (residencial, comercial o industrial).

Las cuencas hidrográficas y sistemas hídricos albergan una gran variedad de plantas y animales, y brindan muchas oportunidades de esparcimiento al aire libre. Al proteger la salud de nuestras cuencas hidrográficas y sistemas hídricos, podemos preservar el recurso hídrico y mejorar la calidad de vida de los residentes del área.

Las áreas de protección del recurso hídrico abarcan franjas de protección de ríos, cuyas distancias varían según las condiciones urbanas o rurales o de la quebrada, río o arroyo. Estas zonas tienen limitaciones de uso con implicaciones en el ejercicio del derecho de propiedad, tanto pública como privada. El papel que cumplen las áreas de protección de los ríos es fundamental para la conservación y protección del recurso hídrico; asimismo, constituyen un mecanismo para la gestión territorial con enfoque de prevención de riesgos, ya que evitan que se produzcan daños como inundaciones y la erosión de los suelos. En la mayoría de las áreas urbanas estas áreas de proyección no son protegidas o son invadidas debido al crecimiento demográfico y la falta de control institucional.

La red de manejo de aguas residuales debe ser de prioridad en el medio urbano. Un territorio debe construir un espacio saludable para sus habitantes y para garantizar un habitar sostenible a lo largo del tiempo. En Costa Rica esto es una responsabilidad compartida por las municipalidades y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. La realidad de Costa Rica muestra que una gran cantidad de las aguas no son tratadas: “La Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales menciona que el 84% de las aguas residuales de tipo ordinario y 54,7% de las aguas industriales, se vierten de manera directa en cuerpos de agua” (Ministerio Nacional de Ambiente y Energía, 2020, p. 09).

Las aguas de los ríos urbanos se encuentran altamente contaminados según mediciones y estándares internacionales. Esto demuestra la necesidad de proyectos de infraestructura, legislación y mayor control en las ciudades para cambiar la situación actual y la relación humana urbana con los ríos. Plantas de tratamiento, sistemas de colectores, y mejores hábitos humanos son algunas de las medidas a tomar.

Cobertura vegetal

La cobertura vegetal tiene una funcionalidad esencial en los territorios urbanos, ya que permite la recuperación y el mantenimiento de la diversidad que alimenta los recursos ecosistémicos; funciona como prevención de riesgos, y actúa como regulador de la temperatura urbana, por lo que proporciona confort y calidad de vida.

La cobertura vegetal, incluyendo los corredores biológicos interurbanos, permiten crear conectividad ecológica para garantizar el tránsito de las especies y la adaptación de la biodiversidad, además del uso sostenible de recursos naturales; así mismo, aseguran la permanencia de los servicios ecosistémicos, que son la base para el bienestar humano de las actuales y futuras generaciones. Con esto se permite el intercambio genético de flora y fauna y se logra que esa diversidad biológica se mantenga en el tiempo.

La ecologización urbana y el balance ambiental

87

La ecologización urbana y el balance ambiental aumentan el valor general de la urbanización, y funcionan como motores de desarrollo y progreso. No obstante, no se debe ignorar la relación directa que tienen los aspectos ambientales con los sociales y en especial los más desfavorecidos. Por ello, cada una de estas iniciativas a favor del balance ambiental no debe ignorar los temas de desigualdad y vulnerabilidad social en las ciudades; estas iniciativas tienen numerosos beneficios colaterales adicionales que pueden contribuir al logro simultáneo de múltiples objetivos y metas de desarrollo, aumentando así el valor general de la urbanización. Uno de los elementos más importantes de mantener un balance ambiental en el medio urbano es el paisaje.

Paisaje

El paisaje es un concepto ampliamente estudiado por múltiples disciplinas. A continuación, se describirán algunos factores importantes sobre paisaje urbano y su función dentro del territorio para clarificar su significado y algunas interpretaciones alrededor del concepto.

- El paisaje y la morfología urbana reflejan la organización económica, la organización social, las estructuras políticas, los objetivos de los grupos sociales y muchas variables más. Es un conjunto de elementos naturales y construidos.
- El paisaje es una manifestación dinámica, y cambiante del territorio, que determina en gran medida la calidad de vida de la población, porque el paisaje es resultado de la relación de las personas con su entorno.
- El concepto de paisaje puede entenderse como la imagen de un área o territorio determinado, ya sea rural o urbano.

- El paisaje es un elemento de la identidad territorial, y manifiesta la diversidad del espacio geográfico que se hace explícita en la materialidad de cada paisaje y en sus representaciones sociales.
- El diseño de paisajes urbanos aparece como resultado de la conjugación de los aspectos ambientales y humanos. El diseño de las ciudades se encuentra en un cambio constante y continuado a través del tiempo, no solamente por la forma de crecer de las ciudades, sino también por el deterioro que sufren. Por esta razón, las ciudades son resultado de una continua construcción y reconstrucción.
- El paisaje urbano es un fenómeno físico que se modifica permanentemente con el desarrollo de la ciudad. El tipo, la forma y el estado exterior del paisaje urbano por cambian debido a distintos factores a lo largo del tiempo: ubicación geográfica, clima, condiciones meteorológicas, procesos biológicos, procesos urbanos, expansión urbana, indicadores urbanos como la calle, los lugares de encuentro y circulación, zonas verdes y elementos simbólicos por su valor cultural e histórico como barrios y obras arquitectónicas, plazas, indicadores socioeconómicos, culturales y políticos como las relaciones de producción, y muchos otros más.
- El paisaje de las ciudades muestra cómo se transforman los recursos urbanos y naturales. Por esta razón, la gestión del paisaje es un tema cada vez más importante. Esta gestión es dirigida a impulsar la protección del paisaje promoviendo legislaciones, instrumentos y proyectos que sitúan el paisaje como componente de la planificación territorial y urbanística, como elemento importante de la calidad de vida de las personas, de la competitividad y sostenibilidad de los territorios y como parte esencial del patrimonio cultural y natural.

4. Desechos sólidos

El manejo de los desechos es uno de los principales retos de los territorios y los centros urbanos en especial, debido a la gran cantidad de desechos que se producen. Si bien existen nuevas prácticas dirigidas al uso responsable para disminución de residuos, reciclaje y manejo de residuos eficiente, la realidad es que queda mucho espacio de mejora. Tal como cita Sameh Wahba, director de Desarrollo Urbano y Territorial, Gestión de Riesgos de Desastres, y Resiliencia del Banco Mundial:

La gestión inadecuada de los desechos está produciendo la contaminación de los océanos del mundo, obstruyendo los drenajes y causando inundaciones, transmitiendo enfermedades, aumentando las afecciones respiratorias por causa de la quema, perjudicando a los animales que consumen desperdicios, y afectando el desarrollo económico, por ejemplo, al perjudicar el turismo. (Kaza et al., 2018, p. 1)

La gran cantidad de residuos producidos por la acción humana es difícil de reciclar o tratar sosteniblemente no solo por su composición, sino también por su cantidad. Estamos en un modelo de producción lineal, con escaso desarrollo técnico en cuanto a la recuperación y reciclaje de los subproductos de la fabricación. Esta excesiva generación de residuos se ha convertido en uno de los principales problemas ambientales, contaminando el aire, el suelo y el agua.

Según el informe del Banco Mundial (2018) titulado *What a Waste 2.0*, en el mundo se generan anualmente 2010 millones de toneladas de desechos sólidos locales, y al menos el 33% de estos desechos no se gestionan sin generar impacto en el ambiente. Así mismo, este informe proyecta que la rápida urbanización, el crecimiento de la población y el desarrollo económico harán que la cantidad de desechos a nivel mundial aumente en los próximos años (Kaza, et al., 2018).

Figura 10

Generación de desechos a nivel regional



Fuente: Banco Mundial (2018)

Teniendo claro este panorama de alarma, la gestión de los desechos sólidos es clave para que los territorios y las ciudades puedan alcanzar modelos de vivencia sostenibles, sanos e inclusivos. Si no se toman medidas, se agravarán los problemas de degradación ambiental y de los entornos de calidad de vida para los habitantes.

De manera complementaria, se recomienda ver el siguiente video, el cual hace un breve repaso por el proceso del plástico y su impacto mundial, así como una propuesta del uso posterior a su desecho por su primer uso como medio para la disminución de la cantidad de material que termina en los océanos.

Video: “¿Qué pasa realmente cuando desechamos plástico?”, de Emma Bryce para *TEDtalk* https://www.ted.com/talks/emma_bryce_what_really_happens_to_the_plastic_you_throw_away/transcript

5. Contaminación sónica

La contaminación sónica o acústica es el exceso de sonido que altera las condiciones normales del ambiente en una determinada zona y es uno de los agentes contaminantes más agresivos según múltiples estudios y la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente (Álvarez, et al. 2017). La contaminación acústica, principalmente en los grandes centros urbanos del orbe, representa uno de los principales problemas de salud por el daño auditivo y efectos que genera sobre el cuerpo humano, convirtiéndose en un tema de salud pública (Kurakula, 2007)

La contaminación sónica, sumada a la contaminación visual, tiene un impacto en la salud de las personas, generando de manera consciente o inconsciente estrés y aumento de tensión. El exceso de vehículos, industria, comercio, y carencia de planificación del paisaje y uso de suelo lleva a contaminación del espacio construido tanto visual y sonoro. Esta contaminación tiene repercusiones en el ambiente, así como en la calidad de vida de las personas.

Los acelerados cambios relacionados con las características económicas de un territorio, la estructura cambiante de las ciudades, la modificación del paisaje sin ejes de ordenamiento, y un crecimiento desordenado del territorio han expuesto a sus habitantes a nuevos niveles de ruido considerados como contaminación ambiental.

Tal como lo explica un grupo de investigadores del país: “La continua expansión de la contaminación acústica ha reducido drásticamente los espacios libres de ruido antropogénico y las oportunidades de disfrutar zonas tranquilas en medio de la naturaleza, al mismo tiempo atenta contra la salud de los ecosistemas” (Bermúdez, Castro, Vetrani, Zúñiga, Murrell, Barraza & Méndez, 2018, p. 176)

¿Cuál es la diferencia entre sonido y ruido? No hay una diferencia física entre sonido y ruido. El sonido se define como la sensación percibida por el oído humano, producto de las rápidas fluctuaciones de la presión del aire que, por lo general, son producidas por objetos que vibran y transmiten esta vibración a las partículas del aire. A partir de este se establece el concepto de ruido, que es definido como un sonido indeseado y fastidioso, que puede producir una afectación fisiológica y psicológica en uno o más receptores (Bermúdez et al., 2018)

La contaminación acústica en el territorio urbano es considerada por algunos organismos internacionales como uno de los principales problemas ambientales a nivel de salud humana (MER, 2011). El ruido presente responde a una mezcla de actividades humanas, el tráfico, la industria y otras fuentes más y requiere, por lo tanto, de planificación, ordenamiento y herramientas de control en los territorios para dar respuesta a esta problemática.

6. Actividades económicas principales

La dimensión y las características económicas de la ciudad inciden directamente en el desarrollo territorial y humano. A continuación, se verán las principales actividades económicas y productivas que pueden tener presencia en los territorios.

La siguiente clasificación se basa en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU), que es la estructura utilizada por el INEC y otras estructuras e instituciones de Costa Rica, ya que constituye una estructura de clasificación coherente y consistente de las actividades económicas basadas en un conjunto de conceptos, definiciones, principios y normas de clasificación.

En la CIIU, la expresión “actividad” se utiliza para indicar actividades productivas, definidas como la utilización de insumos (por ejemplo, capital, mano de obra, energía y materiales) para producir productos. Los productos resultantes de las actividades pueden transferirse o venderse a otras unidades (en transacciones de mercado al margen de él), pasar a inventario o ser utilizadas por las unidades productoras para su propio uso final.

Tabla 4*Actividades económicas principales*

SECCIÓN	NOMBRE
A	Agricultura Ganadería, Silvicultura y Pesca
B	Explotación de minas y canteras
C	Industrias Manufactureras
D	Suministro de electricidad, gas, vapor, y aire acondicionado
E	Suministro de agua, evacuación de aguas residuales, gestión de desechos
F	Construcción
G	Comercio al por mayor y al por menor
H	Transporte y almacenamiento
I	Actividades de alojamiento y servicios de alimentos
J	Información y comunicaciones
K	Actividades financieras y de seguros
L	Actividades inmobiliarias
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas
N	Actividades de servicios administrativos
O	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación
P	Enseñanza
Q	Atención de la salud humana
R	Actividades artísticas y entretenimiento
S	Otros servicios

Fuente: Elaboración propia (2020) con datos del INEC (2014).

Algunas descripciones de actividades principales y algunas de las divisiones dentro de cada actividad principal son:

NOMBRE	DESCRIPCIÓN	ALGUNAS DIVISIONES
Agricultura Ganadería, Silvicultura y Pesca	<p>Comprende la explotación de recursos vegetales y animales; es decir, las actividades de cultivo, cría y reproducción de animales, la explotación de madera y la recolección de otras plantas, de animales o de productos animales en explotación agropecuaria o en su hábitat natural.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios • Silvicultura y extracción de madera • Pesca y acuicultura
Explotación de minas y canteras	<p>Esta sección abarca la extracción de minerales que se encuentran en la naturaleza en estado sólido (carbón y minerales), líquido (petróleo) o gaseoso (gas natural). La extracción puede llevarse a cabo por diferentes métodos, como explotación de minas subterráneas o a cielo abierto, perforación de pozos, explotación minera de los fondos marinos, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Extracción de carbón de piedra y lignito • Extracción de petróleo crudo y gas natural • Extracción de minerales metalíferos • Explotación de otras minas y canteras • Actividades de servicios de apoyo a la explotación de minas y canteras
Industrias Manufactureras	<p>Esta sección abarca la transformación física o química de materiales, sustancias o componentes en productos nuevos, aunque ese no puede ser el criterio único y universal para la definición de las manufacturas. Los materiales, sustancias o componentes transformados son materias primas procedentes de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca y la explotación de minas y canteras, así como productos de otras actividades manufactureras.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de productos alimenticios • Fabricación de instrumentos y suministros médicos y odontológicos • Producción de bebidas • Productos de tabaco • Productos textiles • Fabricación de prendas de vestir • Fabricación de productos de cueros y productos conexos • Producción de madera • Fabricación de papel y de los productos de papel

La clasificación de actividades económicas hace referencia a la parte del proceso de producción en el que se encuentren las labores que se realizan. Podemos distinguir también actividades económicas clasificadas como primarias, secundarias y terciarias.

- **Actividades primarias** son aquellas que se encuentran en la primera fase del proceso de producción. De aquí se obtienen las materias primas que se utilizan en las labores de producción de bienes y servicios. Podemos considerar actividades primarias a la ganadería, la agricultura, la pesca, o cualquier labor que haga referencia al trato de las materias primas.
- **Actividades secundarias** son aquellas que se encargan de producir los bienes y servicios mediante labores de producción y transformación de materias primas en productos disponibles para su venta. En el caso de las actividades secundarias hacemos referencia a todas aquellas actividades industriales como, por ejemplo, la producción de productos de textil, calzado, alimentos, u otras como el petróleo y los productos químicos.
- **Actividades terciarias** son las encargadas de realizar la distribución y comercialización de los productos y servicios. Su finalidad es llevar al consumidor final los bienes obtenidos a través de las actividades primarias y secundarias. Son actividades terciarias todas las labores de comercio como las tiendas, supermercados, o cualquier actividad que ofrezca servicios al consumidor como las agencias de viajes.

Dentro de la dimensión económica, se debe también considerar en planificación urbana y ordenamiento territorial el Desarrollo Económico Territorial, el cual responde a distintos factores que potencian la competitividad del territorio y potencian o limitan el desarrollo económico. Algunos de los factores más significativos son la infraestructura de la ciudad, sus condiciones, proyección y características, y las posibilidades de financiamiento urbano y el valor de la evaluación precisa para fomentar la inversión.

Infraestructura

- La infraestructura urbana está conformada por todas las estructuras, redes y servicios que dan base y permiten el funcionamiento de la vida ciudadana; sus distintas esferas determinan el desarrollo de la ciudad, pueden promover desarrollo social, ambiental y económico.
- El transporte colectivo, la recolección de desechos, las redes de alcantarillado, de distribución de agua potable, de iluminación, los sistemas de telecomunicaciones, el mantenimiento o gestión del espacio público son algunos de los tipos de infraestructura que conforman una ciudad.

- La infraestructura urbana es de gran complejidad debido a que toda ciudad es, al mismo tiempo, lugar de habitación, trabajo y esparcimiento de grandes masas humanas, y la ciudad es el resultado del desarrollo de infraestructura e intervenciones a lo largo del tiempo en muchas ocasiones carentes de una guía de ordenamiento. Esto lleva en planificación a la necesidad de la articulación o ensamblaje de las infraestructuras urbanas. Hoy en día, las infraestructuras no pueden entenderse o concebirse fuera de la unión y el ajuste de cada una de ellas en la estructura general, y una planificación que determina las políticas comunes.

Tabla 5

Tipos de Infraestructura según función y cobertura geográfica

TIPO DE INFRAESTRUCTURA	URBANA	INTERURBANA	INTERNACIONAL
Transporte	Red vial, líneas ferroviarias...	Carreteras, vías férreas, vías navegables, aeropuertos, puertos	Puertos, aeropuertos, carreteras, vías navegables, vías férreas
Energía	Redes de distribución, de electricidad, estaciones...	Redes de transmisión, oleoductos, plantas compresoras, centros de producción, centrales,	Redes de transmisión, oleoductos
Comunicaciones	Redes de telefonía fija y celular, conectividad a internet	Redes de F.O., antenas, satélites	Satélites, cables submarinos, ...
Agua y Saneamiento	Provisión de agua potable e industrial, sistemas de tratamiento	Acueductos	Eventualmente coincide con la interurbana
Desarrollo Social	Hospitales, escuelas, provisión de agua domiciliaria, cloacas	Represas, redes de riego, canales,	Coincide con interurbana

TIPO DE INFRAESTRUCTURA	URBANA	INTERURBANA	INTERNACIONAL
Medio Ambiente	Parques y reservas urbanas	Parques, reservas, territorios protegidos, circuitos de ecoturismo	Parques, reservas, circuitos de ecoturismo
Información y Conocimiento	Redes, edificios, TV por cable	Sistemas de educación a distancia, portables, TV abierta, satélites	Redes

Fuente: Elaboración propia (2020), con base en Sánchez (2008).

Tal como se observa en la tabla 4, la infraestructura de transporte, energía, comunicaciones y agua y saneamiento son vitales para promover el desarrollo económico del territorio y promover la atracción de inversión, ya que dan herramientas de competitividad al territorio.

- **Infraestructura de movilidad:** es el sistema considerado como la columna del entorno urbano y funciona como la base para el flujo tanto de personas como de recursos y materias propias de la operación urbana. Por lo tanto, debe pensar en infraestructura de movilidad peatonal, pública en sistemas multimodales, para ciclismo urbano, para carga interna, y entre regiones. Un sistema óptimo será diseñado integralmente y con visión a futuro para articular los objetivos de ciudad inclusiva, equitativa y resiliente. Las redes de movilidad de productos y carga eficientes serán elementos y herramientas que inclinen la balanza para el desarrollo económico.
- **Infraestructura de telecomunicaciones:** la infraestructura corresponde a los elementos físicos que proveen conectividad digital. Esto comprende los medios para transmitir, emitir o recibir, señales, sonidos, texto, imágenes fijas o en movimiento, signos, o datos de cualquier tipo, entre dos o más puntos a cualquier distancia a través de cables, radioelectricidad, medios ópticos u otros medios electromagnéticos. (Álvarez & Rodríguez, 1998). Esta infraestructura es clave para promover desarrollo social y económico, por lo que debe ser prioritaria en los objetivos de inversión local. Un territorio con infraestructura de telecomunicaciones avanzada es un territorio con altas oportunidades de educación, acceso al conocimiento, participación ciudadana y atracción de inversión.

- **Infraestructura de energía:** la infraestructura eléctrica o sistema eléctrico son los elementos, líneas e instalaciones que conjuntamente transportan y distribuyen la electricidad. Pueden ser de carácter industrial, residencial o comercial. Este sistema debe ser parte de la planificación urbana, su ubicación y objetivos deben ser articulados a los objetivos de desarrollo de la ciudad; desde temas como acceso democrático a los servicios de electrificación, hasta temas de ubicación de los postes de luz, tipo de iluminación o sistemas subterráneos o aéreos deben ser contemplados.

La energía, sus fuentes, sistemas y funcionamiento del medio urbano son aspectos en transición a nivel global. Existe un proceso de cambio hacia energías cada vez más limpias y modelos de autosuficiencia. Esto conlleva una planificación con proyección a futuro y de características de flexibilidad para responder a los cambios y tendencias locales y globales que puedan impulsar modelos energéticos cada vez más sostenibles y responsables, no solo por fines de responsabilidad, sino además debido a que el sector privado verá en estas modelos características diferenciadoras en el territorio.

- **Infraestructura de distribución de agua potable y saneamiento:** la infraestructura de agua potable debe buscar la inclusión y el acceso universal de agua potable para toda la ciudadanía; es un derecho humano y debe, por tanto, ser un eje de planificación con un enfoque a futuro bajo principios de resiliencia. Así mismo, para mantener y cumplir a futuro con la previsión de agua potable para los habitantes, se debe además procurar el desarrollo de infraestructura para el tratamiento de las residuales.

7. Aspectos sociales

El desarrollo urbano no debe ignorar y, por el contrario, debe tener bases en la búsqueda de una ciudad inclusiva, equitativa y justa para todas las personas habitantes. Algunos aspectos a considerar que tienen impacto en el desarrollo urbano y el ámbito social son el espacio público, el enfoque de género y la diversidad cultural.

El espacio público como valor social y urbano

El espacio público tiene una dimensión sociocultural; es un lugar de relación y de identificación, de contacto entre las personas, de animación urbana y, a veces, de

expresión comunitaria. Es abierto, libre y apto para el desarrollo de necesidades colectivas para la vida pública; por tanto, tiene cualidades y condiciones distintas para promover la integración social, propiciar el encuentro, la estadía, la recreación, la expresión cultural, el contacto con el medio natural dentro del medio urbano y funcionar como un posibilitador de bienestar y calidad de vida en sus habitantes.

El espacio público es un desafío global urbanístico, político y cultural, referido a toda la ciudad. Es urbanístico, porque debe ser entendido no como espacio residual entre lo que se ha construido; hay que considerarlo el elemento ordenador del urbanismo, sea cual sea la escala de la ciudad. Tiene el potencial de ser un espacio de la continuidad y de la diferenciación, ordenador del barrio, articulador de la ciudad, estructurador de la región urbana. Es un reto político porque el espacio público es el espacio de expresión colectiva, de la vida comunitaria, del encuentro y del intercambio cotidianos, así como dar espacio a los momentos comunitarios enérgicos, de manifestaciones ciudadanas o sociales. Y es un reto además cultural, ya que el espacio público expresa y cumple diversas funciones; manifestaciones de la historia y de la voluntad del poder, es símbolo de identidad colectiva y uno de los mejores indicadores de los valores urbanos predominantes.

Enfoque de género

Existe discriminación urbana basada en género en contra de las mujeres, quienes no cuentan con las mismas oportunidades urbanas. Esto es probado según indicadores de acceso a empleo, educación, oportunidades de progreso, entre otros. Para dar respuesta a esto, muchos Gobiernos locales han implementado un enfoque feminista en la planificación de la ciudad. Un enfoque de género y feminista es un enfoque que aplica un filtro en todas las decisiones públicas con respecto a la planificación urbana para ofrecer las oportunidades que brinda la ciudad de manera equitativas a las mujeres, desde acceso a la vivienda, empleo, diseño del espacio público y muchos otros.

Valor social

La urbanización puede ser protegida, ampliada y usada como una herramienta para otorgar valor social a la ciudad, al aplicar la protección de los derechos de los más vulnerables al promover igualdad de derechos y empoderamiento de los grupos marginados y minoritarios. Esto promueve ciudades diversas, que llenan de atracción y funcionan de motor de desarrollo económico y social.

Diversidad cultural

La diversidad cultural de las ciudades es un factor de prosperidad, inclusión, competitividad, atractivo y percepción positiva que tiene un medio urbano. Por tanto, las ciudades deben desarrollar marcos de integración cultural para aprovechar el potencial de prosperidad y desarrollo socioeconómico gracias a los beneficios que la diversidad cultural ofrece.

8. Captación de recursos base suelo para financiamiento para obras públicas y equipamiento

99

En Costa Rica, al igual que en la mayoría de Latinoamérica, se manifiesta un déficit de inversión en infraestructura, obras públicas y equipamiento urbano, que resulta en una limitante de desarrollo económico y humano. Por esta razón, existe una búsqueda constante por fuentes de financiamiento.

Fuentes de financiamiento

Las ciudades requieren fuentes de financiación estables y sostenibles, las cuales se producen cuando las ciudades tienen diversas carteras de ingresos y una capacidad para la generación de ingresos que les permite aprovechar herramientas y mecanismos de financiación innovadores: alianzas de financiamiento público-privado, financiación conjunta, financiación combinada, bonos verdes e instrumentos financieros, entre otros. Las áreas urbanas tienen enormes activos y recursos que se pueden utilizar para inversiones y desarrollo económico local, y existe un potencial de ingresos para los Gobiernos locales al vincular el crecimiento urbano continuo para que las finanzas locales sean sostenibles a largo plazo. En palabras del último Reporte Mundial de Ciudades 2020, “Los gobiernos locales deben estar empoderados para aprovechar su potencial endógeno para aumentar y diversificar de manera innovadora los ingresos de fuente propia. Esta diversidad en las fuentes de ingresos mejora la autonomía local y la sostenibilidad a largo plazo” (ONU-Hábitat, 2020, p.04).

La financiación del desarrollo urbano requiere de esfuerzos en el fortalecimiento de las fuentes existentes, la identificación y uso de otras fuentes de recursos que tengan el potencial de apalancar inversiones de este tipo y el fomento de la autonomía financiera de las entidades locales, consolidando los sistemas de recaudo y mejorando las labores de gestión de los ingresos, gastos e inversiones. Por esta razón, nuevas herramientas como el financiamiento base suelo son importantes para impulsar un menor déficit de inversión urbana

Financiamiento base suelo

El financiamiento basado en el suelo se manifiesta en distintas herramientas que permiten a una ciudad y a su municipalidad encontrar caminos para cubrir los costos de la inversión pública urbana. Es un modelo que no se aconseja para cubrir la totalidad del presupuesto; sin embargo, como parte de un financiamiento de capital mixto, presenta importantes ventajas para las ciudades en países en desarrollo (Peterson, 2009).

A continuación, mencionamos algunos de los instrumentos basados en el suelo disponibles en distintos países de Latinoamérica:

- Impuestos sobre la propiedad y la transferencia inmobiliaria
- Tarifas de impacto o tasas de extracción de los desarrolladores para nuevos desarrollos
- Gravámenes sobre la plusvalía
- Venta de derechos de desarrollo
- Venta de terrenos y edificios públicos
- Reajustes de terrenos
- Concesión urbanos
- Alquiler de terrenos públicos
- Préstamos a municipios
- Captura de plusvalía

Recursos provenientes de la captura de plusvalías

Uno de los modelos de financiamiento más innovadores son las herramientas de captura de plusvalías; estos instrumentos se basan en el aprovechamiento de la valorización del suelo derivada de las intervenciones públicas. La captura de plusvalías implica movilizar todo o parte del incremento del valor del suelo que ha sido generado por acciones ajenas al propietario, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo (Smolka, 2013).

Uno de los principales beneficios de estos mecanismos fundamentados en el valor del suelo es que dotan al Gobierno local de una fuente de recursos propios bajo una autonomía financiera, tal como se explica a continuación, como parte del análisis de la captura de plusvalía en los países en desarrollo:

La captura de plusvalías se basa en la idea de usar la valorización del precio del suelo producida por la urbanización para financiar la infraestructura y servicios que la hacen posible. En la medida en que la demanda por suelo es una demanda derivada y su precio depende de lo que se pueda hacer con él, elementos clave del desarrollo urbano como la transformación del uso del suelo de rural a urbano, la instalación de infraestructura o la densificación, permiten incrementar los beneficios potenciales derivados de un terreno o propiedad. Esto a su vez resultará en mayores precios del suelo. Esta valorización, llamada 'plusvalía', es susceptible a ser 'capturada' para el beneficio de la comunidad en la medida en que los factores generadores que la producen sean consecuencia de decisiones o acciones públicas. (Blanco, 2017)

En general, es importante que los actores locales busquen y aprovechen las fuentes de recursos innovadores que les permitan afrontar los retos más urgentes de sus ciudades, principalmente aquellos vinculados con la provisión de bienes y servicios urbanos. Además de trabajar en el fortalecimiento de las fuentes de recursos propios que son tradicionalmente utilizadas, se puede impulsar la diversificación de sus instrumentos de financiamiento y la vinculación de diferentes sectores de la sociedad al desarrollo urbano de su territorio.

Se deben considerar las ventajas y desventajas que implica cada proyecto y sus particularidades, así como el potencial y las oportunidades en la formulación de estrategias de financiamiento a partir de la combinación de diversas fuentes de recursos.

9. Acceso a vivienda y servicios básicos de calidad

Tener una vivienda digna es un derecho universal (ONU Asamblea General, 1948). Debido a múltiples factores, como la imposibilidad de tener acceso al suelo o el alto precio de las viviendas en relación con el salario promedio de las personas, la carencia de herramientas de financiamiento habitacional que respondan a la realidad social, o un déficit de oferta de vivienda para clase media o baja son algunas de las razones que dificultan el acceso a la vivienda para un gran número de personas en las zonas urbanas.

102

En Latinoamérica, una ciudad que presenta vulnerabilidad del hábitat e insuficiencia de viviendas dignas para sus habitantes es un reflejo de una situación económica y social crítica, y representa uno de los más grandes desafíos en una urbe. Este problema ha llevado en los centros urbanos al crecimiento de la vivienda informal, por lo general ubicada en terrenos no aptos para habitar, sin servicios, señalados como vulnerables a desastres y en condiciones físicas insalubres y hacinadas.

El sector público, tanto a nivel nacional como local, en conjunto con cada municipalidad, debe entender el comportamiento del acceso a la vivienda y su evolución, procurando proveer los instrumentos adecuados para fomentar un acceso a la vivienda inclusivo. Este es un tema que debe ser analizado críticamente entendiendo las muchas variables que afectan o impulsan el acceso a la vivienda y servicios de calidad en un medio urbano.

10. Identidad urbana, comunidad y sentido de pertenencia

En esta sección analizaremos algunos conceptos importantes en el desarrollo de un territorio y la planificación urbana, conceptos que se originan de la relación de los habitantes con el espacio urbano, de donde resultan los aspectos sociales, ambientales y económicos previamente analizados en la sección anterior.

Identidad urbana

Hablar de identidad es un tema complejo; consecuentemente, identidad urbana puede entenderse como un conjunto de características que integra historia, cultura y personalidad de una sociedad en un espacio, y puede ser resultado del tipo de planificación urbana, del respeto por la historia y pasado del territorio, así como de la integración con el futuro y la evolución respetuosa y consensuada de la ciudad. Es así que la identidad puede ser considerada como un proceso continuo a través del tiempo, en el cual la sociedad procesa los elementos que ofrece el contexto y los moldea, agregándoles características particulares (Castells, 1999). Es entonces importante resaltar que, al hablar de identidad urbana, se debe considerar el espacio, sus características y su relación con quienes lo habitan, la ciudadanía y la capacidad de crear un espacio que promueva de relación entre personas.

Por lo tanto, al referirnos a identidad urbana se debe además resaltar el papel que juega el espacio público en la construcción de identidad urbana. Un espacio público de calidad y para el encuentro es un espacio generador de identidad, así como una ciudad con identidad es un territorio con espacios públicos de calidad, para el encuentro y de uso colectivo. La relación entre la identidad urbana y el espacio público es directa y dialéctica, no existe uno sin el otro. (Borja, 2004).

No hay ciudad sin ciudadanos, ni ciudadanía sin espacio público. Y el ciudadano es el resultado del ejercicio de sus derechos en el espacio público, y la conquista colectiva de estos espacios. El ciudadano no existe sin convivir con otros ciudadanos. Las identidades individuales se manifiestan aceptando la diversidad de los otros y las identidades colectivas se construyen en el espacio público (Borja, 2004).

Por esta razón, la planificación urbana debe prestar atención a los espacios públicos como detonantes para mantener y fortalecer la identidad del territorio, la conformación de comunidad y del sentido de pertenencia.

Sentido de pertenencia

¿Qué es y de dónde surge el sentido de pertenencia? El sentido de pertenencia es un concepto asociado a la identidad urbana y, por lo tanto, también a las condiciones que ofrece el contexto; son conceptos intrínsecamente relacionados. El sentido de pertenencia a la ciudad surge del sentimiento colectivo de comunidad, cuando la ciudad crea las condiciones que propician la interacción social, así como cuando la ciudad propicia lugares que son espacios con significado y valor para la ciudadanía (Augé, 1994). Es un sentimiento de identificación con el espacio que se habita.

Las ciudades con mejores condiciones son ciudades que contienen lugares con sentido, sentidos que son persistentes en el tiempo, pero que además fortalecen el sentido de pertenencia de sus habitantes, quienes encuentran en el medio urbano una articulación profunda con su propia identidad colectiva (Rodríguez & Carrasco, 2016). Estos lugares que funcionan como fuente que dota de sentido a la vida urbana se transforman en lugares icónicos para la comunidad y alimentan los símbolos con los cuales se identifica.

Una ciudad entonces, según los conceptos analizados, es aquella que tiene identidad y logra un sentido de pertenencia en quienes la habitan, la ciudadanía de manera individual y colectiva, y es entonces cuando las palabras comunidad y construcción de comunidad son utilizadas ampliamente.

Comunidad

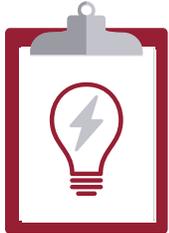
Aproximarse a un término como comunidad es también algo complejo, y las ciencias sociales se han enfrentado al reto desde diferentes disciplinas. Al analizar decenas de definiciones de comunidad, Hillery (1955) concluyó que no existe consenso al respecto, por lo que no se puede mencionar una definición universal.

Sin embargo, hay pequeñas pautas que algunos autores han demarcado como comunes entre la mayoría de aproximaciones. Comunidad es un concepto más allá que la población o el territorio que la contiene y cobija (Eito & Gómez, 2013), y visto desde una visión operativa se basa en los elementos que son esenciales para la práctica cotidiana. Estos elementos varían según autores, pero pueden categorizarse en tres grupos: (i) espacio o territorio compartido, (ii) las relaciones sociales de los habitantes, (iii) las pautas de interacción; y según otros actores también (iv) los recursos que dispone la comunidad y (v) las demandas que se originan de la misma comunidad (Marchioni, 2004).

Hoy las claves de la comunidad y lo comunitario de un territorio están en lo relacional y en las interacciones que se producen, alimentado de la pluralidad de agentes y actores sociales que interactúan en el territorio. Estos actores serían: (i) las administraciones locales, (ii) los recursos técnicos y profesionales (públicos y también privados) y (iii) la población, con su participación canalizada especialmente a través de sus organizaciones y asociaciones.

¿Por qué es importante este concepto? Es importante porque es un concepto ampliamente utilizado cuya significación es difusa, y que tiene una relación directa con los temas de planificación urbana y territorial. La comunidad es un motor de cambio y al pensar en términos comunitarios al planificar se supera el individualismo, la

fragmentación y las dicotomías sociales. Pensar y trabajar comunitariamente es un motor de transformación social que nos permite abordar los problemas socialmente y reforzar la participación de los interesados en la toma de decisiones.



Reflexión final

Entre los conceptos fundamentales que se estudiaron en esta unidad está el repaso de los procesos de análisis urbano como medio y antecala para la toma acertada de decisiones. Para ello se debe iniciar el proceso entendiendo que una ciudad está compuesta por tres estructuras principales: la estructura funcional de servicios, la estructura socioeconómica espacial y la estructura ecológica, cada una de ellas con múltiples capas que pueden ser parte del análisis según los objetivos de este.

Una ciudad está compuesta por dimensiones y aspectos ambientales, sociales y económicos, los cuales son clave en el logro del desarrollo urbano. Se resalta el papel que la red hidrológica, la cobertura vegetal, el paisaje, el manejo de desechos sólidos, contaminación sónica y el resto de la biodiversidad tienen en el desarrollo urbano y como oportunidad para impulsar equidad, inclusividad y resiliencia al territorio.

Dentro de los aspectos económicos se estudia la infraestructura de movilidad, de infocomunicaciones y de electrificación como propulsores de desarrollo económico y prosperidad social, además de la importancia de la clarificación de las necesidades urbanas y de desarrollo de información y data urbana como alentadores de inversión y financiamiento urbano. En los aspectos sociales, se estudia cómo un enfoque de género y diseño y planificación de los espacios públicos son un puente para construir oportunidades equitativas para toda la comunidad, así como el rol del acceso de vivienda en la ciudad es un aspecto que no debe ser dejado de lado.

La Unidad III cierra con el estudio de los conceptos de identidad y sentido de pertenencia. El primero se entiende como un conjunto de características que integra historia, cultura y personalidad de una sociedad en un espacio, y puede ser resultado del tipo de planificación urbana, del respeto por la historia y pasado del territorio, así como la integración con el futuro y la evolución respetuosa y consensuada de la ciudad. También, se aborda el sentido de pertenencia en asociación con la identidad urbana y, por lo tanto, con las condiciones que ofrece el contexto urbano.



Mirada adicional

Si desea profundizar en el tema de identidad urbana y sentido de pertenencia, como parte de los procesos de intervención y ordenamiento urbano se recomienda el texto “En torno a la identidad urbana”, así como el texto práctico para Latinoamérica sobre medios de financiamiento en Latinoamérica para infraestructura y ordenamiento territorial, “El desafío de financiar infraestructura pública para ciudades sostenibles, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo”.

- Trimmling, H. (2001). En torno a la identidad urbana. *Urbano*. 4(4).81-86. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19840419>
- Bonilla-Roth, M. Zapparoli, I. (2017). The challenge of sustainable cities. Banco Interamericano de Desarrollo. New York, Estados Unidos. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Challenge-of-Financing-Urban-Infrastructure-for-Sustainable-Cities.pdf>



Actividades de autoevaluación de la unidad III

Actividad 1. Análisis crítico

Analice el manejo de desechos en su comunidad o ciudad. Para ello responda a las siguientes preguntas:

- ¿Existe servicio de recolección de desechos donde vivo?
- ¿Cuál es el sistema de tratamiento de desechos que realiza la comunidad?
- ¿Existe un sistema de reciclado de desechos?
- ¿Motiva la municipalidad o instituciones a un mejor manejo de desechos?
¿Cómo?

Actividad 2. Análisis de espacios urbanos

Le invitamos a realizar un estudio de observación y análisis de los espacios públicos de su comunidad o la comunidad que usted escoja para el ejercicio. Le recomendamos escoger dos o tres espacios públicos de su comunidad. Puede ser el parque principal o barriales, instalaciones de deportes o cualquier otro. Seguidamente, le invitamos a visitar el sitio.

1. En el sitio es importante tomarse el tiempo para observar, caminar y analizar visualmente. Puede tomar fotos y usarlas como insumo para sus conclusiones y representaciones. Algunas de las preguntas que pueden guiar su análisis son:
 - ¿Cuál es el uso del espacio público?
 - ¿En qué condiciones está el equipamiento del espacio público?
 - ¿Hay personas usando el espacio?
 - ¿Cómo son las condiciones para llegar al espacio?
 - ¿Existe cobertura vegetal en el espacio? ¿La cobertura vegetal da confort climático?
 - ¿Está el espacio público articulado adecuadamente con los sistemas de infraestructura de movilidad?
2. Para profundizar en el análisis puede realizar entrevistas a las personas presentes en el espacio público. Estas preguntas y opiniones darán mayor material para entender el espacio público actual. Puede analizar preguntas como:
 - ¿Cada cuánto hace uso del espacio?
 - ¿Qué cosas le gustan o considera que podrían estar mejor?
 - ¿Siente identificación con el espacio?
3. Realice un análisis FODA de cada uno de los espacios públicos. Identifique, según su criterio, Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del espacio público.



Unidad IV

Desarrollo Local y Tendencias de Planificación y Gestión Territorial

109

Objetivo de la unidad

Adquirir los conocimientos básicos sobre el desarrollo local y la gestión territorial que le permitan el reconocimiento del margen de acción de los Gobiernos locales.

Temas

Para el logro de este objetivo se abordan los siguientes contenidos.

1. Actores locales.
2. Autonomía local.
3. Instrumentos locales de ordenamiento del territorio.
4. Mecanismos de gestión del suelo.
5. Renovación y rehabilitación urbana.
6. Estudios de casos de renovación y rehabilitación urbana.
7. Consideraciones y recomendaciones.

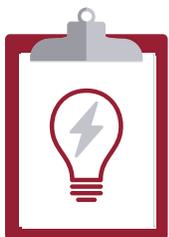
Introducción

110

La Unidad IV se organiza en tres partes; la primera parte se centra en el análisis del concepto de regeneración y rehabilitación urbana, su descripción, ejes de acción, así como su relación con el impacto socioeconómico. Las ciudades son espacios en constante evolución y las acciones de intervención en zonas deterioradas, subutilizadas o con problemáticas presentes necesitan de acciones que permitan alimentar la calidad de vida de quienes las habitan y tener mayores oportunidades de desarrollo. Esta primera parte analiza además el lugar del patrimonio y elementos de valor histórico en la ciudad y su tratamiento en acciones de renovación urbana.

En la segunda parte, se revisarán algunos ejemplos y estudios de casos donde se integran distintas estrategias aplicadas en distintas escalas para lograr los objetivos de renovación urbana. Estos estudios serán base para entender la relación y aplicabilidad de los conceptos en diversos contextos y condiciones, así como su aplicabilidad en el contexto de Costa Rica.

La unidad cierra con un repaso de algunas consideraciones y recomendaciones al trabajar como un actor activo en planificación urbana y ordenamiento territorial con enfoque en la construcción de ciudades sostenibles y el aprovechamiento de la urbanización.



Para comenzar:

El objetivo del siguiente ejercicio no es evaluativo, sino que busca explorar los conocimientos previos en relación con la caracterización del medio urbano. Con este fin, le invitamos a contestar las siguientes preguntas según su conocimiento previo al estudio de esta unidad y basado en su experiencia y opinión.

- ¿Conoce algún caso de rehabilitación urbana?
- ¿Cuáles considera que son beneficios de la rehabilitación urbana?
- ¿Conoce los instrumentos de planificación urbana y territorial de su comunidad?

1. Actores locales

Los actores locales dinamizan el territorio; pueden ser grupos, redes, organizaciones, instituciones o empresas. Representan determinados intereses y actúan conjuntamente para promoverlos. Tienen capacidad propositiva y algún poder negociación. Pueden incidir o intervenir, de una u otra manera, en procesos que les atañen.

- *Gobierno central.* Es el grupo de órganos e instituciones que controlan y administran el poder del Estado. Costa Rica es una república democrática, libre e independiente. Es popular, representativo y responsable. El Gobierno se estructura en tres supremos poderes que son distintos e independientes entre sí: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. El Gobierno con sus distintos ministerios y estructuras gestiona el territorio, sus políticas y representación del país, así como la dirección de desarrollo del país (MIDEPLAN, 2010).
- *Gobierno local o Municipalidad.* El Gobierno local es uno de los actores locales más importantes y el único ente territorial menor que admite la constitución. Existe un Gobierno local en cada cantón, y se encarga de la administración general de los intereses y servicios del cantón.
- *Sector público.* “Es el conjunto total de las organizaciones públicas. Lo integran los Poderes de la República, las instituciones autónomas, las municipalidades, los Bancos del Estado, las empresas públicas y otras instituciones públicas no estatales” (MIDEPLAN, 2010, p. 18). Las instituciones públicas de Costa Rica son el conjunto de entes parte del Estado en sus distintas estructuras y como parte de los múltiples Ministerios. Cada uno de ellos tiene asignados funciones y objetivos específicos que responden alineadamente al Plan Nacional de Desarrollo del país y son regulados por el Estado.
- *Sector privado.* El sector privado es el conjunto de individuos u organizaciones que no forman parte del Estado. Por esta razón, se debe entender como más allá del sector empresarial únicamente. Este sector lo conforman tanto los actores con fines de lucro, así como sin fines de lucro, como las ONG. Algunas de las principales funciones del sector privado son: promover la atracción de capital a través de las empresas, generar puestos de trabajo, innovar e investigar nuevos métodos, satisfacer las necesidades que el Estado no cumple, producir bienes y servicios, entre otras. Los actores del sector privado pueden responder dentro de múltiples figuras legales: asociaciones, organizaciones sin fines de lucro, fundaciones, comités, cooperativas, organizaciones religiosas, empresas, entre otras. En un territorio, por lo general, son tomadas en cuenta de manera separada, empresas de organizaciones, fundaciones o cooperativas, por los objetivos diferenciados de cada una de ellas.

- *Academia*. Es el conjunto de instituciones educativas presentes en el territorio de distintos niveles y tipologías. Escuelas, colegios, universidades, educación técnica, institutos y demás. La comunidad académica es clave para el desarrollo territorial, pues abre oportunidades para sus habitantes y mejora las posibilidades de atracción de inversión a un territorio, así como también posibilita la investigación.
- *Sociedad civil*. Es el conjunto de organizaciones e instituciones cívicas voluntarias y sociales que funcionan como mediadoras entre las personas y el Estado. Representa una ciudadanía diversa que actúa de manera colectiva en una esfera pública para expresar sus intereses e ideas, y para intercambiar información que les permite alcanzar objetivos e incidir en el ámbito público.
- *Agencias de desarrollo*. Entre los objetivos y funciones de las Agencias de Desarrollo Territorial (ADT) se ha ido perfilando la importancia del fomento de la actividad productiva e innovadora en cada territorio, mediante un funcionamiento a través de redes público-privadas de actores locales para facilitar la articulación para materializar proyectos y estrategias de desarrollo. Dicho en otras palabras, la vieja concepción de instrumentos del sector público para el empleo y la creación de empresas ha ido evolucionando hacia otra concepción que contempla a las Agencias de Desarrollo Territorial como entidades intermedias en los respectivos territorios (regiones o municipios), a fin de impulsar la creación de redes y estrategias de desarrollo local, estableciendo para ello los espacios necesarios de concertación entre los diferentes actores territoriales, públicos y privados, y facilitando –asimismo– la coordinación de los diferentes programas elaborados por las diferentes administraciones públicas.

2. Autonomía local

En la Unidad II se estudió el papel de los Gobiernos locales en la planificación territorial, los cuales juegan un papel indispensable en el ordenamiento territorial y planificación urbana. Son el actor llamado a dirigir y guiar el proceso y unificar los esfuerzos de los distintos actores en el territorio bajo objetivos comunes de ordenamiento.

Esta responsabilidad se ve reflejada en las funciones establecidas en el Código Municipal, el cual les da la potestad para gestionar y administrar los intereses y servicios locales. La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política.

Autonomía

Las municipalidades son entes descentralizados estatales. Son “autónomas”, según la Constitución Política, lo cual ha sido siempre interpretado en el sentido de que gozan de autonomía administrativa y política (artículo 168, Constitución Política de la República de Costa Rica) (MIDEPLAN, 2010).

El artículo 2 del Código Municipal estipula que: “La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines”. En Costa Rica es el actor llamado a tener mayor incidencia en el territorio. Es la organización que se encarga de la administración local de un cantón, y su rama ejecutiva es dirigida por la alcaldía, dos vicealcaldías y una rama legislativa denominada Concejo Municipal. La estructura de administración cambia de un municipio a otro.

El Derecho de la Constitución reconoce la autonomía a favor de las municipalidades. Sobre el particular en el 2003, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución N° 05259-2003, indica lo siguiente: “Gramaticalmente, es usual que se diga que el término ‘autonomía’, puede ser definido como ‘la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios’”. (p. IV)

Esta autonomía jurídica da a las municipalidades la capacidad de decidir libremente, y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de su territorio o cantón. Esta potestad abarca:

- *Autonomía política:* conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo. Es la posibilidad que tienen las municipalidades de autogobernarse, a través de mecanismos democráticos (elección popular) llevados a cabo en cada cantón. Aunado a lo anterior, la autonomía política de los entes municipales implica la competencia de dirigir o administrar los intereses del cantón en un sentido político determinado, conforme los planes de acción que se plantee cada municipalidad.
- *Autonomía normativa:* potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia; se refiere a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta.
- *Autonomía tributaria:* se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda.

- *Autonomía administrativa*, la potestad que implica no solo la autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente.

En la condición de autonomía reside un gran potencial para dirigir al territorio bajo modelos de desarrollo que respondan a las condiciones particulares de cada cantón. Por lo tanto, se manifiesta como la capacidad de fijación de planes y programas, que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto. Pero como toda institución pública, también responde a procesos de regulación y control para el buen manejo de los recursos. Estos procesos son locales y nacionales.

3. Instrumentos locales de ordenamiento del territorio

En la Unidad II se estudiaron los distintos niveles y escalas de planificación. En el nivel local, se planifica directamente respondiendo a las condiciones específicas del cantón, distrito, comunidad o región socioeconómica. En el nivel local, los planes desarrollados y políticas públicas son impulsadas por lo general por la municipalidad.

El Gobierno local es el encargado de planificar y controlar el desarrollo urbano, para lo cual debe tener distintos instrumentos de ordenamiento. A continuación, se describen algunos de ellos:

Tabla 6

Instrumentos locales de ordenamiento del territorio

Instrumentos	Descripción
Plan Regulador	Es el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.

Instrumentos	Descripción
Reglamento de Renovación Urbana	<p>Este reglamento busca complementar otros reglamentos e instrumentos de planificación. Por esta razón, su objetivo es ser aplicado en cantones donde no se cuente con disposiciones locales de renovación urbana. Además, busca facilitar la posibilidad de intervenir espacios concretos que se encuentren deteriorados, defectuosos o en decadencia a través de regulaciones.</p>
Reglamento de Fraccionamientos y Urbanizaciones	<p>Determina las normas y procedimientos para la urbanización del suelo en verde y es el resultado de un análisis profundo de principios y elementos que sirven de orientación, y no solo de control, al desarrollo del medio urbano.</p>
Reglamento de Construcciones	<p>Este reglamento fija las normas para la planificación, diseño y construcción de edificios, calles y cualesquier otra obra, en lo relativo a la arquitectura, ingeniería civil, ingeniería eléctrica, ingeniería mecánica e ingeniería sanitaria, con el objeto de fomentar, asegurar y proteger en la mejor forma la salud, economía, comodidad y bienestar común, mediante requisitos que garanticen solidez, estabilidad, seguridad, salubridad, iluminación y ventilación adecuadas.</p> <p>En particular, este reglamento fija:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los conceptos básicos y requisitos mínimos en la planificación de las obras citadas. • Los conceptos básicos y requisitos mínimos en el diseño eléctrico, mecánico y sanitario. • Las normas de calidad que deben aplicarse a los materiales. • Las normas fundamentales de construcción a que deben ceñirse todas las obras civiles. • Las normas de construcción de las obras provisionales que se requieren durante el proceso. • Las normas para las obras de reparación, alteración y demolición.
Plan Anual Operativo	<p>El Plan Anual Operativo (PAO) es un instrumento municipal formulado en concordancia con los planes de mediano y largo plazo, en el que se concreta la política de la entidad a través de la definición de objetivos, metas, indicadores y acciones que se deberán ejecutar durante el período anual. En este documento se definen los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para obtener los resultados esperados y se identifican las unidades ejecutoras responsables de cada meta.</p>

Instrumentos	Descripción
<p>Plan de Desarrollo Humano Local</p>	<p>El Plan de Desarrollo Humano Local es una propuesta de planificación participativa, integral y de largo plazo enfocada por los principios del Desarrollo Humano.</p> <p>El Plan recoge las aspiraciones y estrategias a desarrollar en la próxima década para alcanzar el desarrollo humano preestablecido.</p> <p>Establece la dirección a seguir en el desarrollo humano integral, al formular una visión de futuro, una misión del cantón, así como los principios y valores comunes que los guiarán. El Plan orienta también sobre las políticas, objetivos generales y específicos para un conjunto de áreas estratégicas y también aporta líneas de acción consideradas prioritarias para avanzar hacia ese cantón deseado.</p>

Fuente: Elaboración propia (2020).

La integración entre las diferentes categorías y unidades que conforman un territorio local se lleva a cabo articulando los diferentes planes que inciden, velando por la homologación de los principios, objetivos, acciones estratégicas, metas planteadas, entre otros aspectos. Otros planes a tomar en cuenta en la planificación regional y local son: Plan Quinquenal Municipal, Plan de Desarrollo Cantonal o Municipal, Plan General de Manejo de Áreas Silvestres Protegidas, Plan Regulador Costero, Plan de Manejo, Conservación y Recuperación de Suelos por Áreas, Plan de Uso, Manejo y Conservación de Suelos de Áreas de Manejo.

4. Mecanismos de gestión del suelo

El urbanismo contemporáneo fomenta el desarrollo de instrumentos que facilitan el desarrollo urbano. En Costa Rica hay mucho espacio para desarrollar instrumentos de gestión del suelo innovadores que ajusten el marco normativo y actualicen los modelos de gestión urbana.

Estos mecanismos responden a la necesidad de contar con marcos normativos urbanísticos coherentes y eficientes con las condiciones cambiantes de la ciudad.

Los instrumentos son variados y buscan intervenir de manera efectiva la propiedad privada, con el fin de contar con suelo necesario para el interés común. Algunos de ellos incluyen:

Tabla 7

Mecanismos de Gestión del suelo

Mecanismos de Gestión del suelo	Descripción
<p>Derecho de superficie</p>	<p>Herramienta para crear separación en la propiedad del terreno y el derecho de usar la superficie de ese terreno.</p> <p>Con ella, la persona propietaria puede conceder el derecho de utilización de la superficie correspondiente a su terreno, según la normativa y a través de un contrato.</p> <p>La persona o figura jurídica que utiliza el derecho de superficie es dueña de la inversión que realiza (hasta finalizado el contrato) y las ganancias que genera.</p> <p>Esta figura puede ser utilizada para la generación de vivienda social en terrenos del Estado o para incentivar inversión extranjera. También le permite al Estado ser socio de las operaciones en el territorio.</p>
<p>Certificación de potencial constructivo</p>	<p>Herramienta que permite materializar las expectativas de desarrollo urbano y colocarlas previamente en el mercado.</p> <p>Son aplicadas por parte de la municipalidad en zonas con proyección de obras de infraestructura e intervenciones que generarán plusvalías.</p> <p>Esta herramienta tiene el potencial para incentivar desarrollo en zonas prioritarias sin afectar las finanzas municipales.</p>
<p>Transferencia de potencial constructivo</p>	<p>Es una herramienta que permite trasladar el potencial de construcción de un terreno con vocación de conservación a otra zona que necesite desarrollo o densificación.</p> <p>El potencial de construcción puede ser vendido por la persona propietaria del inmueble que será protegido, y así recibir compensación por no desarrollar en su terreno.</p> <p>Esta herramienta genera un beneficio a los propietarios, al mismo tiempo que se protegen intereses públicos de conservación.</p> <p>Requiere que los Gobiernos locales determinen las zonas generadoras o receptoras de densificación y conservación.</p>

Mecanismos de Gestión del suelo	Descripción
Reajuste de terrenos	<p>Son políticas de reconfiguración predial.</p> <p>El reajuste de terrenos es una herramienta que permite procesos de integración inmobiliaria donde los propietarios ceden sus terrenos o partes de él para dar paso a nuevos proyectos y la reconfiguración del medio urbano.</p> <p>Permiten además revalorizar terrenos subutilizados, con el fin de utilizar las plusvalías por los actores involucrados. Es una operación donde ambas partes se benefician.</p>
Recuperación de plusvalías	<p>Plusvalía es el aumento del precio de los terrenos, respondiendo a la acción de un tercero. Es la ganancia de valor de un terreno o inmueble, debido a un hecho generador externo, normalmente realizado por acciones estatales.</p> <p>Esta plusvalía se genera de dos maneras:</p> <p>A través de un cambio en la normativa urbana (cambios en usos de suelo o condiciones de edificabilidad).</p> <p>A través de la construcción de infraestructura pública.</p> <p>En Costa Rica, el artículo 86 del Código Municipal en sienta las bases para el cobro de plusvalías en la figura de las denominadas contribuciones especiales.</p>
Concesión onerosa	<p>Esta herramienta permite la venta de mayores derechos de construcción o desarrollo por parte de los Gobiernos locales. Además, permite aumentar el derecho de construcción y recaudar recursos asociados a la gestión urbanística, o permitir potencial de construcción a cambio de inversión en espacio y obras públicas.</p>
Derecho preferente	<p>La herramienta da la potestad al Estado de tener la preferencia sobre cualquier negociación sobre el suelo en áreas que han sido determinadas como de interés público.</p> <p>Un inmueble declarado de interés público que sea mercadeado debe dar prioridad de compra al Estado.</p>

Mecanismos de Gestión del suelo	Descripción
<p>Impuesto predial progresivo / impuesto de bienes inmuebles progresivo</p>	<p>Es una herramienta para incentivar densificación y optimizar el uso del suelo en zonas estratégicas.</p> <p>Las municipalidades utilizan el impuesto a bienes inmuebles como parte de sus ingresos. Este impuesto consiste en la facultad de las municipalidades de aumentar el impuesto en los terrenos o predios que no aprovechen el potencial constructivo que otorga la normativa y, por lo tanto, existe un desaprovechamiento de los servicios que la ciudad ofrece.</p> <p>Esta herramienta desincentiva los lotes en desuso en zonas concéntricas, y se aumenta la recaudación para construcción y mantenimiento de infraestructura.</p>
<p>Alianzas público-privadas</p>	<p>Es una herramienta para grandes proyectos urbanos y da base para que la alianza sea posible en un marco de inversión en conjunto.</p> <p>En Costa Rica, el artículo 3 del Código Municipal da competencia a los Gobiernos locales para constituir sociedades públicas de economía mixta para la gestión de actividades, servicios o actividades de interés público.</p>

Fuente: Elaboración propia (2020).

Algunas de las funciones del uso de estos instrumentos son:

- Disminuir el riesgo de desastres urbanos
- Combatir el deterioro del entorno residencial
- Aumentar la carencia de espacios públicos
- Fomentar el equipamiento social disponible
- Expandir los perímetros urbanos

5. Renovación y rehabilitación urbana

En la mayoría de zonas urbanas, la falta de planificación por muchas décadas, la priorización de los vehículos privados, entre otras razones, han llevado a múltiples problemáticas como las estudiadas en este curso. Por esta razón, muchas ciudades necesitan intervenciones que reviertan las problemáticas y permitan regenerar el medio urbano. Así mismo, la renovación o regeneración es necesaria para dar respuesta a la evolución y el cambio a los que son sometidas las ciudades a través del tiempo.

120

Este concepto de renovación urbana surgió en el año 1950 por el economista estadounidense Miles Calean, el cual se refirió a la renovación de edificaciones, equipamientos e infraestructura de las ciudades, observándola como un mecanismo necesario contra su envejecimiento y, a su vez, como una posibilidad para mejorar y proponer nuevos usos y actividades en el suelo urbano.

Estos procesos de cambio propios de las ciudades nacen en algunos casos de la necesidad de competitividad, visibilidad, deseo de pertenencia o dar mayor bienestar a sus habitantes, entre muchas otras motivaciones más que conducen a promover estructuras de renovación urbana. Estos cambios se sustentan sobre la idea de progreso, de mejoramiento. En otras palabras, la renovación o rehabilitación urbana tiene base en un esfuerzo intencionado de cambiar el ambiente urbano por medio del ajuste planificado y en distintas escalas de las áreas urbanas existentes, a las exigencias presentes o futuras de la ciudad (Grebler, 1964).

La regeneración urbana implica una combinación de factores sociales, económicos, ambientales, de planeación y gestión. Su implementación debe estar acompañada de estrategias que permitan reconocer las problemáticas estructurales que han generado los procesos de deterioro, y ser sensible a las tendencias urbanas que cada sector de la ciudad necesita. Esto quiere decir que tiene que ser el resultado de un proceso de análisis del origen de las problemáticas y de las condiciones específicas de cada territorio, con el fin de aprovechar cada acción de regeneración como una oportunidad para solucionar las bases que provocan o provocaron las problemáticas.

El éxito de las intervenciones con el objetivo de regeneración urbana requiere de un enfoque integral de todos los factores involucrados, contemplando aspectos legales y financieros, así como factores físicos y espaciales, sin dejar de lado perspectivas sociales y medioambientales. Un gran reto de la rehabilitación urbana y regeneración del tejido urbano es lograr los objetivos de mejora de las condiciones de vida existentes, sin provocar el desplazamiento forzoso de grupos de población previos como si fuera un efecto colateral inevitable. Señalar este reto es importante, ya que la experiencia de muchas ciudades al regenerar zonas urbanas demuestra que caer en

dinámicas de desplazamientos de los estratos sociales más bajos es un efecto muy recurrente. A este concepto se le llama gentrificación.

Las Naciones Unidas y la comunidad internacional promueven la regeneración urbana bajo enfoques y procesos participativos e inclusivos como el medio para evitar consecuencias colaterales y de impacto negativo social, al mismo tiempo que las ciudades se acercan a sus metas de sostenibilidad.

La rehabilitación debe trascender las consideraciones habituales urbanísticas y brindar soluciones apropiadas para resolver los problemas y necesidades de carácter social, económico y de distintos orígenes de las poblaciones más vulnerables. Esto requiere implementar un conjunto de acciones planificadas y destinadas a potenciar los valores con un enfoque multidimensional, que lleven a incrementar los niveles de habitabilidad y la calidad de vida de todas las personas.

Frente a los desafíos de crecimiento poblacional y objetivos sostenibles, ONU-Hábitat (2016) propone lo siguiente:

- Las estrategias de regeneración para una ciudad ya consolidada deben funcionar como una red interrelacionada de los proyectos de regeneración urbana con el potencial de cambiar el modelo de desarrollo de la ciudad. La selección correcta de los proyectos urbanos y la forma en que estos estén relacionados en el conjunto de la trama de la ciudad contribuirá a aprovechar al máximo el potencial de regeneración de toda la ciudad.
- Los mecanismos financieros de apoyo a la regularización y la regeneración deben introducir políticas con el objetivo de modificar las tendencias de desarrollo mediante la introducción de subsidios, exenciones de impuestos, beneficios relacionados con el aumento de edificabilidad y el uso del suelo, etc. Cada caso determinará los modelos más convenientes.
- Las intervenciones en sitios específicos de la ciudad con planes de reconstrucción deben promover proyectos urbanos de mediana escala de regeneración que permitan mejor conectividad del espacio público, una mayor oferta de tipologías de vivienda pública, la mejora de los servicios básicos urbanos y de las infraestructuras en su conjunto, y la promoción de la mezcla de usos para asegurar la coexistencia de residencia y actividad.
- El espacio público debe ser un catalizador para la regeneración urbana; áreas verdes, calles, parques, instalaciones públicas y demás tienen la capacidad de transformación. Inseguridad, delincuencia, actividades ilegales, la decadencia y otras dinámicas negativas se han logrado disminuir, desplazar o eliminar con éxito en algunas ciudades por medio de intervenciones urbanas de regeneración integral bien planificadas.

Impacto socioeconómico

Las acciones de renovación urbana pueden tener distintos objetivos que las motiven, como introducir mejor caminabilidad en la ciudad, construcción de espacios públicos, rescatar el balance urbano-ambiental, mejorar la inclusividad de la ciudad por medio de infraestructura de calidad, y cientos de razones más. Pero cabe resaltar que, en muchos casos, al implementar proyectos de regeneración urbana integral, sin importar los objetivos iniciales, es posible mejorar sustancialmente las capacidades y estructuras socioeconómicas de una zona urbana. Las zonas a renovar, que son espacios de la ciudad deteriorados o subutilizados, se convierten en espacios que promuevan una ciudad para el bienestar humano y mayor actividad y vida urbana; además, determina en muchos casos atracción de mayor cantidad de personas en un área de la ciudad, logrado más oferta comercial, restaurantes, espacios para el ocio y esparcimiento, así como una mayor oferta de viviendas. Esta transformación, con mejoramiento espacial, de infraestructura y distintas capas de la ciudad, permite a la zona tener un auge económico.

122

Renovación urbana y Desarrollo Económico Local

El Desarrollo Económico Local (DEL) es un proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local, que, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local (Alburquerque, 2004).

Una prioridad del desarrollo local es la articulación productiva y social interna para aprovechar mejor los recursos endógenos y las oportunidades externas. Sin embargo, el desarrollo local no es solo utilización de recursos endógenos, es también la capacidad de endogeneizar el aprovechamiento de las oportunidades externas existentes. Para lograr esto es necesario tener una base económica fuerte y una estrategia concertada con los actores capaces de hacerlo.

Las estrategias de desarrollo económico de un territorio deben estar articuladas a los objetivos de planificación urbana, deben ser complementarias, acordes y coherentes entre sí. Un territorio bien planificado puede ser catalizador de desarrollo económico responsable, que permita a los habitantes mejorar sus condiciones y calidad de vida. En las acciones de regeneración urbana, los conceptos de DEL toman importancia al impulsar el aprovechamiento de los recursos endógenos de un territorio. Las ciudades han implementado distintas estrategias de impulso de desarrollo

económico; históricamente, se han enfocado en potenciar espacios especializados de actividad económica y centros empresariales. Sin embargo, un nuevo enfoque impulsa estrategias de reactivación económica articuladas con la intervención en barrios y el conocimiento de los sectores de la economía local, formal e informal existentes. De este enfoque nace la relación directa entre las estrategias de reactivación económica local y las intervenciones específicas de regeneración urbana, las cuales pueden retroalimentarse si se manejan de manera integral.

Cada zona de la ciudad debe impulsar la generación de empleo, el apoyo a la economía social, la atracción de inversión para la rehabilitación urbana, la activación del comercio y de actividades productivas que sean parte del tejido económico de la zona o que tenga el potencial para ser incluido de manera positiva en el territorio.

Todas estas acciones de regeneración urbana, ya sea de reconversión de zonas subutilizadas, mejoramiento de infraestructura o condiciones asociadas a mejorar las posibilidades para el desarrollo económico local, no deben dejar de lado los objetivos de inclusividad, equidad, resiliencia y sostenibilidad, los cuales deben ser ejes de transformación de la ciudad.

Conservación del valor histórico urbano

Las intervenciones urbanas deben ser respetuosas con los elementos que conforman y tienen valor histórico en la ciudad. El llamado patrimonio presente en la ciudad que puede tener múltiples representaciones (artístico, arquitectónico, intangible, cultural y otras) debe ser sujeto a un cuidadoso análisis cuando esté involucrado en intervenciones de renovación urbana. Este patrimonio puede o no estar declarado por el Estado; sin embargo, su contemplación y valor no deben ser puestos en duda según la existencia o no de esta declaratoria.

En el año 2011, la recomendación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre el Paisaje Urbano Histórico consagró una nueva visión en la conservación y gestión de ciudades y áreas urbanas. Previamente, las ciudades eran incluidas en la categoría de grupos de edificios; con esto, la valoración y evaluación patrimonial se enfocaban particularmente en los rasgos arquitectónicos (UNESCO, 2011). Un enfoque en Paisaje Urbano Histórico propone una visión integral de la ciudad y el entorno, considerándolo como un sistema complejo integrado por componentes naturales y culturales, materiales e inmateriales, entrelazados y relacionados entre sí.

Este enfoque permite encontrar componentes de valor histórico de distintos tipos, desde edificios, hasta espacios abiertos, puntos específicos de la ciudad, elementos naturales y muchos componentes más. Son estos componentes los que previo a un proceso de renovación y rehabilitación urbana se deben identificar para procurar su protección, manejo responsable y conservación a lo largo del tiempo.

Al aplicar este enfoque, se va más allá de planes de conservación o gestión, pues se agregan consideraciones como la relación entre la ciudad y su entorno, los usos y prácticas sociales tradicionales y los valores y significados que diferentes actores sociales otorgan al medio urbano.

6. Estudio de casos

A continuación, se estudiarán tres casos de intervenciones de renovación urbana en distintas escalas y contextos, con el fin de clarificar y ver en aplicación algunos de los conceptos estudiados.

1. “Supermanzanas” o “supercuadras”. Barcelona, España

Este modelo fue impulsado y desarrollado por el español Salvador Rueda. Las supermanzanas son un modelo que propone una reinención de la morfología urbana en Barcelona, creando células urbanas de mayor tamaño, las cuales tienen unos 400 m o 500 m de lado, en donde en cada uno de sus lados o periferias se articula como si fueran vías tradicionales y las vías que quedan al interior son vías que transforman su uso a espacios para los peatones y movilidad a una velocidad mayor para promover mayor actividad y dinámicas sociales. En palabras sencillas, se trata de unir varias cuadras y sacar los vehículos de las vías internas. (Ver figura 11)

Las cuadras conectadas unas con otras nos generan una red pensada para el vehículo de paso, pero al interior la transformación del espacio público permite áreas de 10 km/h, con condiciones espaciales de mayor seguridad para caminar, jugar y moverse. Las supermanzanas en Barcelona logran liberar gran cantidad de espacio que hoy ocupa la motorización.

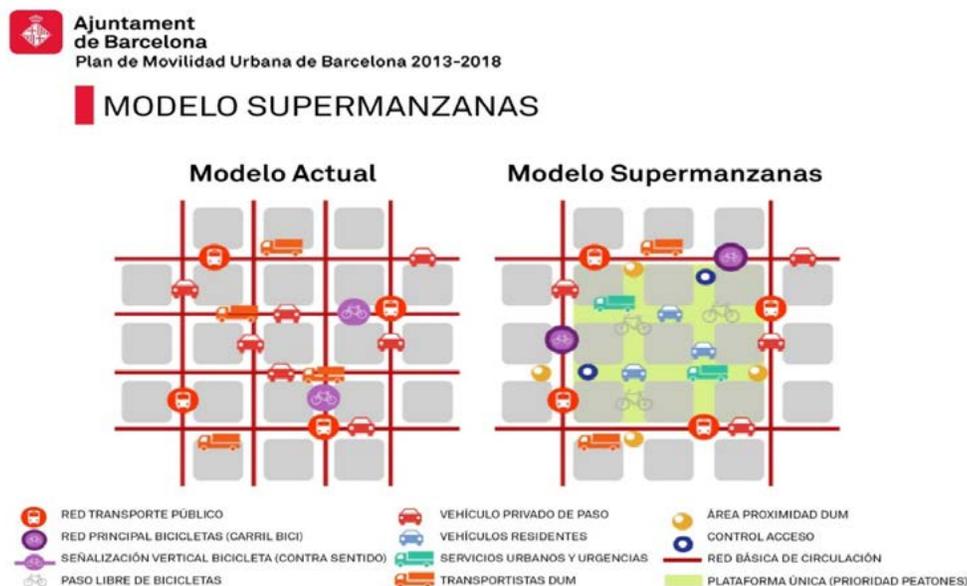
En otras palabras, las supermanzanas consisten en el cierre al tráfico de grupos de un mínimo de cuatro manzanas adyacentes. Es decir, áreas de no menos de 16 000 metros cuadrados: 400 metros x 400 metros aproximadamente, lo que miden cuatro

manzanas del trazado de cuadrícula octogonal barcelonés, diseñado por el urbanista Ildefons Cerdà en el año 1860.

Este modelo permite la sincronización del transporte público, el vehículo, la movilidad peatonal, la bicicleta y otros medios; todo se articula en un sistema. Esta propuesta ha logrado a lo largo de los años duplicar las zonas verdes y reducir a más de la mitad la cantidad de vehículos privados en el área, además de conseguir un sentido de comunidad en sus habitantes.

Figura 11

Modelo de Supermanzanas. Ayuntamiento de Barcelona. 2013



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona, 2013.

Algunos de los objetivos que buscan las supermanzanas son:

- Contar con mayor densidad de población y actividades en la zona para generar masa crítica, y poder fomentar y sostener transporte público e infraestructura de calidad necesaria para el disfrute sostenible e inclusivo.
- Dar la oportunidad y condiciones adecuadas para que los habitantes de la ciudad puedan ejercer su derecho sobre el espacio público. Da posibilidad de cultura, ocio, entretenimiento y sociabilidad al aumentar el espacio público.
- Dar mejores condiciones al espacio público, haciéndolo **confortable**, sin ruido, sin contaminación y con el máximo confort térmico, permitiendo gran diversidad de actividades y condiciones que promuevan un espacio para ejercer los derechos ciudadanos en el espacio público.

- Promoción de desplazamientos a pie, en bicicleta y transporte público.
- Promocionar usos mixtos, con las proporciones adecuadas de vivienda y actividades comerciales y productivas para permitir la mayor cantidad de actividades durante cada momento del día. Esta proporción favorece en una mayoría a la vivienda y en primeros niveles a las actividades productivas.
- Permitir la integración con la mayor cantidad de presencia de biodiversidad y riqueza ambiental.
- Manejo responsable de residuos y autosuficiencia metabólica de agua, energía y materiales. Cada célula urbana o supermanzana debe gestionar eficientemente e integralmente los sistemas de energía y agua.
- Impulsar la rehabilitación de las edificaciones existentes como base de transformación de las supercuadras.
- El modelo de renovación urbana, por medio de las supermanzanas, es una estrategia enfocada en mejorar el espacio público de las ciudades y sus condiciones. Este modelo apuesta a la construcción de ciudad a través de su espacio público y como el articulador para la promoción de la calidad de vida de sus habitantes.

Figura 12

Espacios públicos y verdes creados para que todos los vecinos tengan parques a menos de 200 m de distancia.



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona. 2013

Aplicabilidad de conceptos del proyecto en nuestro contexto

En Costa Rica, a pesar de tener ciudades con una escala distinta, tiene la posibilidad de aplicar conceptos como el de la supermanzana. Es posible unificar sectores para transformar a lo interno el espacio hacia zonas con prioridad para peatones y movilidad de menor velocidad, y mayor cantidad de metros cuadrados para el disfrute de sus habitantes. Estos conceptos son aplicables y pueden responder a las necesidades de renovación urbana, con el fin de dotar de mayor calidad de vida a la ciudad.

127

2. High-line. Nueva York, Estados Unidos

El *High Line* fue una estructura elevada de acero de más de 2 kilómetros de largo con origen en el año 1930 para el tránsito de trenes. Esta estructura estuvo en funcionamiento hasta 1980. En el año 2003, se realizó una competencia internacional de arquitectura con el fin de transformarla en un parque público que aprovechara el espacio que atraviesa varios barrios al oeste de Manhattan.

Figura 13

Foto antigua de las líneas de ferrocarril previo a la renovación



Fuente: Sitio oficial Highline Organization (2020)

La intervención de renovación fue resultado de un concurso de diseño. La propuesta ganadora fue diseñada en colaboración por Diller Scofidio + Renfro (estudio de arquitectura). *The High Line* es un parque público de 1.5 millas de largo construido sobre un ferrocarril elevado abandonado, que se extiende desde el *Meatpacking District* hasta *Hudson Rail Yards* en Manhattan.

El diseño

128

Según sus autores, el diseño está inspirado en la belleza original de la ruina posindustrial, donde la naturaleza es el medio de recuperación de la infraestructura urbana, lo cual fomenta la biodiversidad y los microclimas urbanos a lo largo de la línea del ferrocarril, que incluye espacios soleados, sombreados, húmedos, secos, ventosos y protegidos.

El diseño es una articulación de arquitectura y paisajismo, donde la superficie del *highline* es digitalizada en unidades de pavimentación y plantación que se ensamblan a lo largo de las 1.5 millas (2.4 km) en una variedad de gradientes que van desde el 100% de pavimentación hasta 100% de abundante vegetación. El sistema de pavimentación se diseña para fomentar el crecimiento vegetal silvestre a través de las grietas del pavimento que crea las aceras.

Previo a su construcción, cada componente de la estructura fue probado y analizado para asegurar la resistencia estructural. A medida que cada pieza de riel fue retirada, también se mapeaba y digitalizaba para que luego pudiera volver a su ubicación original. La iluminación fue un elemento importante. Las luces de tipo LED de bajo consumo iluminan suavemente los caminos del parque y permiten que la visual humana se adapte a la luz ambiental del cielo y la ciudad que rodea a lo largo del proyecto. Las luces instaladas en la parte inferior del *High Line* iluminan la acera de abajo, y la vegetación que forma los abundantes jardines responde al diseño de los arquitectos paisajistas James Corner Field Operations y el diseñador de plantaciones Piet Oudolf. Siguiendo el diseño previsto, se plantaron más de cien especies diferentes de plantas.

Figura 14

Renovación de las líneas ferroviarias en parque lineal (Parte 1)



Fuente: Autor Timothy Schenck. Tomada de sitio oficial Highline Organization (2020)

129

Figura 15

Renovación de las líneas ferroviarias en parque lineal (Parte 2)



Fuente: Autor Timothy Schenck. Tomada de sitio oficial Highline Organization (2020)

El proyecto fue desarrollado en etapas, con aperturas escalonadas en los años 2011, 2014 y 2019. La inversión fue de \$115 millones de dólares, ha logrado estimular más de \$5000 millones de dólares en desarrollo urbano y ha creado 12 000 nuevos trabajos. Así mismo, el proyecto atrae millones de visitantes y se ha posicionado como un modelo de desarrollo global.

A lo largo de este parque lineal, esta intervención de renovación urbana ha promovido decenas de proyectos nuevos de gran impacto en los vecindarios cercanos, incluidos museos de gran escala. Estos proyectos e inversiones circundantes terminan de fomentar la vitalidad y rehabilitación de estas zonas, donde cada uno de los ingresos al parque lineal aéreo se convierten en puntos de actividades y conexión con el resto de la ciudad.

Aplicabilidad de conceptos del proyecto en nuestro contexto

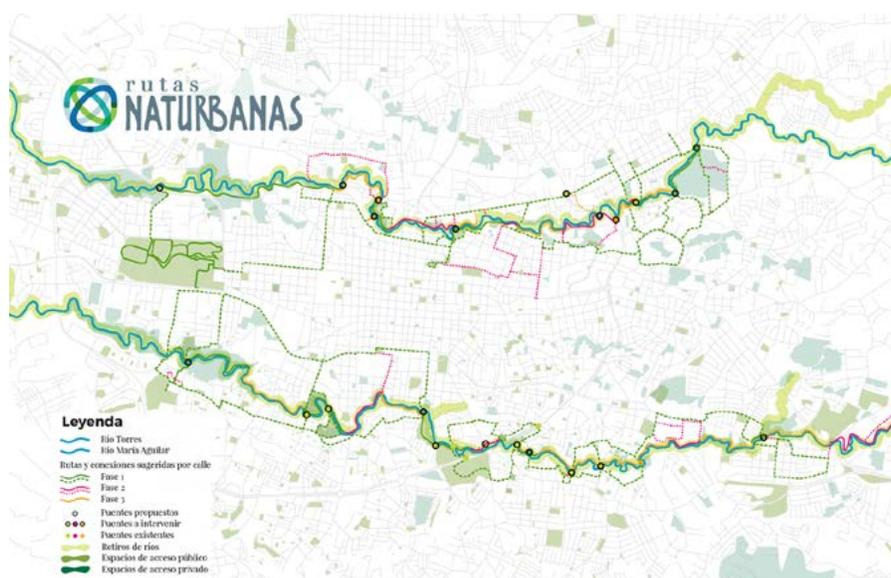
130

En Costa Rica, se cuenta con muchos espacios subutilizados y abandonados que tienen el potencial al igual que el “*highline*” de ser catalizadores de actividad, conectores entre zonas de la ciudad y fomento de desarrollo económico. Un proyecto en la capital del país que aboga por este rescate del espacio público es Rutas Naturbanas.

Las Rutas Naturbanas es un proyecto que busca crear un espacio donde las personas puedan movilizarse a través de la ciudad de la mano con la naturaleza. Este proyecto usa ejes creados y sin usar a lo largo de los ríos Torres y María Aguilar, para permitir la conexión de las personas en la ciudad, y de los ríos y espacios naturales olvidados con el medio urbano. Este proyecto a desarrollar por etapas busca completar cerca de 25 kilómetros al norte y sur de la ciudad de San José, atravesando varios otros cantones, centros de actividad y áreas verdes urbanas.

Figura 16

Proyecto Rutas Naturbanas (Parte 1)



Fuente: Rutas Naturbanas, 2020.

Figura 17

Proyecto Rutas Naturbanas (Parte 2)



Fuente: Rutas Naturbanas, 2020.

3. Urbanismo táctico

Este es un modelo de intervención del espacio público de la ciudad. Abarca proyectos de urbanismo y gestión del espacio público utilizando tácticas a pequeña escala, bajo una lógica experimental, gradual y de socialización constante. Este modelo de intervención ha cobrado popularidad a nivel global y en Latinoamérica porque presenta algunas ventajas sobre modelos convencionales. Entre estas ventajas se puede mencionar que el urbanismo táctico es de bajo costo, es de ágil y rápida implementación y aboga por poner en el centro a las comunidades a las que pretende servir.

Este modelo responde a preguntas como ¿Qué hacer cuando no existen recursos o espacios para intervención urbana? ¿Qué pasa cuando la ciudad no puede proveer de espacio público ni equipamientos públicos a la comunidad? En Latinoamérica, es una realidad recurrente encontrar ciudades con recursos limitados. En estas condiciones se fomenta el surgimiento de colectivos urbanos, quienes llegan a funcionar como elementos interdisciplinarios y articuladores de intervención urbana. El diseño, el arte y la arquitectura son mezclados para proponer ideas de pequeña escala para intervenir el espacio urbano y dar respuesta a problemas de seguridad, accesibilidad, espacio público, cultura, deportes, movilidad y muchos otros.

El urbanismo táctico funciona con proyectos y pequeñas acciones para un cambio a largo plazo.

En el mundo, se pueden identificar distintas intervenciones dentro del modelo de urbanismo táctico, con las cuales se han fomentado grandes transformaciones y un gran impacto positivo social, cultural y económico. Estos ejemplos prueban los beneficios del enfoque, teniendo costos de ejecución muy por debajo de los convencionales en otros proyectos. Estos ejemplos permitieron una ejecución de **mayor velocidad dado** que las intervenciones son diseñadas y ejecutadas en pequeña escala y bajo una lógica de experimentación, la cual permite analizar y evaluar el éxito de las intervenciones y determinar cambios, reaccionar y perfeccionar la intervención. El dinamismo de una ciudad va acorde con la agilidad que promueve el urbanismo táctico.

Algunos de los ejemplos exitosos que se pueden mencionar son:

1. La renovación de la calle Maderos en el centro histórico de México.
2. La transformación de Times Square en Nueva York, Estados Unidos.
3. La intervención de movilidad con enfoque de género en Bogotá, Colombia.

La renovación de la calle Maderos en el centro histórico de México

La necesidad de revitalizar el Centro Histórico de la Ciudad de México provocó la búsqueda de la transformación del espacio. En este caso, la calle Francisco I. Madero, arteria vital del centro histórico, fue cerrada el tránsito vehicular en 2010 para priorizar el acceso exclusivamente peatonal al centro de la ciudad. Con esta acción se logró un auge de actividad y desarrollo comercial. Esta intervención logró reforzar la vía como uno de los símbolos de la ciudad. Para lograr la peatonalización se utilizaron intervenciones tácticas durante el proceso para ajustar y perfeccionar la intervención permanente. En su etapa inicial fueron llevadas a cabo pruebas intermitentes, a partir de señalizadores de tránsito y agentes de policía que orientaban a los automovilistas hacia vías alternas.

Figura 18

Calle Francisco I. Madero posterior a la intervención de renovación y peatonalización de la vía



Fuente: Godínez (2017).

133

La transformación de Times Square

Esta transformación mutó esta zona de una intersección con alta incidencia vehicular a una zona completamente peatonal y con actividad máxima como punto de atracción turística. Este ejemplo se señala, ya que para su recuperación se inició a partir de intervenciones temporales los fines de semana utilizando pintura sobre pavimentos y mobiliario plegable que la gente ocupaba de manera espontánea. El ajuste de estas intervenciones temporales permitió aplicar la completa peatonalización con el enfoque y diseño correctos.

Figura 19

Times Square antes y después de la intervención



Fuente: Arch Paper (2020)

Intervención de movilidad con enfoque de género en Bogotá, Colombia

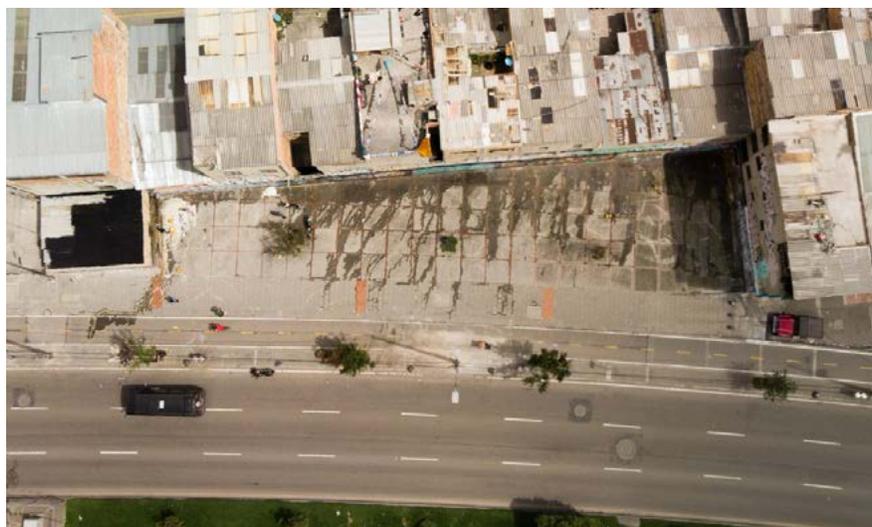
Esta intervención de urbanismo táctico tiene un enfoque de género y es parte de una campaña estatal de Bogotá, con el fin de mejorar la prevención de la violencia ejercida en el espacio público contra las mujeres. En esta iniciativa se identificaron puntos peligrosos en la ciudad y se usaron medios tecnológicos y una aplicación para medir la malla vial de Bogotá, así como otras capas de información como ciclorutas, iluminación, capacidad para ver y ser vista, diversidad y cantidad de personas, proximidad al transporte público, calidad de pavimentos y presencia de seguridad. Después de obtenidos los resultados de la medición, se definieron cuáles eran los puntos de la ciudad más inseguros por zonas.

Estas intervenciones de carácter táctico buscaban construir entornos urbanos seguros para las mujeres y niñas en el espacio y transporte públicos. Este proyecto tiene enfoque de género, pero resulta en un diseño que mejora el espacio público de manera general.

El papel de las intervenciones al espacio público fomenta el uso de la bici, aumenta la cantidad de actividades y mejora la percepción de la seguridad de mujeres y niñas. Los distintos puntos tuvieron distintos niveles de acogida y retos para lograr participación y aceptación de la ciudadanía y actores locales de cada una de las comunidades.

Figura 20

Antes y después de intervenciones de renovación urbana Bogotá, Colombia (Parte 1)



Fuente: Bicistema (2020)

Figura 21

Antes y después de intervenciones de renovación urbana Bogotá, Colombia (Parte 2)



Fuente: Bicistema (2020)

Aplicabilidad de conceptos del proyecto en nuestro contexto

En Costa Rica, el urbanismo táctico se ha utilizado en lugares como San Pedro, en los alrededores de la zona universitaria, para dar mayor espacio a peatones y ciclistas y ser una fuente de información por medio de la experimentación. Esta información será usada para dar insumo para el diseño y construcción de la infraestructura que permitiría la transformación permanente de las vías. De la misma manera, algunas otras municipalidades han impulsado iniciativas bajo el concepto de urbanismo táctico buscando los beneficios que acciones rápidas y de bajo costo pueden ofrecer a sus cantones y acercarlos a sus metas de ciudades más sostenibles.

Con el fin de ampliar el concepto de urbanismo táctico, le invitamos a ver el siguiente video y conocer algunos ejemplos latinoamericanos, en Santo Domingo, República Dominicana, junto a la participación activa de la comunidad.

Video ¿Qué es el urbanismo táctico? Revitalizando el espacio público con la participación comunitaria.

<https://youtu.be/XhewN8XY9vI>

7. Consideraciones y recomendaciones

A lo largo del documento se han visto conceptos, distintos temas y consideraciones que se deben tomar en la planificación urbana y el ordenamiento territorial. En este último apartado, se repasarán los mensajes clave del valor de la urbanización sostenible basado en el Reporte Mundial de las Ciudades 2020, realizado por las Naciones Unidas y el órgano de ONU-Hábitat quien se encarga de estos temas.

136

El mundo continúa urbanizándose. Los estudios muestran que el mundo continuará aumentando el número de personas habitando en medios urbanos en la próxima década, ya que pasará de 56,2% actualmente a 60,4% para 2030. De este crecimiento, se proyecta que la mayoría se dé en las zonas menos desarrolladas de Asia oriental, Asia meridional y África, y los países de India, China y Nigeria; sin embargo, es muy probable que el resto del mundo siga los patrones de crecimiento urbano.

Las ciudades tienen un papel central en la política de desarrollo global, plasmado en muchos de los acuerdos de la comunidad internacional desde 2015. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París, la Nueva Agenda Urbana y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres son algunos de los documentos que proporcionan recomendaciones, objetivos, metas e indicadores para los miembros.

La experiencia de la pandemia por COVID-19 mostró que las ciudades juegan un papel significativo en el control o dispersión de enfermedades no por su densidad, sino por las condiciones de hacinamiento. Es fundamental trabajar para proporcionar infraestructura y condiciones de saneamiento en las ciudades.

La urbanización seguirá siendo impulsora del crecimiento mundial. Este proceso requiere de planificación, gestión y gobernanza eficaces para el valor de la urbanización. Para este fin las políticas a nivel internacional funcionan como guía, y la adaptación a cada contexto permite un proceso integral dirigido por los Gobiernos locales.

La urbanización debe ser inclusiva. Se debe incluir a todos los grupos que integran la ciudad, promoviendo la heterogeneidad propia del medio urbano y la integración entre los distintos grupos. Cada grupo encuentra valor en la ciudad de maneras distintas.

El crecimiento económico y el potencial de consumo de las ciudades deben mantener un enfoque en desarrollo sostenible y resiliencia al cambio climático; se deben evaluar los patrones de crecimiento y consumo buscando mitigar el cambio climático y así garantizar prosperidad y oportunidades inclusivas para todas las personas.

Las iniciativas de ecologización urbana aumentan el valor general de la urbanización, pero deben ser equitativas y no ser una condición dada solo a los grupos económicamente más altos.

Se debe impulsar equidad más allá de igualdad, eliminando las barreras sistémicas. Esto debe contemplar vivienda, educación, transporte y otros servicios urbanos. Equidad es un concepto que lleva al establecimiento de mecanismos redistributivos para dar mayores oportunidades a los más vulnerables y desfavorecidos.

Las ciudades deben planificar e integrar los movimientos migratorios y ser canalizados como oportunidades de desarrollo.

La tecnología puede ser un aliado en la construcción de ciudades sostenibles. Los Gobiernos locales deben desarrollar las capacidades que les permitan regular e implementar este uso de tecnología en las ciudades. El uso de tecnología y la construcción de las llamadas “ciudades inteligentes” debe estar centrada en las personas.

La década actual hasta el año 2030 ha sido denominada “la Década de Acción”. En esta década la financiación adecuada será clave en la construcción de las ciudades sostenibles. En esta década, las políticas urbanas deben promover acciones que apoyen las inversiones en la infraestructura urbana para hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean más seguros, inclusivos y resilientes. Las ciudades requieren de fuentes de financiamiento estables a lo largo del tiempo.

El análisis y los procesos de evaluación no deben ser dejados de lado. La evaluación precisa y certera da base a la inversión en sostenibilidad. Las políticas e inversiones urbanas deben basarse en pruebas y fundamentarse en objetivos realistas que puedan ser monitoreados. Las estimaciones y los datos deben ser el punto de partida de todos los proyectos que se desarrollen en el medio urbano.

Las estructuras de gobernanza urbana, planificación y gestión que fomenten la acción eficaz pueden ser motor para dar valor de la urbanización sostenible. Los planes de acción locales y las iniciativas que los acompañan son complementados entre los distintos grupos que conforman el ecosistema urbano. Cada una de las partes debe aportar y articular esfuerzos en objetivos comunes.



Reflexión final

La Unidad IV inicia con un análisis de los actores locales, cuyo papel es fundamental en el ordenamiento territorial. Se enfatiza en las municipalidades y su condición de autonomía, definida como la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.

Posteriormente, se estudian los instrumentos de ordenamiento del territorio y los mecanismos de gestión del suelo que buscan intervenir sobre la propiedad privada, con el fin de contar con suelo necesario para el interés común. Dentro de los estudiados están el derecho de superficie, la certificación y transferencia de potencial constructivo, el reajuste de terrenos, la recuperación de plusvalías, la concesión onerosa, el derecho preferente los impuestos de bienes progresivos y las alianzas público-privadas.

La Unidad IV estudia además los conceptos de rehabilitación y regeneración urbana. En la mayoría de zonas urbanas, la falta de planificación por muchas décadas, la priorización en una ciudad y territorio alrededor de los vehículos privados y otras razones llevaron a múltiples problemáticas con las que cada ciudad está hoy trabajando. Y es en esta necesidad de evolución de los medios urbanos donde la renovación o la regeneración son necesarias. Se señala que estos procesos de cambio nacen en algunos casos de la necesidad de competitividad, visibilidad, deseo de pertenencia y dar mayor bienestar a sus habitantes. Estos cambios se sustentan sobre la idea de progreso. En otras palabras, la renovación o rehabilitación urbana tiene base en un esfuerzo intencionado de cambiar el ambiente urbano, por medio del ajuste planificado y en distintas escalas de las áreas urbanas existentes, a las exigencias presentes y futuras de una ciudad.

Estos conceptos son complementados con un repaso de algunos estudios de caso globales de renovación urbana y rehabilitación. Los estudios son de distintas escalas, presupuestos y responden a problemáticas y necesidades muy diferenciadas; sin embargo, se analiza la relación con el contexto actual.

La unidad cierra con algunas consideraciones y temas clave para aprovechar el valor de la urbanización y la construcción sostenible. Están

basadas en una mayoría en el Reporte Mundial de las Ciudades 2020 desarrollado por ONU-Hábitat. Estas consideraciones abarcan desde la necesidad de financiamiento estable, la necesidad de equidad e inclusividad en las acciones y los procesos, la relación de las ciudades como centros de las políticas de desarrollo global o el enfoque imperativo del crecimiento de las ciudades bajo los conceptos de desarrollo sostenible. Estos puntos cierran los contenidos del curso con la base conceptual que no debe quedar de lado al trabajar planificación urbana y ordenamiento territorial.

Mirada adicional



Si desea ampliar los temas y contenidos de esta unidad sobre rehabilitación urbana, y el valor de la planificación y una visión sostenible para estos centros urbanos, se recomienda la lectura del documento: Reporte de las Ciudades Globales, realizado por ONU-Hábitat.

- Organización de las Naciones Unidas, ONU-Hábitat. (2020). *World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization*. Disponible en https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf



Actividades de autoevaluación unidad IV

Actividad 1. Patrimonio y rescate del valor histórico

En esta unidad se estudió el concepto de patrimonio y rescate del valor histórico dentro de las acciones de renovación y rehabilitación urbana, como parte de las respuestas a los procesos de cambio y evolución del territorio. Para este ejercicio de autoevaluación y puesta en práctica de lo aprendido en la unidad, le invitamos a identificar algunos elementos/inmuebles o espacios de la ciudad con valor histórico. Recuerde que no es necesario que sean inmuebles declarados patrimonio por el Estado o que tengan muchísima antigüedad. Lo importante es identificar estos elementos que tienen una significación importante en la comunidad y la memoria colectiva de las personas habitantes.

Al identificar estos elementos/inmuebles, le invitamos a escoger uno, el que considere que es más significativo para la ciudad, y hacer un ejercicio de documentación. Le invitamos a visitar el inmueble/elemento/espacio. Tome fotografías y realice un ejercicio de observación para entender más a detalle el funcionamiento y la relación de la comunidad con este elemento urbano.

Cree una ficha de documentación que responda a los criterios abajo enlistados. Con ayuda de las fotografías y con este análisis se busca determinar qué detalles o elementos de este inmueble o espacio deberían ser preservados a través del tiempo y protegidos en caso de una renovación urbana.

- Nombre del inmueble:
- Imagen:
- Tamaño:
- Mapa de localización (fotografía aérea):
- Provincia:
- Cantón:
- Distrito:
- Condición legal (público/privado)
- Criterios de valor (por qué tiene valor histórico para la ciudad):
- Año de construcción y datos históricos:
- Riesgos de preservación:

Actividad 2. Mapeo de actores clave

A continuación, con el fin de profundizar los conceptos vistos en esta unidad, le invitamos a realizar un mapeo de actores clave. Para ello, trabajaremos con el cantón al que pertenece la comunidad escogida para el ejercicio de la Unidad I: “Problemáticas Urbanas”. Debe identificar aquellos actores que tienen injerencia en la gobernanza del territorio en materia de ordenamiento territorial de manera directa e indirecta.

Antes de iniciar, ampliaremos la definición de un mapeo de actores, así como el valor que tiene como herramienta en la planificación urbana y el ordenamiento territorial.

¿Qué es un mapeo de actores clave? El mapeo de actores claves (MAC) crea una referencia rápida de los principales actores involucrados en un tema o conflicto. Esta

herramienta supone el uso de esquemas para representar la realidad en que está organizada un territorio, con el fin de comprenderla y poder establecer estrategias de cambio. En términos sencillos, el MAC inicia con un listado de los posibles actores del territorio, pero va mucho más allá; se trata además de comprender a los distintos actores, conocer sus acciones, capacidades y los objetivos del por qué están en el territorio, sus perspectivas y manera de actuar.

¿Para qué hacer esto? Un mapeo de actores permite entender el sistema de gobernanza y poder poner en práctica planes y estrategias de ordenamiento territorial. Es un conocimiento clave para poder aplicar planes urbanos. Cada propuesta requiere necesariamente tener en cuenta las necesidades, intereses y perspectivas de los diversos actores sociales que directa o indirectamente se encuentran implicados en dicha situación. Lo contrario en ocasiones conlleva riesgos, costos e impactos no deseados, así como también pérdida de oportunidades, tiempo, inversiones y confianza.

Para esta actividad vamos a realizar lo siguiente:

1. Realizar una lista de actores clave. Pensar en actores que tienen injerencia en la planificación urbana de un cantón. Tomar en cuenta el sector público, el privado, la academia, la sociedad civil, entre otros.
2. Analizar las relaciones entre actores, y el papel que juegan en la planificación urbana y el ordenamiento territorial.

Referencias

142

- Alburquerque, F. (2004). *Guía para agentes: Desarrollo económico territorial*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- Alpízar, F., Madrigal, R. y Salas, A. (2018). *Retos ambientales de Costa Rica*. DOI: 10.13140/RG.2.2.29417.13928
- Álvarez-Etxeberria, I. (2009). Sustainability reports as a tool to manage sustainability. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 38(144), 677–697.
- Álvarez, V. Rodríguez, D. (1998). Del mercado de la información a la sociedad del conocimiento. *Revista Espacios. Espacios*. Vol. 19 (3).
- Amable, I. Méndez, J., Delgado, L., Acebo, F., de Armas, J., & Rivero, M. (2017). Contaminación ambiental por ruido. *Revista Médica Electrónica*, 39(3), 640-649. Recuperado de <http://www.revmedicaelectronica.sld.cu/index.php/rme/article/view/2305/3446>
- ArchPaper. (2020). Recuperado de <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/urbanismo-tactico-3-ventajas-en-la-ejecucion-de-proyectos-en-las-ciudades/>
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1988). Código Municipal, N.o 7794. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40197&strTipM=TC
- Augé, M. (1994). *El sentido de los otros. Actualidad de la antropología*. Paidós Básica. Buenos Aires.
- Aycrigg, M. (1998). Participation and the World Bank: Success, Constraints, and Responses. *Social Development Paper, Environmentally and Socially Sustainable Development Network*. No. 29, Banco Mundial, Washington, D.C., pág. 11.

- Ayuntamiento de Barcelona. (2013). Plan de movilidad urbana de Barcelona 2013-2018. Recuperado de <https://www.barcelona.cat/mobilitat/ca/qui-som/pla-de-mobilitat-urbana>.
- Banco Mundial. (2019). *Medio ambiente*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/topic/environment/overview>
- Banco Mundial. (2020). *LAC Equity Lab: Desigualdad - Desigualdad Urbana/Rural*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/income-inequality/urban-rural-inequality>
- Bermúdez, L., Castro, J., Vetrani, K., Murrell, M., Barraza, D., & Méndez, M. (2019). Creación de mapas acústicos en los cantones de Heredia, Alajuela y Belén, como indicadores de la contaminación sónica. *Revista Geográfica De América Central*, 4(61E), 175-195.
- Bicistema. (2020). Urban interventions to improve safety in cycling infrastructure and city roads. Recuperado de <http://www.bicistema.com/portfolio/me-muevo-segura/>
- Bonilla, M. & Zapparoli, I. (2017). *The Challenge of Financing Urban Infrastructure for Sustainable Cities*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/en/challenge-financing-urban-infrastructure-sustainable-cities>
- Borja, J. (2004). Los derechos den la globalización y el derecho a la ciudad. Fundación Alternativas. ISBN: 84-96204-51-0
- Bozzano, H. (2000). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una teoría territorial del ambiente. Colección ecológica*. Buenos Aires: Espacio.
- Castells, M. (1999), El poder de la identidad, en *La era de la información*, vol. II, México: Siglo XXI.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, CMNUCC. (2014). Glossary of climate change acronyms and terms. Recuperado de <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/glossary-of-climate-change-acronyms-and-terms>
- Cortés, C. (2013). *Estrategias de Desarrollo Rural en la UE: Definición de Espacio Rural, RFuralidad y Desarrollo Rural*. Recuperado de https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/26548/2/Dosier_teorico.pdf

-
- Dirección de Cambio Climático. (2016). Portafolio de Acciones de Mitigación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero a Escala Cantonal de Costa Rica. Programa País Carbono Neutralidad 2.0. Recuperado de <https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2019/01/Portafolio-acciones-de-mitigacion-de-emisiones-GEI-a-escala-cantonal-Costa-Rica-2.pdf>
- Eito, A. y Gomez, J. (2013). El concepto de comunidad y trabajo social. *Revista Espacios Transnacionales*. No. 1. Julio-Diciembre, Reletran. Disponible en: <http://www.espaciostransnacionales.org/conceptos/conceptotrabajosocial/>
- Elverdin, J; Ledesma, S; Zain, E; Cittadini, E. (2014). Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios: documento base y estructura organizativa... Buenos Aires: Ediciones INTA. ISBN 978-987-521-573-3.
- Esparcia, J. y Noguera, J. (1995). Las políticas de desarrollo rural en la Comunidad Valenciana. *Cuadernos de Geografía*, (58), 307-336.
- Foro Económico Mundial. (2017). Migration and Its Impact on Cities. Recuperado de https://www3.weforum.org/docs/Migration_Impact_Cities_report_2017_HR.pdf
- Fundación DEMUCA. (2009). *Guía Práctica para el Agente de Desarrollo Local de Centroamérica y República Dominicana*. San José, C.R.: Autor.
- Grebler, L. (1964). Urban Renewal in European Countries: Its Emergence and Potentials. University of Pennsylvania Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctv4w3vxz>
- Godínez, L. (2017) *Periódico digital El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2017/03/5/peatones-ganan-espacio-en-el-centro-historico>
- Hillery, G. (1955). Definitions of Community: Areas of Agreement. En: *Rural Sociology* (pp. 111-123), nº20.
- Highline Organization. (2020). Photos Historical. Recuperado de <https://www.thehighline.org/photos/historical/>
- IPCC, 2013: Glosario [Planton, S. (ed.)]. En: *Cambio Climático 2013. Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex y P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, Estados Unidos de América.

- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2013). Clasificación de actividades Económicas de Costa Rica (CAECR-2011). Instituto Nacional de Estadística y Censos. 1.ed. San José, Costa Rica. 448 p. ISBN: 978-9968-683-86-9
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2016). *Manual de Clasificación Geográfica con Fines Estadísticos de Costa Rica*. Recuperado de <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/meinstitucionalmcgfeccr.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2011). Censo 2011, Población total por zona y sexo, según provincia, cantón y distrito. Recuperado de <https://www.inec.cr/poblacion/temas-especiales-de-poblacion>
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU. (2017). *Reglamento de Renovación Urbana*. San José.
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU. (2020). *Planes Reguladores*. Recuperado de <https://www.invu.go.cr/planes-reguladores>
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU. (2013). *Plan GAM 2013-2030*. Recuperado de <https://www.invu.go.cr/plan-gam-13-30>
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. (n.d.). Ordenamiento del Territorio. Recuperado Octubre, 2020, desde <https://www.invu.go.cr/planificacion-urbana-de-ordenamiento-territorial>
- Janssen, M. Ostrom, E. (2006). Resilience, vulnerability, and adaptation: A cross-cutting theme of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change. *Global Environmental Change*, 16(3), 237-239.
- Jordán, R., & Simioni, D. (2003). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Kaza, S. Yao, Li C.; Bhada-Tata, Perinaz; Van Woerden, Frank. 2018. What a Waste 2.0 : A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050. Urban Development;. Washington, DC: World Bank. Recuperado de. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317> License: CC B 3.0 IGO.
- Kliksberg, Bernardo. (2005). América Latina: La región más desigual de todas. *Revista de Ciencias Sociales*, 11(3), 411-421. Recuperado de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182005000300002&lng=es&tlng=es.

-
- Kraas, F. & Mertins, G. (2014). *Megacities: Our global urban future*. Dordrecht: Springer.
- Kurakula, V. (2007). A GIS– based approach for 3D noise modelling using 3D city models. ITC. The Netherlands.
- Llop, J. y Bellet, C. (2000). *Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad*. Lérida: Milenio Publicaciones S.L.
- Marchioni, M. (1999). *Comunidad, participación y desarrollo: Teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Madrid: Editorial Popular
- Martínez, C. (2015). *Cuatro propuestas de diseño para construir intersecciones más seguras*. Plataforma Urbana. Recuperado de <https://www.plataformaurbana.cl/archive/2015/06/01/cuatro-propuestas-de-diseno-para-construir-int>
- Medina, F. (2001). Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso. CEPAL. División de Estadística y Proyecciones Económicas. Santiago de Chile, 2001. Publicación de las Naciones Unidas
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2016). Guía de elaboración de Políticas Públicas. Recuperado de https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/fp24S-RnTdWk007TA_likQ
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN (2010). *Sector público costarricense y su organización*. Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/DbhQOuKMRPKBKTIG9PDGbg>
- Ministerio de Salud, MINSA. (2016). *Plan Nacional para la Gestión Integral de residuos 2016-2021*. Recuperado de <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos/sobre-el-ministerio/politcas-y-planos-en-salud/planes-en-salud/3025-plan-nacional-para-la-gestion-integral-de-residuos-2016-2021/file>
- Ministerio Nacional de Ambiente y Energía. (2020). *Estrategia Nacional Para La Recuperación De Cuencas Urbanas 2020-2030*. Desde: http://www.da.go.cr/wp-content/uploads/2020/02/Estrategia-Nacional-Rios-Limpios_Recuperacion-de-Cuencas-Urbanas-2020-2030.pdf
- Ministerio Nacional de Ambiente y Energía. (2006). *Regulación del Programa Nacional de Corredores Biológicos*. Decreto Ejecutivo No. 33106. República de Costa Rica

- Ministerio Nacional de Ambiente y Energía. (2019). II Informe bienal de actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Costa Rica. Instituto Meteorológico Nacional Departamento de Climatología e Investigaciones Aplicadas San José, Costa Rica. Recuperado de <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/IBA-2019.pdf>
- Mohad, M. (2019). *Las ciudades, “causa y solución” del cambio climático* [Registro web]. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2019/09/1462322>
- Naciones Unidas (2015a). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Municipalidad de Cartago. (2012). Plan Regulador de Cartago. Recuperado de <https://www.muni-carta.go.cr/plan-regulador/>
- Naciones Unidas (1948): Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (iii), de 10 de diciembre de 1948.
- Naciones Unidas. (2015b). *Paris Agreement*. Recuperado de https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
- Naciones Unidas. (2018). *Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo*. Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>
- Naciones Unidas. (2020). *Desafíos Globales, Cambio Climático*. [Web log post]. Recuperado de <https://www.un.org/es/global-issues/climate-change#:~:text=Nos%20encontramos%20en%20un%20momento,nuestro%20tiempo%3A%20el%20cambio%20clim%C3%A1tico.&text=Los%20efectos%20del%20cambio%20clim%C3%A1tico,sus%20efectos%20en%20el%20futuro.>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO. (2011). *Recomendación sobre el paisaje urbano histórico, con inclusión de un glosario de definiciones*. Recuperado de http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=48857&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Organización de las Naciones Unidas, ONU-Hábitat. (2020). *World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization*. Recuperado de https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf

-
- Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, IPCC. (2007). *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Pachauri, R.K and Reisinger, A.]. Geneva, Switzerland.
- Peterson, G. (2009). *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. World Bank and Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).
- Plan de Desarrollo Urbano Sostenible, PDUS. (2016). *Guía de diseño para la densificación*. Ciudad Juárez, México: Instituto Municipal de Investigación y Planeación. Ayuntamiento de Juárez.
- Prieto, V., Jaca, C. y Ormazabal, M. (2017). Economía circular. Memoria Investigaciones. *Ingeniería*, (15), 85-95. Recuperado de <http://revistas.um.edu.uy/index.php/ingenieria/article/view/308>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). *Desigualdad: Cómo subsanar las diferencias*. Recuperado de <https://www.un.org/es/un75/inequality-bridging-divide>
- Programa Estado de la Nación. (2017). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017*. San José, Costa Rica: Autor
- Pujol, R. (2004). *Diferenciales entre zonas urbanas y rurales de Costa Rica: Análisis estadístico de la información del censo del 2000*. Recuperado de <https://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/simposio/pujol.pdf>
- Rodríguez, L, Carrasco, B. (2016). Lugares con sentido, identidad y teoría urbana: el caso de las ciudades de Concepción y Talca. *Revista de geografía Norte Grande*, (64), 167-186.
- Rueda, S. P. (2007). *Barcelona, ciudad mediterránea, compacta y compleja. Una visión de futuro más sostenible*. Barcelona, España: Ayuntamiento de Barcelona.
- Rutas Naturbanas. (2020). Proyecto Rutas Naturbanas. Recuperado de <https://rutas-naturbanas.org/>
- Sánchez, L. (2017). Tendencias de crecimiento en ciudades intermedias: El caso de San Isidro de El General, Ciudad Quesada y Guápiles. Ponencia preparada para el Informe de la Nación 2017. San José: PEN.

- Sanchez, F. V (2008). Elementos de una geopolítica de los megaproyectos de infraestructura en América Latina y Colombia. *Revista Colombiana de Geografía*, (17), 7-21.
- Sander, K., Cranford, M. (2010). Financing Environmental Services in Developing Countries. En: 2010 Environmental Strategy, Analytical Background Papers, The World Bank Group
- Sereno, C. A., Santamaría, M. y Santarelli, S. A. (2010). El rururbano: Espacio de contrastes, significados y pertenencia, ciudad de Bahía Blanca, Argentina. *Revista Colombiana De Geografía*, 19. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/2818/281822029004.pdf>
- SIMO Consulting. (2014). *México Compacto. Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México*. Ciudad de México: ONU-HABITAT.
- Smolka, M. (2013). Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Enfoque en políticas de suelo. Lincoln Institute of Land Policy.
- Terraza, H., Rubio, D. y Vera, F. (2016). De ciudades emergentes a ciudades sostenibles. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/de-ciudades-emergentes-ciudades-sostenibles>
- Thomson, I. y Bull, A. (2001). *La congestión del tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales*. Recuperado desde https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6381/1/S01060513_es.pdf
- UN-Hábitat. (2011). *Las Ciudades y El Cambio Climático: Orientaciones Para Políticas*. Desde <https://unhabitat.org/es/node/92208>
- UN-Hábitat. (2016). *Hábitat III*. Recuperado de <https://unhabitat.org/habitat-iii>
- Verweij, P. (2002). *Innovative Financing Mechanisms for Conservation and Sustainable Management of Tropical Forests: Issues and Perspectives*. Wageningen: Tropenbos.
- Vidal, C. y H. Romero. (2010). Efectos ambientales de la urbanización de las cuencas de los ríos Bío-bío y Andalién sobre los riesgos de inundación y anegamiento de la ciudad de Concepción. En “Concepción metropolitana (AMC). Planes, procesos y proyectos”. Pérez, L. e Hidalgo, R. (Editores), Serie GEOlibros, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

