

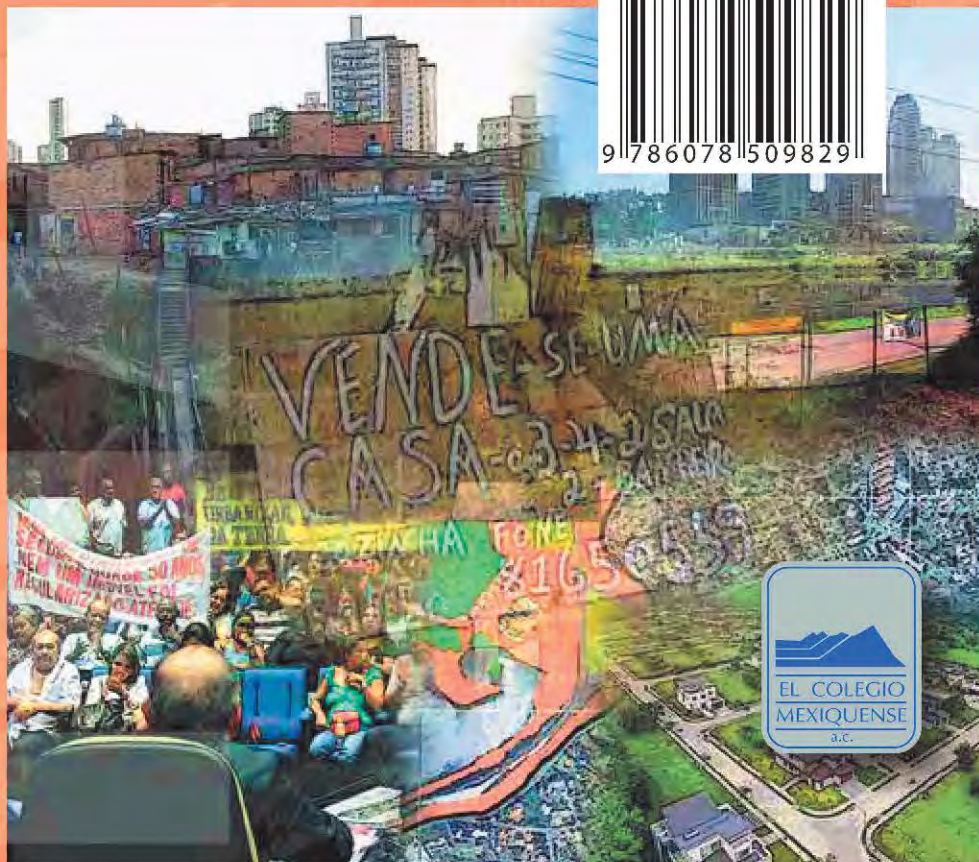
Alfonso X. Iracheta Cenecorta  
Carolina Inés Pedrotti  
Coordinadores

# El en la **suelo** Nueva Agenda **Urbana**

Algunas experiencias latinoamericanas



9 786078 509829





El **suelo**  
en la **Nueva Agenda**  
**Urbana**

■ —————  
Algunas experiencias  
latinoamericanas

## **El Colegio Mexiquense, A. C.**

---

Dr. César Camacho Quiroz  
*Presidente*

Dr. José Antonio Álvarez Lobato  
*Secretario General*

Dr. Raymundo César Martínez García  
*Coordinador de Investigación*

# El **suelo** en la **Nueva Agenda** **Urbana**

■ —————  
Algunas experiencias  
latinoamericanas

**Alfonso X. Iracheta Cenecorta**  
**Carolina Inés Pedrotti**  
coordinadores



333.73 El suelo en la Nueva Agenda Urbana. Algunas experiencias latinoamericanas /  
RPC Alfonso X. Iracheta Cenecorta, Carolina Inés Pedrotti coords. --Zinacantepec,  
1KL Estado de México; El Colegio Mexiquense, A.C., 2021.

389 p.: il., cuadros, gráficas y mapas  
incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-607-8509-82-9

I. Suelo urbano – Políticas públicas – América Latina. 2. Suelo urbano – Proyectos  
3. Desarrollo regional urbano – América Latina. 4. Política urbana – América  
Latina. I. Iracheta Cenecorta, Alfonso X., coord. II. Pedrotti, Carolina Inés,  
coord.



*Edición y corrección:* Cristina Baca Zapata

*Diseño y cuidado de la edición:* Luis Alberto Martínez López

*Formación, tipografía y diseño de portada:* Luis Alberto Martínez López

*Primera edición:* 2021

D. R. © El Colegio Mexiquense, A. C.  
Ex hacienda Santa Cruz de los Patos s/n.  
col. Cerro del Murciélago,  
Zinacantepec 51350, México,  
MÉXICO  
Ventas: ventas@cmq.edu.mx  
Página-e: www.cmq.edu.mx

*Esta obra fue sometida a un proceso de dictaminación académica bajo el principio de doble ciego, tal y como se señala en los puntos 31 y 32 del apartado V, de los Lineamientos Normativos del Comité Editorial de El Colegio Mexiquenses, A. C.*

*Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del titular del derecho patrimonial, en términos de la Ley Federal de Derechos de Autor, y en su caso de los tratados internacionales aplicables. La persona que infrinja esta disposición se hará acreedora a las sanciones legales correspondientes.*

Impreso y hecho en México/*Printed and made in Mexico*

**ISBN: 978-607-8509-82-9**

---

## Contenido

Agradecimientos	11
Introducción	13
<b>I. La NAU y el panorama latinoamericano actual de los problemas vinculados con el suelo urbano</b>	
La Nueva Agenda Urbana: antecedentes, limitaciones y perspectivas	25
Alfonso X. Iracheta Cenecorta	
Gobernanza de suelo urbano y periurbano y tenencia segura en América Latina y el Caribe: estado del arte y desafíos	55
Paola Siclari Bravo	
Conflictos por suelo urbano y desalojos forzosos en América Latina y el Caribe	95
Raquel Ludermir y María Luisa Alvarado	
Retos en la implementación de la Nueva Agenda Urbana y los desafíos de la gestión local de suelo urbano en América Latina	119
Benjamín Alva y Ricardo Jordán	

## II. El manejo del suelo urbano en experiencias locales específicas

Expansão Urbana Insustentável: um padrão de urbanização promovido pelos municípios 139

Amanda Carvalho Maia, Vanessa Cocenza y Gisela Cunha Viana Leonelli

Retos y desafíos de las áreas metropolitanas de San José, Costa Rica, y Mérida, México, a la luz del contexto de la Nueva Agenda Urbana 161

Mario Arce Guillén y Yolanda Fernández Martínez

Vazios urbanos na cidade de Campinas – legislação e planejamento à margem da mercantilização da cidade 187

Anna Laura Pereira Rossi y Tomás Antonio Moreira

Megaproyectos, capital y resistencias. Un acercamiento etnográfico a la producción de grandes obras en Ciudad de México y su problematización frente a la NAU 207

Margarita Pérez Negrete

## III. Localizando la NAU. Algunos ejemplos para una nueva generación de instrumentos político-normativos de suelo urbano

Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro: percurso, avanços e permanências no último decênio 225

Fernanda Furtado y Jefferson Tomaz de Araújo

A experiência municipal recente com a Transferência do Direito de Construir no Brasil: imprecisões, lacunas e oportunidades de aperfeiçoamento 249

Isabela Bacellar, Fernanda Furtado y Akhiris Newlands

Captura de mais valia do solo e reforma urbana: o caso do instrumento brasileiro operação urbana consorciada 273

Marina Toneli Siqueira

Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS): planejamento integrado de transporte e uso do solo para promoção da mobilidade sustentável e da equidade social nas cidades brasileiras	301
Iuri Barroso de Moura	
Aplicabilidade dos usos sustentáveis nas áreas de preservação permanentes urbanas: caso do parque Barigui, Curitiba PR	321
Samantha Busnello	
Experiências de microubanismo: novos olhares sobre a gestão do solo urbano	345
Tiago de Mattos Chafik Hindi y Tomás Antonio Moreira	
La financiación de la urbanización en Cochabamba: un acercamiento a las prácticas autogestionadas de servicios de agua y suelo servido	367
Juan E. Cabrera	

---

# Retos y desafíos de las áreas metropolitanas de San José, Costa Rica, y Mérida, México, a la luz del contexto de la Nueva Agenda Urbana

Mario Arce Guillén\*  
Yolanda Fernández Martínez\*\*

## INTRODUCCIÓN

En octubre de 2016, y cumpliendo con el ciclo bidecenal iniciado en 1976<sup>1</sup> por el Programa ONU-Hábitat, se celebró la III Conferencia de la ONU sobre Asentamientos Humanos en Quito, Ecuador (Hábitat III). La actividad reunió a más de 30 mil participantes de 167 países, con el objetivo de aprobar el relanzamiento del compromiso mundial en materia de desarrollo sostenible, mediante la adopción de la Nueva Agenda Urbana (NAU) por los Estados participantes. Sin duda, uno de los dos instrumentos más importantes en materia de gobernanza mundial<sup>2</sup> aprobado en los últimos años, cuya finalidad es promover una gestión eficiente y sostenible del suelo en los distintos territorios.

\* Asociación Latinoamericana de Planificadores Urbanos capítulo Costa Rica (ALPU-CR) y Panorámica Urbana, Empresa Consultora. Correo electrónico: <mag@panoramicaurbana.com>.

\*\* Universidad Autónoma de Yucatán. Correo electrónico: <yolanda.fernandez@correo.uady.mx>.

<sup>1</sup> La primera conferencia internacional de la ONU en la que se reconoció plenamente el desafío de la urbanización tuvo lugar en 1976 en Vancouver, Canadá. Esta conferencia, Hábitat I, resultó en la creación, el 19 de diciembre de 1977, de los precursores de ONU-Hábitat: la Comisión de las Naciones Unidas de Asentamientos Humanos (un órgano intergubernamental) y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (comúnmente llamado Hábitat), que funcionó como la secretaría ejecutiva de la Comisión. En 1996, Naciones Unidas celebró una segunda conferencia sobre las ciudades, Hábitat II, en Estambul, Turquía, para evaluar dos décadas de progresos desde Hábitat I, en Vancouver, y para establecer los nuevos objetivos para el nuevo milenio. El documento político de esta 'Cumbre de las Ciudades', llamado Agenda Hábitat y aprobado por 171 países, contenía más de 100 compromisos y 600 recomendaciones" (ONU-Hábitat, 2017a).

<sup>2</sup> El primero de estos instrumentos corresponde al Acuerdo de París (Naciones Unidas, 2015), tratado internacional en materia de cambio climático que sustituye al Protocolo de Kioto, cuyo compromiso internacional está dirigido a establecer medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), a través de la mitigación, adaptación y resiliencia de los ecosistemas a efectos del calentamiento global.

La agenda es el resultado de una estrategia impulsada por la ONU, con la finalidad de establecer un marco normativo cada vez más específico respecto a acciones y objetivos concretos que deben procurar llevar a cabo y alcanzar los Estados firmantes, para articular procesos de urbanización que integren el uso racional del suelo urbano, y así equilibrar las condiciones de vida en las ciudades del mundo.

Superada la etapa de aprobación de la NAU, actualmente el instrumento se encuentra en su fase de ejecución, sin duda la fase más compleja para los países firmantes, en particular para los países de la región latinoamericana.

El proceso obliga a los Estados participantes a revisar sus estructuras jurídicas e institucionales, así como a las distintas entidades territoriales subestatales que las conforman, pues gran parte de los países y sus respectivos territorios carecen de los instrumentos necesarios para poder desarrollar la mayoría, por no decir la totalidad de los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional, en materia de desarrollo urbano sostenible.

El presente capítulo analiza, en concordancia con lo expuesto en el párrafo anterior, dos ejemplos de áreas metropolitanas de escala media, articuladas a partir de ciudades de escala<sup>3</sup> menor, las cuales presentan características similares en cuanto a sus problemas de configuración urbana como resultado de la continua expansión periférica. Dicha tendencia propicia problemáticas en relación con el acceso al suelo público y privado, como consecuencia de la falta de instrumentos de gestión urbana o su falta de aplicación, en determinados casos, por las autoridades locales y nacionales responsables de implementarlos.

Estas ciudades o estructuras funcionales metropolitanas de escala media promueven la extensión de la huella urbana bajo el modelo de ciudad difusa, sin que exista un indicio claro de que dichas pautas vayan a ser modificadas en un futuro cercano, como consecuencia de la falta de compromiso por los actores políticos e institucionales en revertir estas tendencias, pese al compromiso internacional adquirido en el marco de la NAU por los países firmantes.

La comprensión y demostración de la distancia entre la formulación del instrumento y su capacidad de aplicación efectiva en el marco del análisis propuesto, debe conllevar a realizar una nueva lectura de una serie de conceptos impulsados en el marco de dicho acuerdo, entre ellos los instrumentos de gestión del suelo.

<sup>3</sup> "Más del 60% de la población urbana del mundo vive en ciudades de menos de 1 millón de habitantes. Y es una tendencia al alza, según atestiguan Naciones Unidas. Las llamadas ciudades intermedias elevan su voz para reivindicar el protagonismo que les corresponde en el desarrollo urbano sostenible de las próximas décadas. Son estas ciudades las que conectan el hecho urbano con el rural y donde se reequilibran las potencialidades de un país" ("La dimensión urbana adecuada...", 2014: 27).

La regulación y gestión del suelo, en el contexto político y jurídico de la NAU, se puede y debe interpretar, más allá de sus funciones tradicionalmente reconocidas, como un mecanismo de regulación y control de los asentamientos urbanos metropolitanos de escala intermedia, indispensables para un cambio en los modelos de gestión de dichos espacios. Siempre y cuando la puesta en marcha de los compromisos de desarrollo sostenible adquiridos sean objetivos que se pretendan cumplir en los espacios urbanizados.

El poder asegurar no sólo la accesibilidad al suelo urbano existente, sino su delimitación, en aquellos espacios urbanizados analizados en el marco de la presente investigación, así como en las ciudades que presentan problemáticas y características similares, configuran uno de los principales desafíos para los gestores de estas estructuras territoriales.

En la medida en que las políticas e instrumentos aplicables logren detener la transformación del suelo en la periferia de las ciudades intermedias, así como el aumento de la huella urbana en las áreas metropolitanas que se forman mediante la articulación funcional de dichos núcleos, existirá una verdadera oportunidad de ejecutar los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional. Pero lo más importante es cambiar las dinámicas de organización y crecimiento en estos asentamientos que configuran cada vez en mayor medida los principales territorios habitados del mundo urbanizado.

El aporte de este capítulo se centra en el análisis del impacto de la NAU en la gestión del suelo urbano de dos ciudades intermedias. A través de la muestra regional propuesta se observa el impacto real que ha tenido desde su aprobación la agenda, como instrumento catalizador de transformaciones políticas, sociales y jurídicas en dos países latinoamericanos con características muy distintas, pero con problemáticas urbanas similares, respecto a la gestión de las ciudades intermedias, en particular la generación de espacio público. Si bien la muestra no permite extraer conclusiones definitivas que cuantifiquen el impacto del instrumento en la región, sí es posible observar y analizar algunas tendencias en los casos propuestos. Los resultados deberán ser revisados en ulteriores estudios, a efectos de cuantificar el impacto real que estas estrategias están teniendo en los Estados firmantes, sobre la transformación del modelo de urbanización imperante en la región.

DESARROLLO DE LA PROBLEMÁTICA:  
CONTEXTO ACTUAL DE LOS MODELOS  
URBANOS IMPERANTES EN LA GAM DE COSTA  
RICA Y LA ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA

**La GAM de Costa Rica como  
paradigma de la ciudad insostenible  
en América Latina**

La Gran Área Metropolitana (GAM) domina el sistema urbano de Costa Rica, por su tamaño y localización en el centro de la nación.<sup>4</sup>

Dicho territorio se conforma actualmente por 31 municipios o cantones<sup>5</sup> ubicados de conformidad con su localización geográfica en el Valle Central del país; gozan de autonomía política y funcional para establecer su normativa local y políticas públicas en materia de gestión urbana, dado que no existe formalmente una estructura administrativa regional o metropolitana que tenga competencias de coordinación entre los municipios:

La zona que hoy configura la GAM comenzó un desarrollo demográfico acelerado a partir de los años cuarenta del siglo XX, cuando los asentamientos urbanos y las cabeceras de los cantones eran apenas pequeñas manchas dentro del Valle Central. Esa tendencia se aceleró en los años sesenta y ya para la década de los ochenta muchas de esas localidades habían empezado a integrarse. En las dos últimas décadas se consolidó el marcado crecimiento de la mancha urbana, se registró una expansión territorial del 50% y se duplicó el área construida (Martínez citado en PEN-Conare, 2016: 231).

El Programa Estado de la Nación (PEN)<sup>6</sup> ha incluido en sus últimos informes distintos análisis acerca de los patrones de crecimiento del suelo urbano en la GAM; en ellos se ha demostrado que las tendencias actuales del modelo territorial son un problema estructural que afecta la productividad de la región y disminuye la calidad de vida de sus habitantes. Esto se debe a la ausencia de políticas claras e

<sup>4</sup> La GAM ocupa 3,8% del territorio nacional y concentra 52,7% de la población total del país. Mientras que 45% de la población de la GAM se agrupa en los cantones de San José (13%), Alajuela (11,4%), Desamparados (8,9%), Cartago (6,2%) y Heredia (5,6%).

<sup>5</sup> En Costa Rica se denomina cantones a los municipios, según el artículo 168 de la Constitución Política de 1949.

<sup>6</sup> Es un programa anual de investigación auspiciado por el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y las universidades públicas del país, en conjunto con la Defensoría de los Habitantes y con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el objetivo de generar un informe anual de diagnóstico sobre las distintas variables territoriales que afectan el territorio costarricense.

instrumentos eficaces en la gestión de los territorios municipales que integran la unidad funcional metropolitana.

Tales patrones de crecimiento se originan a partir de la existencia de un mercado inmobiliario desarticulado de todo tipo de instrumentos de gestión del suelo, que promueve la urbanización cerrada periférica en modalidad de condominio como arquetipo contemporáneo del espacio urbano habitable. Pese a estar plenamente documentada y analizada la problemática, sus orígenes y consecuencias, los actores políticos e institucionales con injerencia en el territorio siguen rechazando llevar a cabo acciones, instrumentos y principios que permitan controlar y detener el fenómeno.

Es posible concluir que, a pesar de los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica ante los países firmantes de la NAU, existen proyectos decididos a reforzar las dinámicas de crecimiento urbano en la GAM bajo el modelo de ciudad difusa en claro incumplimiento de los compromisos adquiridos en esta materia.

### **Una GAM en continua expansión al servicio del libre mercado inmobiliario**

La GAM se compone por las cuatro principales ciudades de las cuatro provincias<sup>7</sup> centrales, así como la mayoría de los municipios pertenecientes a éstas. De los 82 municipios que existen en Costa Rica, 31 se incluyen en la limitación geográfica de la GAM.

Contrario a la aprobación de instrumentos de planificación regional para la GAM desde la década de los ochenta, los cuales establecían una clasificación del suelo mediante la creación de un *anillo de contención urbana* que debía impedir que el espacio urbanizado sobrepasara ciertos límites establecidos, el instrumento regional, tanto en su versión anterior como actual, nunca ha sido aplicado a cabalidad. La falta de cumplimiento de lineamientos específicos asociados a la sostenibilidad del territorio metropolitano ha generado el aumento de la huella urbana, vista en los procesos de transformación del suelo, bajo patrones que son absolutamente opuestos a los que integran actualmente el contenido de la NAU.<sup>8</sup>

El PEN de 2016 retomó el análisis de la GAM que había iniciado de forma puntual un año antes, ante la gradual demanda ciudadana por la intervención estatal

<sup>7</sup> En Costa Rica, las provincias son unidades territoriales político-administrativas supramunicipales sin estructuras de gobierno establecidas, por lo que no existe la planificación a dicha escala, de conformidad con el artículo 168 de la Constitución Política. Son divisiones cuyas finalidades son meramente para efectos político-electorales.

<sup>8</sup> "en 2012, más de una cuarta parte de la superficie urbanizada (27%) estuviera localizada fuera del anillo de contención [...]. En 1986 solo el 1% estaba fuera de ese límite" (PEN, 2015: 66).

y la adopción de medidas de mitigación para disminuir y modificar la creciente desarticulación de las estructuras de vivienda, movilidad y servicios en el territorio.

El Vigésimo primer Informe Estado de la Nación incluyó un capítulo especial sobre el ordenamiento territorial, la evolución de la Gran Área Metropolitana (GAM) y sus desafíos desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Allí se señaló que en tres décadas esa zona vivió un acelerado proceso de metropolización. Ante las debilidades de la normativa y las políticas locales y regionales, el mercado (en particular el inmobiliario) se constituyó en el principal operador *de facto* del crecimiento urbano (PEN, 2015).

Ello derivó en un caos, que combina problemas de infraestructura y transporte con altos impactos ambientales, económicos y en la calidad de vida de las personas, así como segregación social, mayor riesgo de desastre para grupos vulnerables y afectación de suelos y fuentes de agua, entre otros (PEN-Conare, 2016: 230).

La extensión y configuración del espacio urbano de la GAM se determinan a partir de la dinámica del mercado inmobiliario, el cual en 2016 se enfocó en la construcción y comercialización de proyectos de desarrollo periféricos, beneficiados por la posibilidad de transformar el suelo rural de bajo precio en suelo urbano de alta plusvalía. La figura 1 refleja las tendencias de crecimiento de la GAM para el periodo 2000–2011; se observa que los cantones centrales (Tibás, San José, Goicoechea y Montes de Oca) han perdido habitantes, mientras que los residentes de cantones periféricos han aumentado en más de 15% (Santa Ana, Heredia y La Unión).

El Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Proyecto PRUGAM) del Valle Central de Costa Rica, elaborado entre 2006 y 2008, desarrolló un estudio de referencia exhaustivo para la región, así como una propuesta programática para modificar el instrumento de planificación regional vigente desde 1982, cuya aplicación e injerencia en la delimitación del territorio metropolitano fue escasa por no decir inexistente.

El programa fue concluyente en cuanto al patrón de crecimiento periférico promovido por el mercado inmobiliario, al cual le reconoce el haber cambiado las pautas socioculturales de la población residente de la región, en la medida en que "el mercado inmobiliario ha creado una 'moda' y falsa idea de que entre más alejado de la ciudad se habite mejor calidad de vida se obtiene" (PRUGAM, 2008: 211). La visión impulsada por el mercado, en aquella oportunidad señalaba el estudio PRUGAM y retomaba el PEN, es contrapuesta a la realidad constatada, en la medida en que la expansión de la mancha urbana se ha generado a partir de la transformación de



El Estado de la Nación 2018<sup>9</sup> retomó el análisis de la GAM, según el cual se corroboró que el modelo territorial de la GAM seguía reflejando patrones de crecimiento alarmantes, pese a una tendencia emergente hacia la verticalidad y mayor densidad poblacional en algunos distritos de dicho territorio. Asimismo, los patrones de verticalidad reciente se debían principalmente a innovaciones del mercado inmobiliario, impulsadas por el agotamiento de suelo urbanizable en el área, y no a ningún proceso o proyecto definido:

La tendencia al agotamiento del área disponible para urbanización ha provocado que el crecimiento inmobiliario de la GAM gire hacia un desarrollo más vertical. Esto bajó las tasas de expansión y mejoró relativamente la densidad (es decir, la relación entre la cantidad de habitantes y el área urbana).

Entre 1997 y 2010 no hubo cambios sustantivos en este indicador, pero entre 2010 y 2018 se registró un aumento de 3 puntos, muy superior a los 0,4 puntos de los trece años previos [...]. Esto significa que la GAM crece mediante el uso de espacios vacíos en los bordes (hacia las zonas de montaña al sur y al norte) o dentro de áreas urbanas consolidadas, y no tanto por dispersión lejana al área ya construida, como fue la tónica por décadas y está sucediendo en la actualidad en las ciudades fuera de la GAM, tal como se reportó en la edición anterior de este Informe.

Este cambio en la tendencia del desarrollo urbano de la GAM no implica, por sí mismo, la solución de otros problemas del modelo de ciudad que se viene comentando. Sin herramientas de ordenamiento territorial adecuadas ni visión regional, la mayor densidad de algunos puntos o las construcciones verticales no necesariamente resolverán el alto impacto económico, social y ambiental de los patrones de movilidad y transporte, dado que no fueron procesos planificados (PEN-Conare, 2018: 158-160).

Respecto al régimen de propiedad en condominio y, en particular, los proyectos horizontales —tema del cual los informes previos fueron claros en cuanto a sus consecuencias negativas sobre el territorio—, el informe actual refleja que los patrones constructivos, según datos de 2017, no presentan ningún cambio significativo en relación con la prevalencia de dicho modelo en las tendencias constructivas:

Desde 1990 el aumento de la construcción de condominios y apartamentos en la GAM es cercano al 600%. Estas edificaciones pasaron de representar un 5,2% del total del área construida en aquel año, al 25,2% en 2017. El 80% se localiza en 24

<sup>9</sup> En el presente capítulo no se alude al Estado de la Nación 2017, porque se aleja del apartado dedicado al análisis territorial de la región metropolitana y se centra en las ciudades intermedias de mayor crecimiento, con el objetivo de comparar las dinámicas del modelo territorial y su correlación con la GAM.

distritos, sobre todo en zonas hacia el oeste y norte del centro de la GAM (PEN-Conare, 2018: 161).

Dentro de los problemas que el agotamiento del suelo urbano en la GAM está generando en la actualidad se indican los costos económico, social y ambiental, asociados a los patrones de movilidad y transporte. Esto debido a las actuales dinámicas del mercado de suelo, que, entre otras cosas, promueven una segregación espacial y social.

El crecimiento de densidad se asocia a un estrato socioeconómico con alto poder adquisitivo, mientras que al interior de la GAM la dispersión continúa hacia la periferia:

Los patrones de crecimiento urbano y el agotamiento de espacios disponibles han generado una oferta de tierras menor a la demanda. Esto deriva en un aumento de los valores del suelo y, a la vez, de los gastos que debe asumir la población que busca los terrenos más accesibles económicamente, para trasladarse a sus lugares de trabajo o realizar otras actividades (PEN-Conare, 2018: 162).

La GAM, y más recientemente las llamadas "ciudades intermedias" [...], enfrentan una exponencial congestión vial derivada del crecimiento de la flota vehicular, una inversión pública centrada en dar espacio al automóvil, un desarrollo residencial alejado de los centros de trabajo y servicios, y problemas de diseño en la infraestructura. Ello afecta directamente la calidad de vida de la población, en términos de accidentes de tránsito, contaminación del aire por las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y aumento de los tiempos de viaje. A partir de diversas metodologías, se estima que el valor de estas externalidades en la GAM es de 3.146 millones de dólares anuales, de los cuales el 91,1% corresponde a siniestros y congestión vial (PEN-Conare, 2018: 242).

Para 2018, los patrones de desarrollo urbano en la GAM reflejaban problemáticas continuas, que si bien presentaban algunas variaciones con relación a la información contenida en el estudio de 2016, no pueden ser consideradas como cambios positivos, ya que éstos fueron impulsados por el mercado inmobiliario ante necesidades puntuales del sector (el aumento en el valor del suelo es el más claro indicador) y no como consecuencia de políticas públicas o reformas normativas propulsoras de un cambio de modelo territorial.

Una de estas problemáticas que cada vez genera mayores externalidades negativas sobre el modelo productivo y la calidad de vida de los habitantes de la GAM es la movilidad urbana, la cual ya fue objeto de análisis puntual por el Estado de la

Nación de 2018; sin embargo, en el informe de 2019 se profundizó en las pautas de desplazamiento regional y su correlación con el actual modelo de ocupación del suelo.

El análisis de la problemática territorial de la GAM se retomó a partir de dos estudios puntuales sobre movilidad urbana, uno de los cuales profundizó en la relación existente entre la tendencia a una mayor densificación urbana en la región (documentada en el estudio de 2018) y la situación de la movilidad, con resultados poco alentadores en cuanto a la correlación positiva de ambos contextos, de conformidad con los datos analizados:

Se ha podido constatar que en las áreas cercanas a los lugares donde se concentran las construcciones más densas (apartamentos, condominios y urbanizaciones) se registran marcados aumentos en los tiempos de viaje. No es fácil determinar si el tipo de construcción es el causante directo o único de ese problema, pero sí hay evidencia de que ambos factores se presentan de manera simultánea. Esto señala la urgencia de entender los procesos de forma paralela, para que nuevas construcciones de ese tipo no generen mayor presión sobre la movilidad, en zonas ya de por sí complejas en términos de congestionamientos viales, que fueron ampliamente estudiadas en el capítulo especial del *Informe Estado de la Nación 2018* (PEN-Conare, 2019: 158).

En efecto, a partir de un análisis georreferenciado del área de influencia vehicular de un porcentaje importante de construcciones verticales nuevas en los últimos cinco años (condominios), se comprobó que los tiempos de desplazamientos han aumentado en promedio más de 30% en dichas áreas, y en varias zonas por arriba de 40%. Esto lleva a concluir que la verticalidad no va a resolver la problemática de movilidad —intrínseca al modelo territorial actual—, a menos que se acompañe de un serio proceso de planificación, lo cual requiere de la obligación de crear nuevos instrumentos de gestión del suelo. Dicha obligación no es nueva, desde hace tres años el Estado costarricense se comprometió a realizar acciones para fortalecer la gestión territorial —en el marco de la firma de la NAU—, así que sólo se reafirma lo que ya es conocido, pero sigue siendo ignorado por las autoridades políticas e institucionales costarricenses:

De este modo, el estudio muestra que los procesos paralelos que van configurando el desarrollo urbano del país, unidos a las serias deficiencias de planificación en materia de transporte y movilidad, generan grandes presiones sobre la calidad de vida de las ciudades. Las soluciones individuales (en especial el vehículo privado) tienen fuertes y negativos impactos económicos para el conjunto de la sociedad si se miden en costo de tiempo. Por lo tanto, el reto es cambiar el patrón de crecimiento

espacial de la GAM y, a la vez, impulsar una transformación hacia una movilidad jerarquizada, sobre todo a partir de transporte público masivo, interconectado, limpio y seguro. Para ello se deben crear instrumentos de ordenamiento territorial que incorporen la preservación de tierras ambientalmente valiosas, como parques regionales y zonas de protección de recursos naturales, generen espacios públicos y consideren la movilidad como criterio central de la planificación. El vínculo entre las nuevas construcciones y el congestionamiento vial es un reflejo claro de la ausencia de herramientas robustas de ordenamiento territorial, y puede impedir que se aproveche de manera adecuada la tendencia a un crecimiento más denso (PEN-Conare, 2019: 162).

La problemática del modelo territorial de la GAM, incluida la situación actual de la movilidad y su creciente peso negativo en la calidad de vida y la productividad de los habitantes de la región, refleja un contexto de falta de coordinación absoluta entre los sectores inmobiliario y público de este país. No se ha sabido aprovechar el cambio favorable en el modelo de los proyectos constructivos orientados a procesos de mayor densificación en varias zonas de la región (por razones estrictamente comerciales), para acompañarlos con proyectos y propuestas en planificación territorial o metropolitana, acordes con la escala y necesidades que demanda la problemática. Así, es posible afirmar que en la práctica el mercado inmobiliario, y no el sector institucional o político de este país, establece e implementa el modelo territorial en la GAM. Ello explica que las problemáticas de índole colectivo vayan en aumento (por ejemplo, la movilidad urbana), sin importar la apuesta por modelos más o menos densificados.

### **La urbanización cerrada en régimen de condominio y su impacto en la configuración del espacio urbano en la GAM**

No es posible entender la configuración actual de la GAM sin explicar el impacto y forma en que se gestiona en la actualidad el régimen de propiedad en condominio, pues éste ha sido el preferido por los desarrolladores inmobiliarios para gestionar la transformación del suelo periférico rural de bajo precio en suelo urbano revalorizado en las dos últimas décadas. En Costa Rica, tal régimen se considera un tipo de desarrollo distinto (por el simple hecho de estar cerrados por una tapia perimetral) a la figura de la urbanización, por lo que queda eximido de un instrumento básico para la gestión del suelo, como las cesiones urbanísticas reguladas en la Ley

de 1968, pero sólo se aplican a urbanizaciones y fraccionamientos (parcelamientos)<sup>10</sup> no separados del resto del tejido urbano por ninguna barrera física.

En otras palabras, el condominio —cuya configuración predial en su gran mayoría obedece a urbanizaciones cerradas o amuralladas horizontales en los municipios periféricos de la GAM— no es una urbanización, sino *algo distinto*, a lo cual no se le debe de aplicar las cesiones que dispone la ley para generación de espacio público, vialidad y equipamiento.

Tal planteamiento no es sostenible desde la teoría urbanística contemporánea, que reconoce ya hace décadas la modalidad de la urbanización cerrada como fenómeno mundial (Andorno, Luna y Frickx, 2002: 45–46), ni desde la teoría jurídica, que reconoce la figura del condominio como un régimen de copropiedad.<sup>11</sup>

El hecho de que el régimen de condominio sea un régimen de propiedad y no una técnica de transformación del suelo, significa que la mayoría de ellos, por no decir casi todos, son urbanizaciones cerradas (Arce, 2015). Esto quiere decir que las cesiones urbanísticas que conllevan esas transformaciones del suelo deben aplicarse a las urbanizaciones que se organicen bajo el régimen de propiedad en condominios.

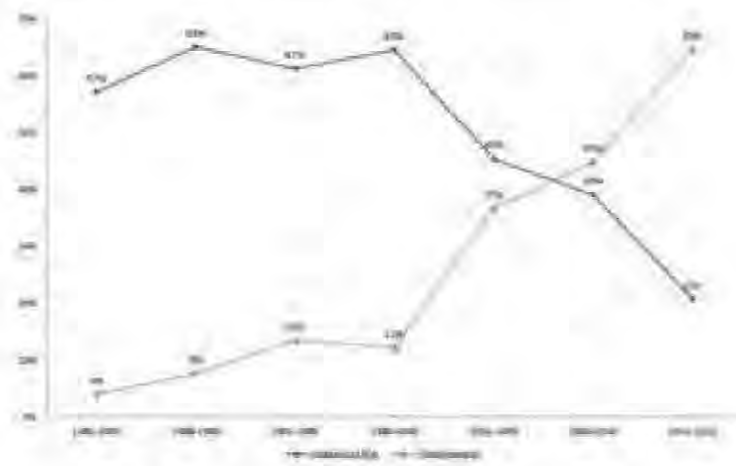
Las cesiones permitieron que en los años setenta, ochenta y principios de los noventa surgieran zonas residenciales en la GAM, al tiempo que la cuadrícula vial crecía, y construyeran espacios verdes vitales para la práctica de actividades físicas y el disfrute de la cultura. Dicha obligación sigue vigente, pues la Ley de Planificación Urbana no fue reformada, más bien lo que sucede es que desde hace 10 años no se tramitan ni construyen urbanizaciones o fraccionamientos en los municipios de la GAM, sólo condominios. Entonces, tal y como lo refleja la figura 2, se ha generado que los municipios ya no adquieran suelo.

En años recientes, si bien la tendencia al alza del condominio vertical ha aliviado un poco el fenómeno del cerramiento de las continuidades viales, sobre todo en el sector este del área metropolitana, no ha impulsado avance en lo que se refiere a la falta de aporte de suelo de estos proyectos para generar espacio público o minimizar los efectos de la creciente presión urbanística sobre las infraestructuras preexistentes.

<sup>10</sup> El artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana (LPU) de Costa Rica, de 1968, establece que toda urbanización debe ceder área para tales efectos; no obstante, el concepto costarricense de urbanización corresponde a las urbanizaciones abiertas, ya que las cerradas en modalidad de condominio surgieron hasta principios de los años noventa, sin que se diera la correspondiente actualización de conceptos a nivel técnico o jurídico.

<sup>11</sup> La concepción moderna del condominio, asociado de forma particular a un tipo de desarrollo urbanístico o régimen de propiedad específico, surge tras la caída del Imperio romano, propiamente hacia finales de la Edad Media —momento en que se empiezan a ver las primeras iniciativas— y ya en el siglo XVIII se configuran en las comunidades francesas de Rennes y Grenoble. Las primeras formas históricamente reconocidas de este tipo de propiedad como tal tienen como denominador común estar asociadas con técnicas de construcción en vertical, debido a la falta de espacio horizontal disponible para construir y expandir a la población.

**Figura 2**  
**Tendencias en la construcción de urbanizaciones y condominios**  
**en el municipio de Heredia, GAM de Costa Rica (1981-2015)**



Fuente: elaboración de Miguel Cortés con base en datos de Ramírez (2014: 136-137, 155, 156 y 180-185).

La Ley de Condominios de 1999<sup>12</sup> no contiene una sola disposición relativa a las cargas urbanísticas aplicables a los proyectos ni se menciona otra cuestión que no tenga relevancia con el régimen de propiedad como tal. En el Reglamento a la Ley de Condominios de 2005 se encuentran varias disposiciones que no sólo se introducen en una materia ajena al concepto de condominio, sino que pretenden eliminar la obligación de ceder terreno a estos proyectos.<sup>13</sup>

Los condominios no contribuyen a la redundancia del sistema vial ni ceden terreno para áreas públicas ni equipamiento urbano, más bien promueven la extensión periférica del área metropolitana. Es decir, constituyen prácticas que no deben ser promovidas ante la problemática de la creciente expansión del espacio urbanizado ni en el marco de la visión, objetivos y acciones propuestas por la NAU.

<sup>12</sup> Todos los textos legales de Costa Rica citados en la presente obra se pueden consultar en la página del Sistema Costarricense de Información Jurídica (scij): <<http://www.pgrweb.go.cr/scij/>>.

<sup>13</sup> Los artículos 54 a 56 del Reglamento a la Ley de Condominios, con una redacción bastante enredada, confunden la cesión de terreno establecida por mandato legal en el artículo 40 de la LPU, con las disposiciones relativas a las áreas comunes de los condominios, elemento que nada tiene que ver con lo que se establece en la ley citada. Hay que tener claro que la cesión en beneficio de la colectividad se hace antes de construir el desarrollo, y las áreas comunes, reservadas para disfrute exclusivo de las personas de los condóminos, se construyen posterior a la cesión.

**Figura 3**  
**Ubicación de condominios en la GAM**



Fuente: condominio Hacienda Espinal, en San Rafael de Alajuela, Costa Rica, imagen tomada de: <<https://www.estilojefecutivo.cr/noticia/hacienda-espinal-da-conocer-sus-nuevos-proyectos>>.

Pese a la claridad de los datos y estudios aportados que confirman la necesidad imperante de intervenir al mercado inmobiliario para modificar los patrones actuales de configuración y generación del espacio urbano en la GAM, los documentos programáticos<sup>14</sup> siguen careciendo de compromisos específicos y lineamientos metodológicos concretos que propicien un cambio en las tendencias actuales. Al contrario, existen iniciativas puntuales del sector público para impulsar en mayor medida la expansión urbana de la GAM bajo la modalidad de condominio.

A finales de 2015, la Procuraduría General de la República realizó una consulta pública con la finalidad de corregir años de incorrecta inaplicación del artículo 40 de la LPU a los condominios; no obstante, la consulta fue resuelta hasta el 24 de mayo de 2018, año en el cual la NAU había sido ya ratificada por Costa Rica y podía ser utilizada para resolver el criterio. El órgano asesor, bajo argumentos jurídicos sumamente cuestionables, rechazó la consulta, confirmando que los condominios no debían ceder área pública.

El Estado de la Nación de 2018 ha confirmado que los esfuerzos por actualizar el marco normativo en materia de condominios y, más específico, la puesta en

<sup>14</sup> Los Planes de Ordenamiento Local en Costa Rica son denominados planes reguladores, según la nomenclatura de la Ley de Planificación Urbana.

práctica de un marco jurídico robusto en materia de ordenamiento territorial no presenta avances significativos, por distintas razones de origen político, legal e institucional. Todo esto se resume en una comunidad de intereses que no visualizan — pese a la suscripción de la NAU hace más de dos años— la necesidad de modificar la interpretación inadecuada de dicho régimen y reformar el marco integral en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial:

Como se ha venido señalando, Costa Rica, como muchos otros países en vías de desarrollo, carece de una ley de ordenamiento territorial, y los instrumentos efectivos en ese ámbito son sumamente escasos. Tanto en el plano regional como en el nacional existen regulaciones detalladas sobre construcción, pero la creación de herramientas robustas de política pública para el ordenamiento del territorio está bloqueada, entre otros aspectos, por el complejo entramado institucional y normativo existente (PEN-Conare, 2018: 163).

### **La Zona Metropolitana de Mérida (ZMM), territorio de megacondominios**

La Zona Metropolitana de Yucatán, México, es encabezada por su capital Mérida, sus municipios circunvecinos (cuatro de ellos reconocidos por la Secretaría de Bienestar —antes Secretaría de Desarrollo Social—: Conkal, Kanasín, Ucú, Umán) y dos más adicionados por su interacción, dinámica y cercanía a esta zona (Progreso y Tixpéhual). Existe un reconocimiento jurídico de dicha realidad territorial metropolitana e incluso un instrumento de coordinación denominado Programa Integral de Desarrollo Metropolitana de Mérida (Pidem), 2010-2011. Su objetivo es presentar un análisis integral del desarrollo metropolitano y destacar la importancia de definir una política de uso actual y potencial del suelo para el desarrollo urbano en la ZMM.

En el último cuarto de siglo, la ciudad de Mérida ha crecido de 8 mil a 24 mil hectáreas, fenómeno que se enfatizó en la última década; según el censo del 2015, cuenta con 892 363 habitantes. De acuerdo con el área de Finanzas y Tesorería del Ayuntamiento de Mérida, en octubre de 2018 el catastro registró 451 mil predios (*PorEsto!*, 2018), de los cuales se estima 71.52% son de tipo casa-habitación (322 577) (Fitzmaurice, 2019) y 19.73% son locales comerciales (89 mil) (Chan, 2019). A partir de 2004 se realizó una serie de programas parciales de desarrollo en la periferia urbana, con el objetivo de detonar el desarrollo de las comisarías y promover un crecimiento equilibrado.

Estos programas parciales abrieron la puerta para las inversiones inmobiliarias fuera de la mancha urbana, sin que hubiera de por medio un plan de movilidad o al menos una estructura urbana planeada para definir clasificaciones viales y cargas vehiculares. Asimismo, cada programa parcial establecía determinadas áreas para los equipamientos y espacios públicos; sin embargo, la regulación de la propiedad en el régimen de condominio horizontal no había sido objeto de análisis jurídico desde sus impactos urbanos y sociales en ese momento histórico. Por consiguiente, a partir de casi una década y después de la ejecución de dos programas urbanos<sup>15</sup> del municipio de Mérida, la configuración de la ciudad ha quedado de tipo *salto de rana* y con una manifiesta preponderancia de urbanizaciones cerradas que, de conformidad con la Ley de Desarrollos Inmobiliarios del Estado de Yucatán (2010), sólo se les exige incorporar una vialidad de acceso, sin que haya restricciones respecto al área máxima que pueden tener estos desarrollos.

Se observan casos como el Yucatán Country Club (2014) de más de 300 hectáreas, en régimen de condominio en la periferia de la ciudad que depende de una sola vialidad, a la cual también se añaden otras 10 urbanizaciones cerradas. En conjunto, suman más de 600 hectáreas de desarrollos privados sólo en un sector de la periferia. Dichos desarrollos responden a dinámicas del mercado inmobiliario dirigidas a generar oferta para las clases sociales con mayor poder adquisitivo, pero no se articulan con las necesidades actuales de vivienda o de accesibilidad al suelo.

La Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio del Estado de Yucatán (2014) data de 1962 y no contemplaba el tema de la vivienda ni del desarrollo urbano como parte de su contenido programático. Esta ley se emitió el 21 de octubre de 2014 con el objetivo de ordenar el desarrollo y crecimiento urbano “para promover la redensificación, impulsar la construcción de desarrollos inmobiliarios verticales y evite la expansión de las manchas urbanas”.

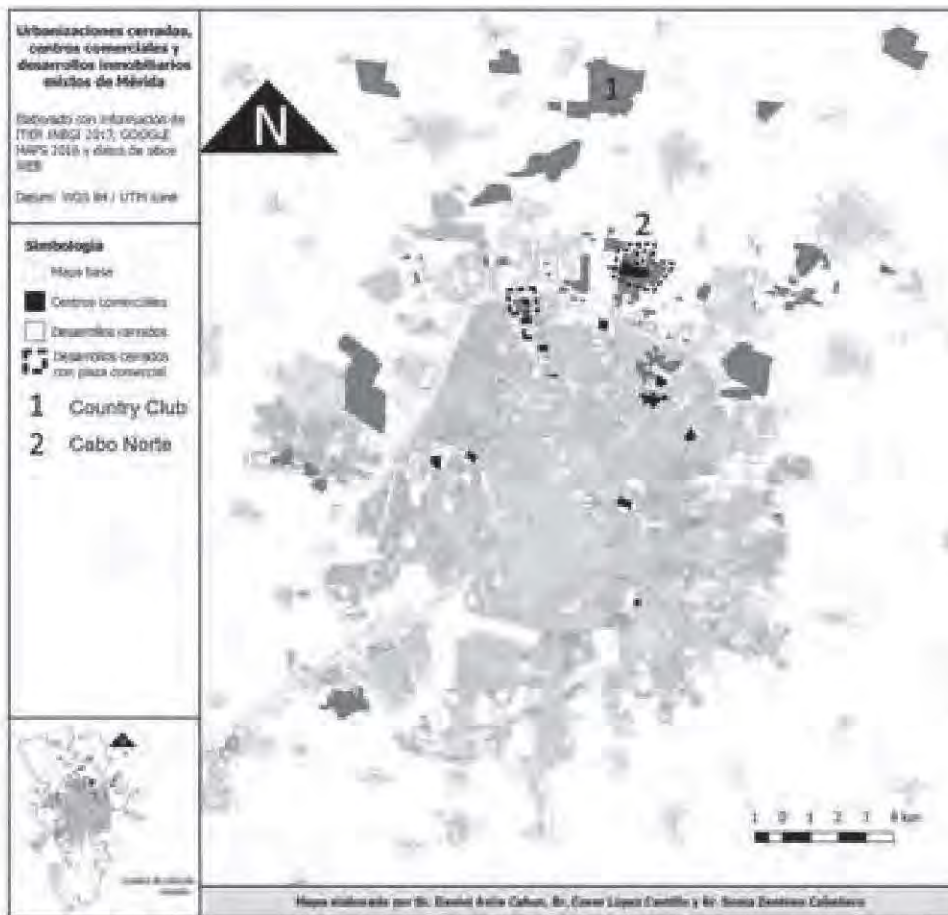
Sin embargo, aún queda pendiente la regulación de las urbanizaciones cerradas horizontales, en el entendido de que son las que más afectación están generando para la conformación de una estructura urbana equitativa y que prevea los requerimientos de movilidad, equipamientos y áreas verdes, pues, de acuerdo con la normativa vigente, la propiedad en condominio no debe ceder áreas para la colectividad.

En efecto, dichas áreas son consideradas *comunes* para el uso y disfrute de los condóminos, pero no para el resto de los habitantes de la ciudad. En los textos legales vigentes no se aprecia ningún mecanismo de regulación del suelo que permita, de alguna forma, delimitar el campo de acción de los agentes inmobiliarios en la

<sup>15</sup> Los programas urbanos son los instrumentos de planificación local/municipal, homólogos de los planes reguladores costarricenses.

zona de estudio. Al contrario, la situación es aún más grave que en Costa Rica, ya que no se trata de una confusión conceptual que impide la aplicación de normas legales establecidas, sino que en la ZMM se percibe la ausencia por completo de regulación en esta materia. Al momento no se conoce algún proyecto en particular

**Figura 4**  
**Localización de las principales urbanizaciones cerradas en la periferia norte de Mérida\***



\* El Yucatán Country Club (<https://www.inmobiliamx.com/yucatancountry>), Cabo Norte (<http://cabonorte.mx/>) y Punta Lago (<https://www.archdaily.mx/mx/02-228265/casa-club-punta-lago-seijo-peon-arquitectos>) son ejemplos significativos de las urbanizaciones cerradas que predominan en la periferia norte de Mérida. Las amenidades, los centros comerciales, campos de golf y lagos artificiales son las principales características de estos desarrollos que ofrecen plusvalía, seguridad y exclusividad.

Fuente: Fernández (2019: 292).

que pretenda incorporar estos mecanismos de gestión para controlar la dinámica de crecimiento urbano desmedido en la región.

Para Mérida y su zona metropolitana quedan pendientes la vinculación jurídica entre los instrumentos dedicados a la planeación y regulación del territorio desde la perspectiva del derecho a la ciudad y con la visión del *espacio colectivo*. Los actuales lineamientos carecen de orden jurídico y políticas públicas que detengan la proliferación de urbanizaciones cerradas, y tampoco se precisan los daños sociales y de funcionamiento urbano que están generando como consecuencia de las interacciones entre los agentes del mercado.

### **Efectos de la NAU en la gestión de condominios en la ZMM**

Las tendencias inmobiliarias y la gestión del mercado del suelo posterior a la adopción de la NAU por el gobierno mexicano —al igual que en Costa Rica— no han sido modificadas en lo más mínimo; por el contrario, se continúa reforzando esta modalidad de urbanización excluyente y promotora de la expansión urbana desarticulada.

Por ejemplo, se pueden citar los proyectos Cabo Norte, actualmente en construcción, con una extensión de 125 hectáreas y múltiples amenidades (torres de condominios, oficinas, áreas verdes, etcétera), y Parque Central, un mega complejo de 13 urbanizaciones cerradas, cada una organizada bajo régimen de condominio (*Diario de Yucatán*, 2017).

Como se puede observar, las autoridades están siendo partícipes del fomento de sectores exclusivos de ciudad, cuya dotación de servicios e infraestructuras requeridas no benefician a la colectividad con las amenidades y centros comerciales que se desarrollan al interior de estas urbanizaciones. Desde esta perspectiva habría que repensar los nuevos modelos inmobiliarios donde el espacio colectivo está desapareciendo y con ello se pone en riesgo la dimensión social y humana de la ciudad (Cerasi, 1990).

Asimismo, es preciso establecer el análisis de funcionalidad urbana a partir de las vialidades y de cómo estas grandes extensiones de tierra amurallada impiden la generación de una estructura vial que articule y prevea infraestructuras para la movilidad en un futuro próximo. Por lo tanto, la cuestión social desde la dotación de áreas verdes y espacios para la colectividad, así como la funcionalidad urbana mediante una estructura lógica de redes viales quedan en total vulnerabilidad para la ZMM, pues, aunque se cuentan con instrumentos de reciente vigencia, no son vinculantes con las problemáticas que generan.

ANÁLISIS DEL CONTEXTO. LOS DESAFÍOS  
EN MATERIA DE GESTIÓN DEL SUELO PARA  
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NAU EN LA GAM  
DE COSTA RICA Y EN LA ZMM

**Premisas del modelo NAU para  
articular el desarrollo urbano  
sostenible**

Los últimos años han servido para confirmar que a pesar de los compromisos adquiridos por los Estados costarricense y mexicano en octubre del 2016 ante la comunidad internacional en la Conferencia Hábitat III —respecto a la modificación integral del modelo de desarrollo y de gestión del espacio urbano en las áreas metropolitanas—, los acuerdos no se están llevando a cabo; en cambio, en ambos países existen iniciativas dirigidas en la línea contraria a lo planteado en Quito.

La transformación del paradigma urbano en las dos naciones, pese al escenario observado, es plenamente realizable siempre y cuando se promueva, con los recursos suficientes y el liderazgo político requerido, la construcción de un sistema nacional de ciudades fuertes y un desarrollo territorial equilibrado, basado en políticas urbanas nacionales como las de suelo, las cuales reconocen la conexión entre la dinámica de la urbanización, la demografía y el proceso general de desarrollo nacional.

El desarrollo espacial debe promover ciudades y asentamientos humanos compactos, mixtos y conectados, a través de la planificación integrada y participativa (ONU-Hábitat, 2017b). Respecto a la regulación del suelo en los asentamientos urbanos, la NAU reconoce la importancia de establecer marcos regulatorios urbano-espaciales que promuevan un uso eficiente de la tierra, la compactación, uso mixto y densidad apropiada, por medio de estrategias de relleno o extensión planificada, para detonar economías de escala y aglomeración, aumentar la accesibilidad, reducir necesidades de traslados y los costos del suministro de servicios.

La agenda incluye la función social y ecológica del suelo, con el fin de promover ciudades justas con la ayuda de políticas que distribuyan el costo y los beneficios de la urbanización de manera ecuánime para evitar procesos de segregación, implementadas a su vez mediante regulaciones del mercado de la tierra para asegurar la captura y distribución de las plusvalías creadas como resultado del proceso de urbanización y evitar las prácticas especulativas.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> De conformidad con el párrafo 105 de la NAU: "Promovemos la función social y ecológica del suelo, considerando la seguridad alimentaria y la nutrición, con el fin de promover ciudades justas a través de políticas que distribuyan el

Finalmente, en lo que se refiere a las estructuras de gobernanza territorial, se insta a los países firmantes a fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales para desarrollar una gobernanza local y metropolitana efectiva, asegurando el involucramiento tanto de los gobiernos locales como regionales, pero proporcionando a las regiones metropolitanas autoridad sobre los temas críticos que les conciernen. La gobernanza metropolitana debe comprender la legitimidad democrática, los marcos normativos y mecanismos confiables de financiamiento.<sup>17</sup>

### **El incumplimiento de la NAU en la GAM de Costa Rica, un problema sin solución a la vista**

A poco más de tres años de haberse suscrito la NAU, las políticas urbanas que promueve, en cuanto a estructuras e instrumentos de gestión del suelo, continúan sin ser formuladas o tan siquiera discutidas en Costa Rica. Lo cual reafirma la visión ciudadana de que no existe voluntad real de los actores responsables, para impulsar reformas en cuestiones específicas, como la actual regulación aplicable a los condominios y la ausencia de regulación del mercado inmobiliario, que es sin duda el primer paso para cambiar la dinámica expansiva y desarticulada de la GAM. Por ejemplo, en 2015, en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo<sup>18</sup> se propuso una revisión de la normativa de alcance nacional más importante en materia urbanística, sin duda esto constituye un gran paso para generar transformaciones en el marco jurídico aplicable y compatibles con los lineamientos de la NAU.

Dicha iniciativa se construyó sobre la premisa de que el marco normativo y reglamentario que actualmente rige la materia urbanística en Costa Rica, en particular en la GAM, presentaba vicios e inconsistencias importantes que impedían fomentar un modelo de ciudad compacto y densificado, es decir, un modelo de ciudad sostenible. Como resultado del proceso se originaron varios productos, entre ellos: la primera propuesta oficial de un Reglamento de Renovación Urbana (RRU) y el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, el cual

---

costo y los beneficios de la urbanización en forma justa evitando procesos de segregación. Promoveremos el mejoramiento de los instrumentos de combinación fiscal, planeación y administración urbana, incluyendo regulaciones del mercado de la tierra para asegurar la captura y distribución de las plusvalías creadas como resultado del proceso de urbanización y evitar las prácticas especulativas. Deben diseñarse instrumentos innovadores para permitir que la planeación racional del crecimiento urbano, minimice la prevalencia de vacíos intra-urbanos, consolidando la densidad óptima en las ciudades y protegiendo las reservas agrícolas y ecológicas de territorio" (ONU-Hábitat, 2016).

<sup>17</sup> Véase el párrafo 90 de la NAU (ONU-Hábitat, 2016).

<sup>18</sup> Ente rector en materia de planificación urbana a escala nacional en Costa Rica.

actualizará el reglamento vigente e incluirá reformas y la figura de la urbanización cerrada bajo régimen de condominio, como una técnica de transformación del suelo sujeta a la aplicación de las cesiones urbanísticas establecidas en el reglamento y amparadas en la Ley de Planificación Urbana.

Cabe mencionar que en estos proyectos reglamentarios se incluían instrumentos de economía urbana inexistentes en el sistema jurídico costarricense, como la clasificación del suelo, captación de plusvalías y el impuesto predial progresivo, entre otros. Las reformas reglamentarias propuestas fueron abandonadas en mayo de 2015, momento en el cual el actual ministro de Vivienda solicitó al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo el archivo de todas las iniciativas.

Otra de las iniciativas reglamentarias que agrava los problemas mencionados es el proyecto del Reglamento Nacional de Condominios, impulsado en 2017 por el Gobierno Central, actualmente en trámite legislativo. El proyecto se limita a plantear algunas reformas menores y reafirma el tratamiento diferenciado de estos proyectos y su exclusión de la legislación urbanística aplicable.

Finalmente, en octubre de 2019 se impulsó la aprobación del Reglamento de Fraccionamientos y Urbanizaciones, menos ambicioso que el de 2015, pero con reformas importantes que ponían fin a una serie de prácticas permisivas que permitían segregar lotes en zonas no urbanas. Sin embargo, el reglamento fue cancelado a menos de cuatro meses de su aprobación, en febrero de 2020, sin ningún argumento técnico al respecto más que las presiones políticas e institucionales fomentadas por el Colegio Profesional de Ingenieros Topógrafos, quien se opone a la normativa porque perjudica y limita su ejercicio profesional.

De acuerdo con los ejemplos, se demuestra que siguen pesando mucho más los intereses económicos, sectoriales o gremiales en la toma de decisiones políticas sobre la gestión territorial en Costa Rica, y en particular en la GAM, que los compromisos internacionales adquiridos en el marco de la NAU, los cuales no se han podido materializar en reformas y propuestas concretas y replantear el modelo territorial de la gestión de suelo en la GAM y en el resto del territorio nacional.

### **Desafíos para acoplar las premisas de la NAU en la ZMM**

En cuanto a las iniciativas recientes para modificar algunos patrones de crecimiento en la ZMM, es preciso indicar que la formulación de propuestas normativas a escala estatal o local aún no ha sido impulsada de forma específica.

En 2017 el Congreso de la Unión aprobó la Ley Nacional de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, casi después de la conclusión de la Conferencia de Quito. Esta ley cumple con la necesidad política de justificar acciones concretas al introducir una nueva visión en la gestión del suelo; comprende conceptos específicos como el derecho a la ciudad, la función social de la propiedad y la gestión metropolitana. No obstante, carece de lineamientos y acciones concretas para lograr los objetivos propuestos, pues no se establecen instrumentos financieros o económicos de gestión del suelo (son delegados a las leyes locales) y se sigue planteando la gestión metropolitana como una coordinación posible y no como un requerimiento para la unidad territorial.

A partir de una revisión de las principales iniciativas recientes en materia de reformas normativas, es evidente que la distancia entre el discurso político internacional de Costa Rica y México es insalvable respecto a las pautas de gestión urbana puestas en práctica en sus territorios. Tal panorama es recurrente en las ciudades medias de la región, ya que por su extensión y población suelen ser fenómenos urbanos menos llamativos y, por lo tanto, bajo menos presión mediática y política por la comunidad internacional que las grandes áreas urbanas del territorio.

## CONCLUSIONES

El panorama actual para las ciudades medias analizadas es menos optimista de lo que se podría esperar —pese a la ratificación por Costa Rica y México de la NAU—, ya que no se ha demostrado que exista voluntad política ni proyección institucional para implementar los postulados desarrollados por el instrumento y modificar los patrones actuales de gestión del suelo urbano:

El futuro se perfila aún más complejo si la población urbana y la demanda de vivienda siguen creciendo y generando presiones que el actual modelo de ciudad difícilmente podrá atender. Ese modelo es el de una ciudad dispersa, distante y desconectada, en la cual se agravan la dependencia de los hidrocarburos y el deterioro de la calidad de vida (PEN-Conare, 2016: 230).

La problemática urbana de la GAM y la ZMM no ha sido abordada en la práctica a través de mecanismos de gestión o iniciativas normativas capaces de promover un procedimiento eficiente del suelo en estas ciudades intermedias. Por el contrario, se ha podido observar con claridad que se continúan apoyando iniciativas privadas

y públicas, cuyos efectos son contrapuestos a los principios y lineamientos de desarrollo sostenible establecidos de forma más reciente en los instrumentos supranacionales.

Lo anterior se debe a varios factores, según los análisis realizados. Por un lado, destaca la percepción tradicional de los dirigentes políticos respecto a que los compromisos entre Estados no son jurídicamente vinculantes; además, las declaraciones internacionales y los compromisos adquiridos en estos contextos son meramente formales, sin ningún grado de obligatoriedad por parte de los Estados. Por otro lado, la falta de iniciativas o de apoyo a aquellas que tienden a manejar una política de suelo articulada con la NAU, se puede deber al desconocimiento de los postulados de economía urbana a nivel nacional, y de los gobernantes locales en particular. Asimismo, sobresale la reticencia a llevar a cabo algún tipo de control político al mercado inmobiliario, idea contraria a los intereses de sectores influyentes con fuertes lazos en la escena política de estos territorios.

En un momento en que la mayoría de la población urbanizada vive en ciudades de escala media, relacionadas entre sí por unidades funcionales metropolitanas, contener la expansión de dichos entornos y evitar la proliferación de *megaciudades* es una de las prioridades que deben procurar los actores involucrados en la gestión de estos territorios. Es fundamental identificar los obstáculos que impiden articular las políticas e instrumentos de manejo del suelo en estos núcleos urbanos analizados, para evitar su continua expansión y el surgimiento de grandes áreas metropolitanas insostenibles.

Para superar los obstáculos existentes en la ejecución de políticas de suelo sostenibles, es importante ahondar en investigaciones futuras desde la sociología, economía y teoría política urbanística. Desde ahí se hará un enfoque más realista de la problemática urbana, tendencia que, en última instancia, se augura conllevará a una mejor formulación de instrumentos internacionales y, por consiguiente, de iniciativas y compromisos estatales y locales en la gestión del mundo urbano.

La articulación entre la NAU e instrumentos de gestión de suelo en las ciudades medias ubicadas en los países firmantes de la región latinoamericana está lejos de ser una realidad consolidada, ni siquiera es una expectativa optimista. Se ha demostrado que la suscripción del instrumento internacional no ha originado ningún esfuerzo o discusión sustantiva que de pie a algo más en la ratificación de la NAU; en el caso de los países y ciudades comentadas sólo se ha hecho un ejercicio retórico de diplomacia internacional.

El estado y los avances de la NAU en otras ciudades y contextos no deben ser postergados en demasía, pues de confirmarse la prevalencia de casos similares en

los países de la región, probablemente, no quedaría otra opción que revisar el instrumento y replantearlo como un tratado vinculante, es decir, activar mecanismos coercitivos para sancionar los incumplimientos de las partes.

## FUENTES CONSULTADAS

### *Bibliografía*

- Andorno, Luis, Daniel Luna y Norberto Frickx (2002), *Clubes de Campo. "Countries"*, Mendoza, Ediciones Jurídicas Cuyo.
- Cerasi, Maurice (1990), *El espacio colectivo de la ciudad: construcción y disolución del sistema público en la arquitectura de la ciudad moderna*, Barcelona, Oikos-Tau.
- Fernández, Yolanda (2019), "Desarrollos inmobiliarios en propiedad de régimen de condominio en Mérida, Yucatán", en José Gasca (coord.), *Capital inmobiliario: producción y transgresión del espacio social en la ciudad neoliberal*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Económicas/Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 275-298.
- Ramírez, Laura (2014), *La contribución de los estudios morfológicos evolutivos en los procesos de transformación urbana de la provincia de Heredia, 1900-2014*, tesis de licenciatura, San José, Costa Rica, Universidad Latina de Costa Rica.

### *Documentos*

- Ley de Desarrollos Inmobiliarios del Estado de Yucatán, en *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, decreto núm. 344/2010 de 7 de diciembre de 2010.
- Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio del Estado de Yucatán, en *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, decreto núm. 221/2014, 21 de octubre de 2014.

### *Recursos electrónicos*

- Arce, Mario (2015), "Mitos y verdades del urbanismo costarricense: a propósito del propuesto nuevo Reglamento de Fraccionamientos y Urbanizaciones", *Ambientico*, núm. 256, pp. 4-12, documento pdf disponible en: <<http://www.ambientico.una.ac.cr/pdfs/ambientico/256.pdf>> [consulta: 14/08/2007].
- Chan, Joaquín (2019), "Buena afluencia de meridianos a pagar el predial", *Diario de Yucatán*, 3 de enero de 2019, disponible en: <<https://www.yucatan.com.mx/merida/buena-afluencia-de-meridianos-a-pagar-el-predial>> [consulta: 05/05/2019].
- Diario de Yucatán* (2017), "Un proyecto distinto", *Diario de Yucatán*, 17 de mayo de 2017, disponible en: <<http://yucatan.com.mx/merida/un-proyecto-distinto>> [consulta: 14/08/2017].
- Fitzmaurice, Alejandro (2019), "Ofrecen descuentos e incentivos para pagar el predial", *Punto Medio*, 28 de enero de 2019, disponible en: <<https://www.puntomedio.mx/ofrecen-descuentos-e-incentivos-para-pagar-el-predial/>> [consulta: 05/05/2019].
- Ley de Planificación Urbana, (2010), Ley de Planificación Urbana, San José, Sistema Costarricense de Información Jurídica/Procuraduría General de Justicia, disponible en: <<http://>

[www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861&strTipM=TC) [consulta: 03/05/2019].

Naciones Unidas (2015), *Acuerdo de París*, documento pdf disponible en: <[http://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf)> [consulta: 14/08/2017].

ONU-Hábitat (2016), "Borrador cero de la Nueva Agenda Urbana", disponible en: <<https://www.right2city.org/es/news/zero-draft-of-the-new-agenda-urbana/>> [consulta: 14/09/2020].

ONU-Hábitat (2017a), "Historia, mandato y misión en el sistema de la ONU", disponible en: <<https://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/historia-mandato-y-mision-en-el-sistema-de-la-onu/>> [consulta: 14/08/2017].

ONU-Hábitat (2017b), *Nueva Agenda Urbana*, Quito, ONU-Hábitat, documento pdf disponible en: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>> [consulta: 14/08/2017].

PEN (Programa Estado de la Nación) (2015), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2015*, San José, Programa Estado de la Nación, disponible en: <<https://estadonacion.or.cr/informes/>> [consulta: 14/08/2017].

PEN-Conare (Programa Estado de la Nación-Consejo Nacional de Rectores) (2016), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2016*, San José, Programa Estado de la Nación-Consejo Nacional de Rectores, disponible en: <<https://estadonacion.or.cr/informes/>> [consulta: 14/08/2017].

PEN-Conare (Programa Estado de la Nación-Consejo Nacional de Rectores) (2018), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2018*, San José, Programa Estado de la Nación-Consejo Nacional de Rectores, disponible en: <<https://estadonacion.or.cr/informes/>> [consulta: 11/04/2018].

PEN-Conare (Programa Estado de la Nación-Consejo Nacional de Rectores) (2019), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019*, San José, Programa Estado de la Nación, disponible en: <<http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/7808>> [consulta: 19/03/2020].

Pidem (Programa Integral de Desarrollo Metropolitano de Mérida) (2011), *Programa Integral de Desarrollo Metropolitano de Mérida, 2010-2011*, Mérida, Yucatán, Fundación Plan Estratégico de Yucatán, A. C., disponible en: <<https://www.cideu.org/proyecto/programa-metropolitano-integral-pidem/>> [consulta: 24/09/2020].

*PorEsto!* (2018), "Comuna ya recaudó \$372 millones por impuesto predial", *PorEsto!*, 26 de octubre de 2018, disponible en: <<https://www.poresto.net/2018/10/26/comuna-ya-recaudo-372-millones-por-impuesto-predial/>> [consulta: 05/05/2019].

PRUGAM (Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana) (2008), *Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica*, tomo I: *Diagnóstico plan PRUGAM 2008-2030*, San José, Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana, disponible en: <<http://exnet.mivah.go.cr/PRUGAM/Documentos/Diagnostico.pdf>> [consulta: 14/09/2020].

- Punzola, Albert (2014), "El reto de la visibilidad", *Revista Ciudad Sostenible*, núm. 18, pp. 28-33, disponible en: <[https://www.uclg.org/sites/default/files/news\\_i\\_cities.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/news_i_cities.pdf)> [consulta: 14/08/2017].
- SCJ (Sistema Costarricense de Información Jurídica) (2020), San José, Procuraduría General de Justicia, disponible en: <[https://www.pgrweb.go.cr/scij/ayuda/nrm\\_ayuda\\_simple.aspx](https://www.pgrweb.go.cr/scij/ayuda/nrm_ayuda_simple.aspx)> [consulta: 14/09/2020].

*El suelo en la Nueva Agenda Urbana: Algunas experiencias latinoamericanas*, se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2021 en los talleres de Grupo López Maynez, S.A. de C.V., ubicados en 16 de Septiembre núm. 116, col. Lázaro Cárdenas, Metepec 52148, México, con teléfono 722 215 21 90.

La presente edición, sobre papel cultural de 90 g para los interiores y cartulina sulfatada de 10 pts. para el forro, constó de 300 ejemplares más sobrantes para reposición.

**R**ecientemente, diversas declaraciones o cartas de principios en el ámbito internacional han buscado perfilar un modelo de ciudad y de sociedad que, además de garantizar varios derechos universales, respete las peculiaridades locales. En este contexto, el contenido de la declaración de ONU aprobada en la reunión mundial Hábitat III (Quito, 2016) resulta un referente vital de la Nueva Agenda Urbana (NAU).

Este libro integra quince trabajos de colegas latinoamericanos que aportan diferentes aspectos del problema del suelo en las ciudades de la región, desde una definición más precisa de las problemáticas a la luz de la Agenda, hasta la explicación de instrumentos político-normativos novedosos, promotores de una gestión urbana distinta, implementados incluso con anterioridad a la aparición de la NAU, pero acordes con sus principios y orientaciones. Así, los capítulos invitan a aprender de quienes ya están andando el camino en la aplicación de lineamientos, acciones, políticas e instrumentos de suelo, lo cual permite tender otro puente con la NAU, cuyo mayor reto hoy es su implementación.

En este sentido, uno de los propósitos de la obra es evidenciar que aún con el complejo —y muchas veces desalentador— escenario de nuestros espacios urbanos, existen oportunidades de intervención para la construcción de territorios más equitativos.

las y los  
**autores**

Benjamín Alva

Maria Luisa Alvarado

Mario Arce Guillén

Isabela Bacellar

Iuri Barroso de Moura

Samantha Busnello

Juan E. Cabrera

Amanda Carvalho Maia

Vanessa Cocenza

Yolanda Fernández Martínez

Fernanda Furtado

Alfonso X. Iracheta Cenecorta

Ricardo Jordán

Raquel Ludermir

Tomás Antonio Moreira

Tiago de Mattos Chafik Hindi

Alkhiris Newlands

Carolina Inés Pedrotti

Anna Laura Pereira Rossi

Margarita Pérez Negrete

Paola Siclari Bravo

Jefferson Tomaz de Araújo

Marina Toneli Siqueira

Gisela Cunha Viana Leonelli



publicaciones

ISBN 978-607-8509-82-9



9 786078 509829