

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/348297794>

Plan Maestro del Centro Urbano de San José, Costa Rica: retos del enfoque integrado y la implementación de los planes. (Master Plan for the Center of San José, Costa Rica: challeng...

Conference Paper · January 2021

CITATIONS

0

READS

800

10 authors, including:



Patricia Molina Costa

Tecnalia

32 PUBLICATIONS 113 CITATIONS

SEE PROFILE



Amaia Sopolana

Tecnalia

28 PUBLICATIONS 349 CITATIONS

SEE PROFILE



Helga von Breymann

University of Costa Rica

19 PUBLICATIONS 21 CITATIONS

SEE PROFILE



Erick Solano Coto

University of Costa Rica

3 PUBLICATIONS 1 CITATION

SEE PROFILE

CODE 198

MASTER PLAN FOR THE CENTER OF SAN JOSÉ, COSTA RICA: CHALLENGES OF THE INTEGRATED APPROACH AND PLAN IMPLEMENTATION

PLAN MAESTRO DEL CENTRO URBANO DE SAN JOSÉ, COSTA RICA: RETOS DEL ENFOQUE INTEGRADO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES

Molina, Patricia^{1*}; Matesanz, Ángela²; Sopelana, Amaia³; von Breyman, Helga⁴; Solano, Erick⁵; Chavarría, Dania⁶; García, Igone⁷; Sasa, Zuhra⁸; Castillo, Liza⁹; Jiménez, Alejandro¹⁰

- 1: Tecnalía Research & Innovation
e-mail: patricia.molina@tecnalia.com
- 2: e-mail: angela.matesanz@tecnalia.com
- 3: e-mail: amaia.sopelana@tecnalia.com
- 4: Universidad de Costa Rica
e-mail: helga.vonbreyman@ucr.ac.cr
- 5: e-mail: erick.solanocoto@ucr.ac.cr
- 6: e-mail: daniachavarria@gmail.com
- 7: e-mail: igone.garcia@tecnalia.com
- 8: e-mail: zuhra.sasa@ucr.ac.cr
- 9: e-mail: lizacastillovasquez511@gmail.com
- 10: e-mail: aje119011@gmail.com

RESUMEN

La regeneración de las ciudades existentes se enfrenta a importantes desafíos, dada la complejidad de actuar en entornos consolidados y habitados. La necesidad de aplicar un enfoque integrado y multidimensional, así como la dificultad de llevar a la práctica los planes que se diseñan, son algunos de los retos más importantes identificados en este ámbito. Este artículo analiza dichos retos a través del estudio del proceso de desarrollo del Plan Maestro de Regeneración Urbana y Reconversión Productiva de los Cuatro Distritos Centrales de San José, Costa Rica, con el objetivo de aportar claves para superar dichos retos. El centro urbano de San José, que en las últimas décadas ha sufrido un acusado proceso de despoblamiento y degradación, presenta importantes problemas, como la escasez de demanda residencial, un deficiente sistema de movilidad, deficientes infraestructuras de gestión del agua, alta vulnerabilidad frente al cambio climático, falta de integración del tejido urbano y un modelo productivo obsoleto. Desde la década de 1990, la Municipalidad de San José, en colaboración con otras instituciones, ha tratado de abordar dichos retos desarrollando planes y poniendo en marcha proyectos de actuación específicos. A pesar de los esfuerzos, los avances han sido escasos, principalmente por la ausencia de una visión común y una hoja de ruta para la regeneración urbana integral del centro. Como respuesta a esta problemática, y con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, entre 2018 y 2019 se ha desarrollado el citado Plan Maestro. Este artículo expone los principales retos detectados durante el proceso de desarrollo de dicho Plan: el abordaje desde una perspectiva integrada de los desafíos de la regeneración urbana, y las barreras para una implementación efectiva de las propuestas. Para ello se identifican, en el primer caso, las problemáticas complejas existentes y las posibles sinergias en las actuaciones en las diferentes dimensiones urbanas; y en el segundo, las barreras a la coordinación interinstitucional y la falta de instrumentos de gestión y financiación adecuados, aportándose claves para superar dichas barreras.

PALABRAS CLAVE: Regeneración urbana, repoblamiento inclusivo, reactivación económica, enfoque integrado, gobernanza, Plan Maestro, San José, Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

La regeneración de las ciudades existentes se enfrenta a importantes desafíos, dada la complejidad de actuar en entornos consolidados y habitados. La necesidad de aplicar un enfoque integrado y multidimensional a las actuaciones es uno de los retos más importantes, una vez comprobado que las actuaciones exclusivamente físico-espaciales no son suficientes para revertir los procesos de deterioro urbano, siendo necesario combinarlas con actuaciones en el ámbito social y económico [1][2][3][4]. Asimismo, se ha comprobado la dificultad de llevar a la práctica los planes y estrategias que se diseñan, principalmente por las dificultades de coordinación interinstitucional, y la falta de desarrollo de los instrumentos de gestión y financiación [5][6]. Este artículo analiza dichos retos a través del estudio del proceso de desarrollo del Plan Maestro de Regeneración Urbana y Reconversión Productiva de los Cuatro Distritos Centrales de San José, Costa Rica, con el objetivo de aportar claves para superar dichos retos.

El centro urbano de San José (Costa Rica), ha sufrido un acusado proceso de despoblamiento y degradación en las últimas décadas, perdiendo casi la mitad de su población entre 1950 y 2011 (de 105.162 a 53.914 habitantes), mientras el crecimiento de la urbanización en la Gran Área Metropolitana casi se duplicaba entre 1982 y 2013 [7]. Por otra parte, en dicho periodo el centro de la capital perdía dinamismo económico por el excesivo peso del sector comercial y la baja competitividad de las empresas allí ubicadas [7]. Por todo ello, desde la década de 1990, la Municipalidad de San José (MSJ), en colaboración con otras instituciones, ha tratado de revertir dichas dinámicas desarrollando planes y poniendo en marcha proyectos de actuación específicos. A la vista de la dificultad de afrontar el reto en solitario, en 2004 el Gobierno Nacional aprobó por Decreto la creación de la Comisión de Regeneración y Repoblamiento Urbano de San José [8], liderada por la Alcaldía y con representación de diversas instituciones públicas y privadas de ámbito nacional. Sin embargo, dicha Comisión ha funcionado hasta la fecha sin una visión común o una hoja de ruta para la regeneración urbana integral del centro. Por ello, como respuesta a lo indicado en el artículo 8º del citado Decreto, y con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre 2018 y 2019 se ha desarrollado el Plan Maestro de Regeneración Urbana y Reconversión Productiva de los Cuatro Distritos Centrales de San José.

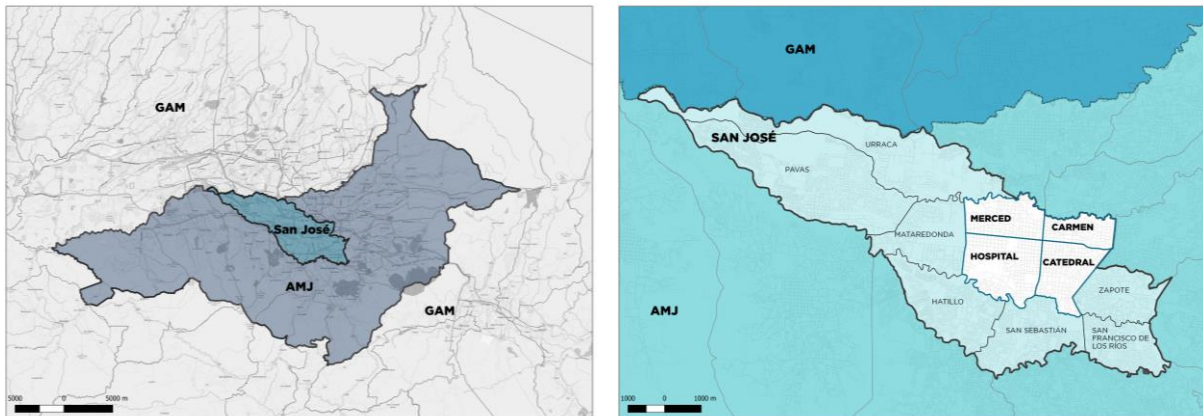


Figura 1 Ubicación de San José en la Gran Área Metropolitana, y de los Cuatro Distritos Centrales en el cantón de San José [7].

Se expone, en primer lugar, el resultado del diagnóstico y la propuesta estratégica incluida en el Plan Maestro, para a continuación realizar un análisis de los principales retos detectados durante el proceso de desarrollo de dicho Plan: el abordaje desde una perspectiva integrada de los desafíos de la regeneración urbana y la reconversión productiva, y la implementación efectiva de las propuestas. Para ello se identifican, en el primer caso, las problemáticas complejas existentes y las posibles sinergias en las actuaciones en las diferentes dimensiones urbanas; y en el segundo, las barreras a la coordinación interinstitucional y la falta de instrumentos de gestión y financiación adecuados, aportándose claves para superar dichas barreras.

2. PUNTO DE PARTIDA

La recuperación de los Cuatro Distritos Centrales (4DC) de San José se presenta como una de las grandes oportunidades del cantón y de la Gran Área Metropolitana (GAM) para reconducir el crecimiento urbano hacia un modelo más sostenible. Frente a la urbanización expansiva, que genera congestión vehicular, menoscabo de infraestructura y servicios, y graves perjuicios medioambientales, la regeneración urbana de los 4DC, a través del repoblamiento y la densificación de vivienda y actividades económicas, permite promover una ciudad más compacta, que pueda ofrecer mejores condiciones de vida a la población actual y futura.

Sin embargo, aprovechar dicha oportunidad supone un gran reto. Por un lado, el área de los 4DC se encuentra inmersa desde hace más de 45 años en un proceso de pérdida de población y terciarización, cuyos efectos se manifiestan, entre otros, en el espacio público, la edificación y las infraestructuras. Los principales problemas detectados en el diagnóstico son la escasez de demanda residencial, relacionada con una limitada oferta asequible para todos los estratos sociales; un deficiente sistema de movilidad, que provoca grandes atascos y contaminación; deficientes infraestructuras de gestión del agua y alta vulnerabilidad frente al cambio climático; la falta de integración del tejido urbano existente, con áreas desconectadas de los núcleos de actividad y servicios; y un modelo productivo basado en actividades de bajo valor agregado. Además, aunque las administraciones llevan casi tres décadas trabajando por revertir ese proceso, los resultados han sido limitados ante las dificultades de coordinación interadministrativa y la complejidad de un espacio en el que confluyen muy distintos intereses.

Por otro lado, la definición de herramientas y formas de actuación que faciliten la recuperación social, económica y medio ambiental de las zonas degradadas de la ciudad sigue siendo una asignatura pendiente. Aunque, existe cierto consenso académico, institucional y técnico en la necesidad de aplicar una perspectiva integrada [7], que considere y busque las sinergias entre sus distintas dimensiones y actores, la complejidad y especificidad de los procesos, la tradicional división sectorial de las administraciones y las dificultades de coordinación [8], han contribuido a que, a día de hoy, sea difícil encontrar una metodología que garantice la búsqueda recuperación.

3. EL PLAN MAESTRO COMO HOJA DE RUTA PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CENTRO DE SAN JOSÉ

La planificación urbana, entendida como el conjunto de procesos que involucran a múltiples actores en la búsqueda por crear ciudades y regiones más habitables en beneficio de la calidad de vida de la población [9], contempla una serie de escalas distintas desde las cuales las instituciones y organismos actúan, y es justamente desde la escala local donde se puede actuar de manera diferencial sobre la calidad de vida de los individuos [10]. Es por ello que el Plan Maestro de Regeneración Urbana y Reconversión Productiva de los Cuatro Distritos Centrales de San José adquiere tanta relevancia, pues recoge, actualiza e integra los esfuerzos de planificación en diferentes ámbitos sectoriales que desde hace casi tres décadas ha venido impulsando la MSJ, junto con otras muchas instituciones y organizaciones públicas y privadas, para hacer del centro de la capital un lugar más habitable, sostenible y atractivo.

Este Plan Maestro aborda los retos principales a los que se enfrenta el centro de San José desde un enfoque integrado, relativo a tres aspectos: integración de dimensiones y sistemas, de escalas y de agentes. Por una parte, el Plan apuesta por articular las distintas dimensiones de la sostenibilidad (urbano-ambiental, social y económica), e integrar las actuaciones referentes a los diferentes sistemas urbano-ambientales (movilidad y transporte sostenible, vivienda y hábitat, espacio público y equipamientos, medio ambiente e infraestructuras). En este sentido, el Plan Maestro apuesta por un enfoque innovador, abordando la reconversión productiva de la ciudad desde la regeneración urbana, entendiendo que no es posible revitalizar un área si no se actúa de forma coordinada y coherente en las tres dimensiones de la sostenibilidad.

Por otra parte, el Plan apuesta por la integración de los 4DC en las dinámicas regionales, al considerar las distintas escalas y los planes y programas desarrollados en ellas. Por último, uno de los pilares fundamentales del Plan es la apuesta por la integración de todos los agentes que tienen competencias e intereses en este ámbito urbano, reforzando el papel de la MSJ, promoviendo la imprescindible coordinación interinstitucional, y favoreciendo la apropiación de la población de los procesos a través de la gobernanza multinivel. En este sentido, el Plan Maestro recoge la voluntad expresada en el Decreto de creación del Programa de Regeneración y Repoblamiento de San José, y apuesta por convertirse en la hoja de ruta para el trabajo de la Comisión -creada al efecto- de dirigir dicho programa con una visión del San José deseado hacia 2050.

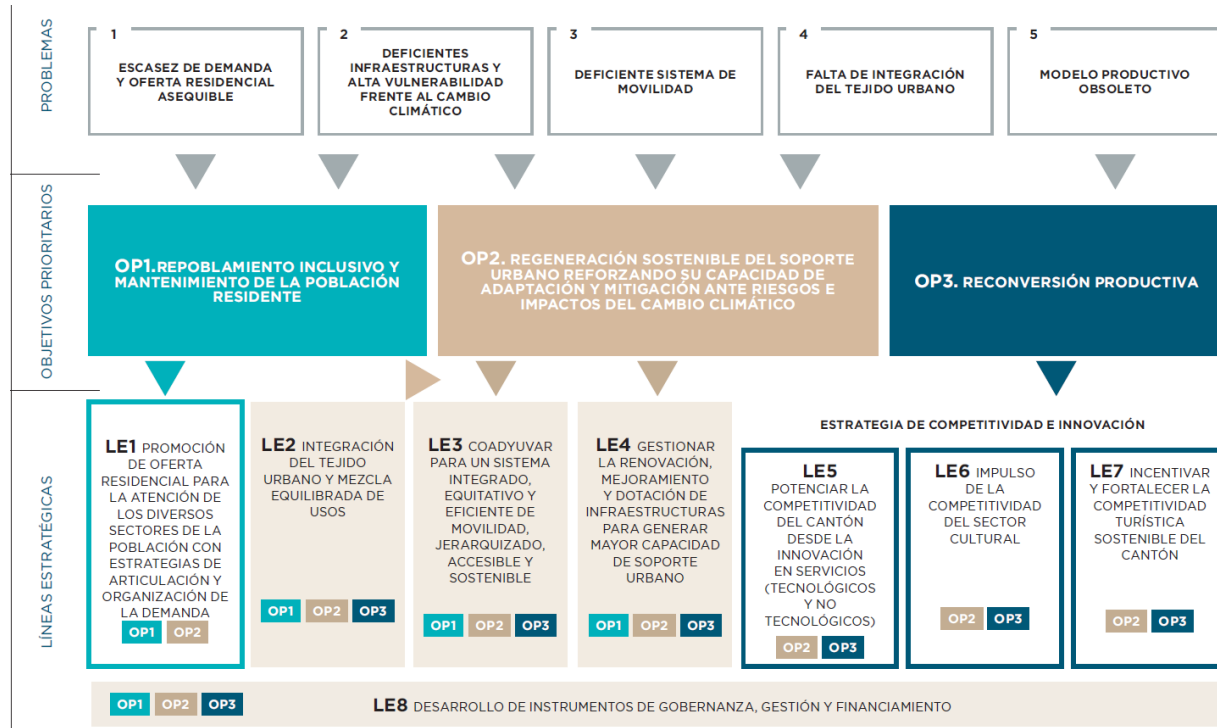


Figura 2 Esquema de relación de problemas, Objetivos Prioritarios y Líneas Estratégicas (LE) [7].

A partir del diagnóstico de la situación actual, el plan formula la visión a 2050 para los 4DC, que se concreta en el establecimiento de tres *Objetivos Prioritarios* (OPs): 1) Repoblamiento inclusivo y mantenimiento de la población residente; 2) Regeneración sostenible del soporte urbano reforzando su capacidad de adaptación y mitigación ante riesgos e impactos del cambio climático; y 3) Reconversión productiva. Para alcanzar dichos objetivos, se desarrollan ocho Líneas Estratégicas (LEs) de actuación -siete de ellas temáticas y una transversal - que se despliegan a través de diversos programas y proyectos (ver Figura 2).

Del *Objetivo Prioritario 1* se ha derivado la formulación de la LE1, que busca promover una oferta residencial que atienda a los diversos sectores de la población con estrategias de mejoramiento del parque residencial existente y el desarrollo una oferta variada de soluciones habitacionales, favoreciendo el acceso a la vivienda a estratos socioeconómicos medios y bajos, en un espacio diverso, de calidad, bien comunicado y dotado de los servicios necesarios. Por su parte, las LEs 2, 3 y 4 se centran en la regeneración del soporte físico para permitir el repoblamiento inclusivo y la reconversión productiva de los 4DC. La LE2 propone los espacios libres y equipamientos que se consideran necesarios para atender a la población existente y futura que se espera consolidar y atraer. La LE3 recoge las actuaciones dirigidas a mejorar la movilidad de los 4DC, potenciando el transporte público masivo y los modos no motorizados (peatonal y ciclista), así como las actuaciones dirigidas a favorecer el tránsito de los vehículos de emergencia. La LE4 se centra en la mejora de las infraestructuras necesarias para atender a la población, mejorando su confort ambiental, y las actividades económicas existentes y previstas, teniendo en cuenta el contexto de cambio climático.

Las LEs 5, 6 y 7 constituyen la *Estrategia de Competitividad e Innovación*, dirigida al objetivo de la reconversión de la base productiva de los 4DC, teniendo en cuenta el contexto cantonal, metropolitano y nacional, y apoyándose en los sectores identificados en el Plan de Acción Local desarrollado por el BID [7] como de mayor potencial para esta área: alta tecnología, cultura y turismo. En concreto, la LE5 se centra en mejorar la competitividad del cantón desde la innovación en servicios (tecnológicos y no tecnológicos) a partir del tejido existente; la LE6 se dirige al impulso de la competitividad del sector cultural a partir de los activos materiales e inmateriales; y la LE7 plantea acciones para fortalecer la competitividad de empresas existentes mediante un modelo turístico sostenible.

En respuesta directa al desafío de implementación de los múltiples planes y programas desarrollados en las últimas tres décadas, por falta de los instrumentos necesarios de gestión y financiación y de una coordinación interinstitucional efectiva, el Plan desarrolla la LE8. Esta línea estratégica considera actuaciones que inciden de forma transversal en las demás LEs, abordando el desarrollo de instrumentos de implementación de las propuestas planteadas, teniendo en cuenta los aspectos de gobernanza, gestión, financiación y marco regulatorio.

4. RESPUESTAS A LOS RETOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MAESTRO

En el proceso de desarrollo del Plan Maestro destacan dos importantes retos: el abordaje del Plan desde una perspectiva que consiga integrar los planteamientos y propuestas de la regeneración urbana y de la reconversión productiva, y la superación de las barreras para una implementación efectiva de las propuestas. A continuación, se exponen las respuestas a cada uno de ellos: identificando las problemáticas complejas existentes y las posibles sinergias en las actuaciones en las diferentes dimensiones urbanas, en el primer caso; y buscando la coordinación interinstitucional y la superación de la falta de instrumentos de gestión y financiación, en el segundo.

4.1 Perspectiva integrada en la regeneración de la ciudad existente

El reto de aplicar la perspectiva integrada a la recuperación de la ciudad existente, que durante mucho tiempo se ha trabajado con dificultad y con más o menos éxitos a escala de barrio, adquiere una dimensión especialmente compleja en los 4DC de San José: un espacio central de más de 9 km² y casi 57.000 habitantes, muy heterogéneo desde el punto de vista social y económico, con grandes problemas urbano-ambientales y con la presencia de instituciones, elementos patrimoniales y potenciales proyectos de gran importancia económica, política y simbólica a escala nacional.

Ante dicha complejidad, se parte de un análisis estructurado por dimensiones (social, económica y urbano-ambiental) y sistemas urbano-ambientales [movilidad y transporte sostenible (Mt), vivienda y hábitat (Vh), espacio público y equipamientos (Ee), medio ambiente e infraestructuras (Mi)], base para la elaboración de un diagnóstico interrelacional que ha permitido desarrollar propuestas integradas que se dirijan hacia la Visión a 2050 de los 4DC. Dicha integración se ha trabajado buscando una coherencia global de las líneas estratégicas y una articulación local de los distintos planes y programas que diera respuesta a los tres *Objetivos Prioritarios* (ver punto anterior), incluyendo además el análisis de la gobernanza específica para cada propuesta (identificando agentes involucrados y liderazgo necesario). A continuación se presentan dos ejemplos del enfoque aplicado.

Enfoque integrado del repoblamiento inclusivo

Un ejemplo de ello es la articulación de las distintas Líneas Estratégicas y la definición de sus planes y programas para alcanzar el repoblamiento inclusivo y el mantenimiento de la población residente (OP1). Así, la materialización de la línea que busca dar respuesta a este objetivo, la LE1 ("Promoción de la oferta residencial para la atención de los diversos sectores de la población con estrategias de mejoramiento del tejido existente y articulación, promoción y organización de la demanda"), se apoya para su definición en la detección y localización en los 4DC, gracias al uso de Sistemas de Información

Geográfica, de los elementos de oportunidad y problemas vinculados a este OP1, pero relacionados con otras líneas. Entre estos destacan los principales nodos multimodales de transporte y su articulación con la bicicleta y los desplazamientos a pie (LE3), actuales y futuros focos de actividad económica e interés turístico y cultural (LE 5, 6 y 7), zonas con malas condiciones sociales y/o físico-ambientales del entorno edificado y el espacio público (LE2), asentamientos informales y zonas con mayor exposición a riesgos ambientales y climáticos (LE4).

Con esta premisa, la LE1 se materializa en seis programas, uno de ellos dirigido a la implementación de proyectos habitacionales piloto dirigidos a población de estratos socioeconómicos de ingresos bajos y medios, y otros cinco que promueven distintos programas de actuación según la conjunción de determinados problemas y condicionantes vinculados a las tres dimensiones [Social (S), Económica (E) y Urbano-Ambiental (U)] y los sistemas de esta última:

- El *Programa de Densificación y Repoblamiento Inclusivo* favorece el acceso a la vivienda de los estratos medio y bajo y la mezcla de población a través de la promoción del aumento del aprovechamiento del suelo y de la densidad habitacional, en zonas consideradas estratégicas por su cercanía a las principales vías, nodos de transporte y centros de actividad económica y empleo previstos (S)(E)(U:Vh+Mt+Ee).
- El *Programa de Regeneración Urbana* plantea el desarrollo de planes integrales en aquellas zonas en las que los problemas sociales y económicos coinciden con un entorno edificado en peores condiciones, con el fin de revertir y corregir su deterioro actual, impulsando estrategias que eviten la expulsión de la población que actualmente reside en esas zonas (S)(E)(U:Vh+Mi+Ee).
- El *Programa de Rehabilitación Urbana y Mejoramiento Barrial* propone distintas estrategias para mejorar las dinámicas de barrios en los que aún se mantienen importantes porcentajes de población residente, que teniendo que mejorar algunos elementos, como el espacio público o las condiciones de habitabilidad, no presentan situaciones de especial vulnerabilidad (U:Vh+Ee).
- El *Programa de Intervención Integral en Asentamientos Informales* se dirige a los seis identificados en el área por la MSJ, especialmente expuestos a los riesgos ambientales y a los efectos provocados por el cambio climático y caracterizados por la mala situación o inexistencia de infraestructuras y equipamientos, entre otros, atendiendo a su población y a sus características y circunstancias particulares (S)(U:Vh+Mt+Mi+ Ee).
- El *Programa de Rehabilitación de la Edificación del Centro Histórico* propone recuperar la edificación residencial que en algunos casos se encuentra en desuso o subutilizada, incluida en esta Zona de Interés Cultural y Turístico, con criterios paisajísticos y patrimoniales (E)(U:Mt+Vh).

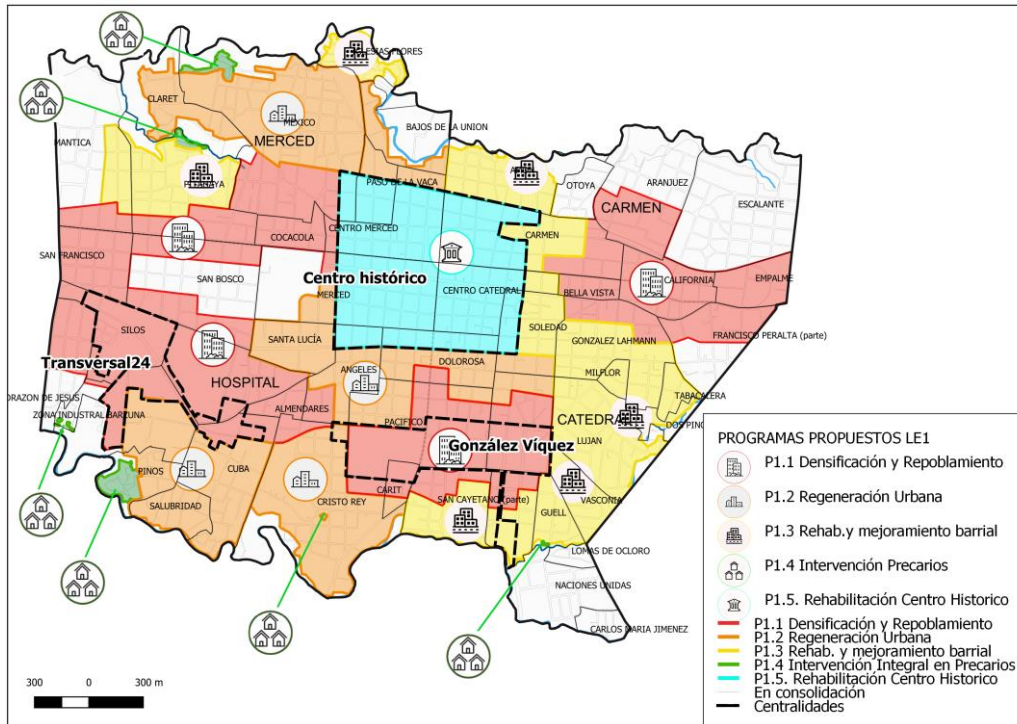


Figura 3 Plano resumen de los Programas incluidos en la Línea Estratégica 1 [7].

Así, la posibilidad de conseguir un repoblamiento inclusivo y el mantenimiento de la población residente pasa por la articulación en lo local de esta línea y sus programas con aquellos que favorecen la mezcla de usos y garantizan su integración en el tejido urbano (LE2), que mejoran su accesibilidad (LE3), que los dotan de unas infraestructuras de calidad y garantizan los servicios básicos (LE4), y que promueven la reconversión productiva del área (LE5, LE6 y LE7).

Integración de la reconversión productiva y la regeneración del soporte urbano

Además de las problemáticas descritas anteriormente, se constató en el análisis que el modelo productivo existente en el territorio de los 4DC muestra síntomas de obsolescencia, dado que ha alcanzado un nivel alto de madurez sin presentar posibilidades de renovación. En este sentido, se descubrió que el gran dinamismo comercial y de servicios de la capital, apoyado en una actividad exportadora de gran relevancia, pero con un modelo productivo tradicional, ha venido favoreciendo una economía de subsistencia y no de crecimiento competitivo, derivando en la falta de encadenamientos productivos y débil vinculación del modelo actual con las cadenas globales de valor. Igualmente, ha ocasionado que el centro josefino (4DC) no sea atractivo, ni para la instalación de empresas que proyectan crecer en el mediano plazo, ni para atraer nuevas empresas que inviertan en otras vías de desarrollo económico más competitivo y con mayores posibilidades de generar sostenibilidad económica de los 4DC a largo plazo.

Para superar esta situación, el Plan plantea asociar la reconversión productiva con aquellos sectores identificados por su potencial de atracción de riqueza y generación de empleo: la tecnología, la cultura y el turismo [11]. Respecto a la primera, se propone potenciar la competitividad del cantón desde la innovación en servicios, a través de innovaciones en servicios de base tecnológica (ej. sector TICs) y otras actividades de servicios a empresas (ej. servicios avanzados de ingeniería). Para ello es necesario que el tejido productivo actual de PYMES y MIPYMES alinee sus estrategias de innovación hacia áreas tecnológicas que les permitan reforzar su competitividad, potenciando su participación en cadenas productivas globales. Se plantean programas de apoyo al tejido empresarial para fomentar la generación de nueva oferta de servicios de base tecnológica, programas de formación en capacidades innovadoras

y, por último, constituir un soporte institucional para la creación y sostenibilidad de un ecosistema de innovación de base en los 4DC que interactúe con el resto de los distritos y cantones.

El Proyecto Estructurante Integral del Mercado Mayoreo y el Clúster Tecnológico (Ciudad Tec) [12] son ejemplos de proyectos que facilitan las sinergias en las actuaciones en diferentes dimensiones y sistemas, favoreciendo la reconversión productiva. El primero busca conectar dos zonas urbanísticamente inconexas aprovechando la regeneración urbana que está proyectada en la centralidad Transversal 24. De esta forma se facilitarán los flujos que conecten norte y sur y, adicionalmente, se busca potenciar su capacidad como espacio atractor, generador e integrador de actividades y servicios, favoreciendo su condición de centralidad y fomentando las oportunidades económico-productivas. Por su parte, Ciudad Tec- proyecto en ejecución - por sus características específicas se ha utilizado como elemento clave para potenciar la formación de un clúster tecnológico que respalde la generación de una nueva oferta de servicios de base tecnológica, y que apoye a PYMEs y MIPYMEs, en alianza con la MSJ, en temas de formación en capacidades innovadoras y, que impulse la colaboración institucional y privada para reforzar el ecosistema de innovación.

Otra área de actuación propuesta para promover la reconversión productiva es la gestión de los activos patrimoniales y culturales de los 4DC y las sinergias que se obtendrán en conexión con pequeñas innovaciones tecnológicas y en conexión con el turismo. Un ejemplo en este ámbito es el proyecto '*Centro Histórico de San José: modelo de gestión del sistema integral de bienes patrimoniales y culturales*'. El centro histórico es un elemento clave para los 4DC por su importancia histórica y patrimonial y por su potencialidad turística y cultural, aunque también es ejemplo de la pérdida de población y los inconvenientes de la terciarización identificados en el área. Su recuperación afronta importantes retos (debido a problemas de la infraestructura peatonal, problemas de seguridad, de indigencia, de falta de financiación para la rehabilitación del patrimonio o la escasa atracción de inversores) que pueden ser abordados gracias al diseño y puesta en marcha de un nuevo Modelo de Gestión, cuyo objetivo es la revitalización del Centro Histórico de San José y la puesta en valor de sus bienes patrimoniales y culturales, a través del desarrollo de una identidad de capital cultural como eje central. Su implementación tendrá un impacto socioeconómico en la zona a través de la generación de riqueza (creación de puestos de trabajo, creación de nuevos modelos de negocio, incremento de la contribución de la cultura al PIB cantonal, etc.), gracias al refuerzo de la economía naranja (programas que den apoyo espacial y económico a las industrias culturales y creativas), a la promoción de sinergias entre cultura, turismo y las TICs y, por último, a través de la integración de la población en un proyecto de identidad común.

4.2 Barreras a la implementación: coordinación interinstitucional e instrumentos de gestión y financiación

A pesar del importante esfuerzo de planificación realizado en las últimas décadas para el conjunto de la MSJ, así como las visiones desarrolladas para el ámbito metropolitano, la implementación de dichas propuestas se ha visto lastrada por diversos factores, entre ellos las dificultades de coordinación interinstitucional y la falta de instrumentos de gestión y financiación adecuados.

Por una parte, existe una particular complejidad, pues se trata de la capital del país, por lo que concurren intereses supralocales que obligan la intervención y participación de otras administraciones públicas, dificultando la identidad de potestades, existiendo duplicidad de funciones, o peor aún, permitiendo la omisión en la ejecución de las tareas por la falta de claridad y delimitación de las competencias. Al no existir una eficiente coordinación con las administraciones que ostentan las competencias en diversas áreas como transporte, vivienda, salud, ambiente, economía y educación, la ejecución de los planes y las políticas de la MSJ ha mostrado una efectividad escasa; dándose una duplicidad de funciones y esfuerzos, o bien, una inactividad absoluta, a la espera de que otros entes se ocupen de la regulación o prestación de servicios, sin que sea posible identificar cuál órgano o institución debe ejecutar. Además, existen problemas de gobernanza, pues la sociedad civil y el sector productivo privado no están incorporados de manera efectiva en la creación de políticas públicas.

Por otra parte, el proceso para la emisión y posterior implementación de normas urbanísticas, tanto jurídicas como técnicas, ha tenido serias dificultades de planteamiento y ejecución. Estudios previos han hecho énfasis en que “en Costa Rica es preciso emprender un proceso de actualización normativa que incluya instrumentos para la gestión de intervenciones urbanas estratégicas” [13] por las reiteradas dificultades para llevar a cabo iniciativas urbanas. Si bien la Ley de Planificación Urbana (1968), de aplicación nacional, y los Reglamentos de Desarrollo Urbano (2014), de la MSJ, ofrecen un marco jurídico para lograr -en la teoría- un adecuado ordenamiento de las diversas actividades que se desarrollan en el territorio, la ausencia de instrumentos técnicos y las escasas propuestas y políticas públicas de gestión de suelo han dificultado -o imposibilitado- un crecimiento ordenado y sostenible. Dentro del ordenamiento jurídico costarricense no se han logrado incluir instrumentos de gestión de suelo eficaces y actuales, debido a que la normativa emitida ha estado dirigida a la fijación de obligaciones y deberes a quienes impulsan desarrollos urbanísticos; y es a través de los Reglamentos de Desarrollo Urbano que la MSJ ha incorporado para su circunscripción territorial -con predominio en los 4DC- un sistema de incentivos, dentro de los que se incluyen, por ejemplo, la exoneración de tributos por un plazo determinado, o una mayor edificabilidad a cambio de la cesión de mayores espacios públicos.

Por ello, a través del Plan Maestro se propone la identificación de las competencias que son de resorte exclusivo de la MSJ, para que las pueda impulsar por cuenta propia; y en idéntico sentido, aquellas en las que requiere la cooperación de otras Administraciones Públicas para garantizar los resultados pretendidos en cada uno de los Proyectos y Programas planteados en el Plan. Asimismo, se especifica para cada uno de ellos los agentes que deben participar en el proceso y el papel que desempeña la MSJ (ejecutar, liderar, o apoyar a la institución/agente que ejerza el liderazgo). A su vez, se detallan los instrumentos urbanísticos idóneos para su ejecución, como la recuperación de plusvalías, la transferencia de aprovechamiento o los anuncios de proyecto para evitar la especulación; así como las vías de financiamiento, dentro de las que se contemplan la creación de fideicomisos, las contribuciones especiales o la emisión de bonos.

5. CONCLUSIONES

La regeneración de los centros urbanos presenta retos específicos que deben ser considerados al diseñar las estrategias de transformación a medio y largo plazo. En concreto, la experiencia de Plan Maestro del centro de San José permite profundizar en algunas cuestiones críticas y hacer aportes adicionales que permitan trazar nuevas estrategias. Entre ellas destacan:

- *Cambiar la mirada:* La aplicación de un enfoque integrado en la regeneración de la ciudad existente precisa una nueva mirada holística que considere de forma simultánea y articule los análisis y trabajos sectoriales desarrollados hasta la fecha por distintos departamentos y organismos, lo que plantea importantes dificultades por el volumen de información, la disparidad de las fuentes, fechas, escalas y detalle, y por la importancia de tener en todo momento un visión de las dinámicas locales, municipales y estatales. La conformación de equipos multidisciplinares y la integración de la información, mediante Sistemas de Información Geográfica con estándares abiertos e interoperables, constituyen factores fundamentales para el manejo de la complejidad resultante del enfoque integrado.
- *Cambiar las formas:* Es necesario establecer mecanismos y protocolos que garanticen una coordinación interinstitucional efectiva, que haga posible la definición y aplicación de este tipo de planes, y la participación de la población, que permita el fortalecimiento comunitario y evite el desplazamiento de las personas que aún residen en la zona. Sin embargo, esto requiere una fuerte voluntad política, un cierto consenso institucional y, generalmente, tiempos dilatados y mucha paciencia.
- *Cambiar los instrumentos:* la implementación efectiva de este tipo de planes precisa de nuevos instrumentos de gestión y financiación de las actuaciones. La necesidad de contar con normativa local en renovación urbana que facilite la definición de las zonas idóneas para la regeneración urbana y de parámetros especiales e incentivos asociados, se presenta, en este caso, como un elemento clave.

Asimismo, resulta imprescindible la formación de los equipos municipales en la aplicación de dichos instrumentos de gestión y financiación.

6. BIBLIOGRAFÍA

- [1] Porter, L. & Shaw, K. (Eds.). *Whose Urban Renaissance? An international comparison of urban regeneration strategies*. London: Routledge, 2008.
- [2] Hernández, A., García C. Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, N° 179, 184-191, 2014.
- [3] Hernández Aja, A. y Rodríguez Suárez, I. De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada”, en *Ciudades*, 20, pp. 1-20. 2017
- [4] Matesanz, A, Hernández, A. Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas urbanas en los barrios vulnerables en España. *GAPP (Gestión y análisis de políticas públicas)*. Nueva época - 20 – Monográfico. Noviembre-abril, 2018.
- [5] Aparicio, A. & Di Nanni, R. Modelos de gestión de la regeneración urbana. Madrid: SEPES Entidad Estatal de Suelo. 2011.
- [6] Jiménez, C., Molina, P., Nicolás, O. Procedimientos innovadores de gestión y financiación en actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana, *Revista Ciudades nº 20*. Instituto Universitario de Urbanística. Universidad de Valladolid. 2017
- [7] Banco Interamericano de Desarrollo & Municipalidad de San José. San José Vive: Regenerando el Centro (Plan 4D-2050). Plan Maestro de Regeneración Urbana y Reconversión Productiva de los Cuatro Distritos Centrales de San José, Costa Rica. Documento de síntesis. 2019.
- [8] MIDEPLAN-MIVAH. Decreto 31730-MIDEPLAN-MIVAH. 2004.
- [9] Friedmann, J. Globalization and the emerging culture of planning. *Progress in Planning*, 64(3), 183-234.
- [10] Fainstein, S. S. Planificación, Justicia y Ciudad. *Urban*, (06), 7-20. 2013
- [11] Banco Interamericano de Desarrollo (BID). San José capital: de la acción local a la sostenibilidad metropolitana. 2016
- [12] Innopro Global Services, SL. Desarrollo del diseño conceptual, estratégico y financiero del proyecto ciudad tecnológica en San José, Costa Rica. 2018.
- [13] Jiménez, R. A. De la urbanización a la intervención urbana estratégica: Instrumentos de planificación intermedia en Costa Rica. *REVISTARQUIS*, 5(2). 2016