



Transición hacia una  
Economía Verde Urbana,  
OET-PNUD  
([ana.loba@  
tropicalstudies.org](mailto:ana.loba@tropicalstudies.org))

## Apuntes sobre cambios normativos y de política pública necesarios para iniciar la transición hacia una economía verde urbana

Ana María Lobo Calderón  
Raquel Salazar Bejarano



Proyecto Transición  
hacia una economía  
verde urbana OET/  
GEF/PNUD  
([raquel.salazar@  
tropicalstudies.org](mailto:raquel.salazar@tropicalstudies.org))

Costa Rica es reconocida internacionalmente por su protección medioambiental. El país ha logrado colocarse, en el competitivo mercado internacional, como un destino ecoturístico excepcional, que alberga aproximadamente el 3.6 % de la biodiversidad esperada para el planeta, lo que representa alrededor del 5 % de la biodiversidad conocida en el mundo (SINAC, 2014, como se citó en MINAE *et al.*, 2018). En las décadas de 1950 y 1960, el país experimentó un proceso de deforestación debido a la política de asentamientos rurales promovida por el Estado a través del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) para la siembra de cultivos como café y caña de azúcar. Por su parte, la expansión ganadera aceleró el proceso de deforestación causando la eliminación de bosques para el establecimiento de pastizales (Busch *et al.*, 2000, como se citó en FONAFIFO, 2021). Los elementos macroeconómicos, especialmente políticos, legales o institucionales, han sido los que inducen o controlan la deforestación al alterar la renta del bosque (FONAFIFO, 2021). Si bien se reconocen los importantes logros durante este periodo histórico, al dotar a personas

campesinas de tierras para trabajar, también se recuerda como una época en la que grandes extensiones de bosque fueron arrasadas para el desarrollo de la ganadería y la agricultura a gran escala.

La transformación que llevó a revertir los procesos de deforestación, logrando que más de un 50 % del territorio continental cuente con algún tipo de cobertura arbórea, requirió de al menos cuatro elementos fundamentales: 1) la modernización en la normativa, principalmente la prohibición del cambio de uso de suelo a partir de la promulgación de la Ley Forestal de 1996, 2) la creación de incentivos fiscales y del Pago por Servicios Ambientales (PSA), 3) las políticas públicas y de política económica, enfocadas en fortalecer la inversión en actividades que hicieran usos no extractivos del bosque (ecoturismo) y 4) la educación, la sensibilización y el cambio cultural.

Es justamente este tipo de cambios, estructurales y profundos, los que requiere el país para avanzar en la transición hacia una economía verde urbana, incluyendo la forma en que planificamos y gestionamos nuestras ciudades, no solo la Gran Área Metropolitana (GAM), sino en todas las ciudades periféricas que crecen replicando las mismas problemáticas: pérdidas materiales y humanas por inundaciones con efectos acrecentados por la invasión a áreas de protección, impermeabilización del suelo y mal estado del alcantarillado pluvial, falta de agua potable en época seca, ineficiente transporte público, islas de calor, afecciones en

la salud por emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) e insuficiente acceso a espacios verdes (Lee *et al.*, 2015) y uso desmedido de agroquímicos especialmente en zonas de recarga acuífera, atropellos de fauna, disminución acelerada de polinizadores, contaminación de ríos y suelos por deficiente manejo de residuos sólidos y líquidos, contaminación visual, sónica y lumínica, entre otros.

Esta lista, sin ánimos de ser exhaustiva, ilustra rápidamente la urgencia y la necesidad de transitar hacia modelos de desarrollo urbano más resilientes y sostenibles. Una transición bajo el concepto de economía verde, la cual se entiende como "aquella economía que resulta en un mejor bienestar humano y equidad social, reduciendo significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas" (UNEP, 2012). Para lograr lo anterior se requiere definir una agenda país con acciones inmediatas y visión de largo plazo, impulsada y ejecutada de forma colaborativa, intersectorial y multinivel, que permita dotar a las ciudades del marco jurídico e institucional y de los recursos necesarios para adaptarse a los efectos ocasionados por la crisis climática incluyendo la crisis por la pérdida de biodiversidad, las crisis sanitarias (por ejemplo, COVID-19) y la crisis económica. Si se toman las decisiones acertadas, los gobiernos tendrán la posibilidad de abordar estas tres crisis de forma conjunta, a través de una transición hacia economías limpias y bajas en carbono (Lee, 2021).

El contenido de esa agenda implica, entre otras cosas, impulsar reformas legales y de política pública, que ayuden a minimizar o eliminar barreras estructurales.

Una de las principales es la actualización de la Ley de Planificación Urbana, Ley 4240 (LPU), vigente desde 1968, así como del Código Municipal Ley n.º 7794 de 1998, con el fin de brindar un marco normativo moderno y suficiente sobre instrumentos de recuperación de plusvalías. Aunque no existe en la doctrina un vocablo, definición o clasificación uniforme para referirse a esos instrumentos (Maldonado, 2010), se conceptualizan de forma amplia como los mecanismos utilizados para distribuir de modo más equitativo las cargas y los beneficios del proceso de urbanización, lo cual incluye instrumentos de gestión, tributarios o financieros (Montaña, 2013). Tienen su origen en la necesidad de generar recursos locales y autónomos para facilitar a los gobiernos locales el financiamiento de las infraestructuras necesarias para desarrollar ciudades resilientes, inclusivas, justas y sostenibles.

En Costa Rica, estos mecanismos son más conocidos como instrumentos de gestión del suelo (IGS). Si bien la LPU, en sus artículos 53 y 70, contiene dos ejemplos de IGS: reajuste de terrenos y contribuciones especiales, y este último también se cita en el artículo 86 del Código Municipal, su mención es muy general y ninguno está reglamentado. Como consecuencia, a la fecha - tras más de 50 años de vigencia - ninguna municipalidad

del país ha aplicado el primer mecanismo mientras que el segundo solo en muy raras ocasiones.

Así se desprende del estudio publicado por el Instituto Lincoln de Políticas Territoriales (LILP por sus siglas en inglés) sobre la aplicación de instrumentos de gestión de suelo en los países de la OCDE (OECD *et al.*, 2022). Este estudio revela que, de las cinco tipologías de IGS que reconoce el LILP, Costa Rica cuenta con algunas regulaciones a nivel de reglamento o ley sobre todas ellas, pero esta normativa es escueta, dando como resultado que dos de estos mecanismos no han sido aplicados nunca (i. Concesión de mayor edificabilidad por inversión en el espacio público y ii. Reajuste de terrenos), mientras que los únicos mecanismos que se aplican con alta o moderada frecuencia son las cesiones obligatorias y la expropiación.

A nivel internacional, la legislación en este tema ha evolucionado y se ha desarrollado ampliamente, Brasil, Colombia y Argentina siendo pioneros en Latinoamérica (Maldonado, 2010). Estos países han aplicado IGS innovadores, por ejemplo, la participación en plusvalías por mayor aprovechamiento del suelo o uso más rentable, venta y transferencia del derecho de construcción, anuncio de proyecto, derecho de preferencia, impuesto predial progresivo, entre otros. Algunos de éstos podrían ser incorporados en nuestra legislación a través de una reforma parcial a la LPU y al Código Municipal, para contribuir a paliar el déficit en infraestructura, servicios urbanos y espacios verdes en las ciudades.

Otra actualización importante que requieren las dos leyes citadas apunta a facilitar y fortalecer el trabajo intermunicipal en la planificación y gestión del territorio. El artículo 62 de la LPU permite a las municipalidades concretar convenios para fundar y mantener servicios conjuntos de planificación. Por otro lado, el Código Municipal en su artículo 10 autoriza a los gobiernos locales a integrarse en federaciones y confederaciones, mientras que los artículos 9 y 11 faculta a los Concejos a aprobar, con mayoría calificada, convenios intermunicipales. Adicional a ellos, las municipalidades están habilitadas para crear Sociedades Públicas de Economía Mixta (SPEM), conforme a la Ley n.º 8828.

Sin embargo, ninguna de estas normas es realmente efectiva en facilitar a las municipalidades mecanismos eficientes para trabajar intermunicipalmente, debido a que carecen de competencias para, por ejemplo, tomar decisiones vinculantes para las municipalidades miembro o realizar inversiones fuera de su territorio, aunque estos sean necesarios para lograr impactos positivos para su población.

Así lo ha señalado la Procuraduría General de la República (PGR) en el criterio PGR-C-358-2021, donde concluye que la ley no ha autorizado a las Federaciones o Confederaciones Municipales para recibir residuos municipales para su posterior aprovechamiento energético o para fines de compostaje. Tampoco están autorizadas para crear Sociedades Públicas de Economía Mixta (SPEM) con ese fin. Además, aclara que beneficios de los que

gozan las municipalidades no son aplicables a los entes asociativos de carácter federativo creados por las municipalidades.

La división administrativa en la GAM, está extremadamente atomizada, la escala cantonal es muy pequeña para realizar una planificación integrada y sostenible, por eso, dotar de competencias suficientes a las federaciones, empresas o agencias intermunicipales para gestionar de manera mancomunada algunas de las funciones que recaen en los gobiernos locales, es imprescindible para lograr escalas mayores y más eficientes que permitan, por ejemplo, tomar decisiones con enfoque de cuenca, generar economías de escala para la gestión de residuos, realizar inversiones en la red vial (incluyendo infraestructura para movilidad activa) de mayor impacto, promover conectividad biológica, gestionar espacios naturales inter-cantonales importantes, entre otros.

Un mejoramiento sustancial en la gestión de residuos sólidos es otro aspecto determinante que requiere cambios normativos, políticos e institucionales transformadores, bajo el enfoque de circularidad, generando condiciones para que recursos, materias primas y residuos sean aprovechados y reutilizados mediante ciclos de encadenamiento. Según datos del Ministerio de Salud (2022), en el 2020 los costarricenses produjeron 1 459 288 toneladas de residuos ordinarios, de los cuales sólo se recuperó el 6.8 %. Este dato refleja crudamente la insostenibilidad de nuestros patrones de consumo y de la forma en que se gestionan los residuos.

Es por esto que se hace imperante impulsar una Ley de Economía Circular que aborde la crisis de generación de residuos desde la jerarquización de la gestión de residuos: previniendo, minimizando y reutilizando. Lo anterior, generando esquemas más sostenibles y eficientes que permita al país alcanzar las metas de descarbonización, a la vez que se crean nuevos trabajos verdes, se aumenta la demanda de nuevos insumos y se contribuye a detener la pérdida de biodiversidad causada por contaminación y destrucción de hábitats para la extracción de materias primas, y aumentando zonas verdes incorporando enfoques circulares de la silvicultura (Arya y Bhutani, 2022). Un paso importante para lograr lo anterior es el cambio de rectoría en la gestión de residuos, pasando del Ministerio de Salud al Ministerio de Ambiente y Energía, tal como ocurre en los países que han sido exitosos implementando legislación y políticas públicas sobre economía circular (Arya y Bhutani, 2022).

Otro cambio indispensable es la adopción de políticas de inversión pública, locales y nacionales, que aseguren un acceso equitativo e inclusivo a los espacios verdes de la ciudad. Esto incluye el diseño de espacios que permitan múltiples usos, pensado para diferentes poblaciones. Ciudades y comunidades más seguras e inclusivas para las mujeres y niñas, en su diversidad, son ciudades y comunidades más seguras e inclusivas para todas las personas. Esto incluye la generación de indicadores de evaluación de proyectos e

inversión pública, con perspectiva de género, que permitan repensar como distribuimos el espacio y el financiamiento. Estos cambios encontrarían mayor sustento jurídico con una reforma constitucional que permita la incorporación del derecho a la ciudad (MOCUPP Urbano, 2021).

Finalmente, es importante señalar que se debe revisar el esquema de impuestos y exoneraciones actual, de manera que se incorpore el principio *quien contamina paga* en el diseño tributario, premiando aquellas actividades que se ajusten a estándares ambientales más altos y cobrando eficientemente a los bienes y servicios altamente contaminantes sus externalidades negativas al medioambiente.

La reestructuración de sectores, como el de ordenamiento territorial y transporte que permita electrificar el servicio de transporte público de personas mediante la modernización de la flotilla de autobuses y tren, que genere rutas, conexiones e intermodalidades eficientes, es urgente para disminuir las emisiones de GEI y mejorar la calidad de vida de la población urbana.

Muchos son los retos que deberán tratarse a nivel legislativo para promover un modelo económico que no deje a nadie atrás, en ciudades y comunidades justas, sostenibles, resilientes, mejor gestionadas y financiadas. Las necesidades de transformación están lejos de agotarse en las ideas previamente expuestas. La construcción colaborativa una agenda común y hoja de ruta para alcanzar los objetivos es indispensable para avanzar hacia ello.

## Referencias

- Arya, A., y Bhutani, A. (2022). *Estudio Comparado de Legislación Internacional sobre Economía Circular. Relevancia potencial para Costa Rica y recomendaciones para legisladores*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [Benchmarking Study\\_Circular Innovation Lab \(pnud-conocimiento.cr\)](#)
- FONAFIFO. (2021). *Propuesta para la Preparación de Readiness R-PP Costa Rica*. Presentado a: Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). [http://reddr.go.cr/sites/default/files/centro-de-documentacion/r-ppcostarica\\_2a-2.pdf](http://reddr.go.cr/sites/default/files/centro-de-documentacion/r-ppcostarica_2a-2.pdf)
- Lee, A. C. K., Jordan, H. C., y Horsley, J. (2015). Value of urban green spaces in promoting healthy living and wellbeing: prospects for planning. *Risk management and healthcare policy*, 8, 131-137. <https://doi.org/10.2147%2FRMHP.S61654>
- Lee, S. (2021). Razones para una economía verde. PNUD Blog. <https://www.undp.org/es/blog/razones-para-una-economia-verde>
- Maldonado, M. L. (2010). *Reforma Urbana Argentina: Reflexiones y recomendaciones a partir del Derecho Brasileño y Colombiano*. Trabajo Final de la Especialización en Derecho Inmobiliario, Urbanístico y de la Construcción de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.
- MINAE, SINAC, CONAGEBIO, FONAFIFO. (2018). *Resumen del Sexto Informe Nacional de Costa Rica ante el Convenio de Diversidad Biológica*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Apoyo técnico para que las Partes Elegibles desarrollen el Sexto Informe Nacional para el CDB (6NR-LAC) Costa Rica. [http://www.sinac.go.cr/ES/docu/Informe%20pas/Resumen\\_VI-Informe.pdf](http://www.sinac.go.cr/ES/docu/Informe%20pas/Resumen_VI-Informe.pdf)
- Ministerio de Salud. (2022). *Especialistas se reúnen para analizar la situación actual del tema en residuos*. <https://www.ministeriodosalud.go.cr/index.php/prensa/52-noticias-2022/1312-especialistas-se-reunen-para-analizar-situacion-actual-del-tema-en-residuos#:~:text=Seg%C3%BAn%20datos%20del%20Ministerio%20de,608%20toneladas%20de%20residuos%20ordinarios.>
- MOCUPP Urbano (2021). Instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano. *Contrastes urbanos: ciudad, desigualdad y COVID-19*. Monitoreo del Cambio de Uso y Cobertura de la Tierra en Paisajes Productivos. <https://mocupp.org/octubre-urbano-2021/>
- Montaña, M. C. (2013). Definición de políticas de suelo urbano en América Latina en D. A. Erba (Ed.), *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica* (pp. 85-94). Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolinst.edu/sites/default/files/pubfiles/definicion-de-politicas-de-suelo-urbanas-full.pdf>
- OECD, Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center. (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. OECD Regional Development Studies, OECD. <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>
- UNEP. (2012). *Transition to a green economy: benefits, challenges and risks from a sustainable development perspective*. United Nations Environment Programme. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9310/-Transition%20to%20a%20green%20economy:%20benefits,%20challenges%20and%20risks%20from%20a%20sustainable%20development%20perspective-2012UN-DESA,%20UNCTAD%20Transition%20GE.pdf?sequence=3&amp%3BisAllowed=>