

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

CIUDADES MÁS SOSTENIBLES EN COSTA RICA

Gobernanza y Gestión del Conocimiento Urbano

Conrad Schiffmann
Noviembre, 2024



Un elemento esencial de la gobernanza del conocimiento consiste en desarrollar una estructura que vincule y categorice las fuentes de conocimiento existentes y garantice su libre acceso.



Asimismo, es vital una cooperación interinstitucional en el sector público para crear nuevas estructuras de conocimiento más allá de las limitaciones y los límites institucionales.



Además, una clave es la red de gestores del conocimiento con la capacidad de actualizar y la iniciativa de normalizar las fuentes institucionales y actuar como puntos de contacto para el acceso público a los datos.

LA FALTA DE DATOS Y DE CONOCIMIENTO DEL ENTORNO URBANO UN TEMA CANDENTE.

La falta de datos y la falta de conocimiento sobre el entorno urbano comprende uno de los temas más candentes y así como uno de los más ignorados cuando se habla de creación de políticas públicas. Si los procesos de toma de decisiones no se basan en conocimientos generados, los problemas y las soluciones no serán percibidas de forma completa, esto hace que las decisiones tomadas parezcan arbitrarias, la acción del gobierno no sea mensurable ni comprensible y los resultados no puedan ser determinados. Lo anterior va a dificultar el control político, y por ende, el proceso de toma de decisiones, ya que este se desarrolla sin conceptos medibles.

Desde la perspectiva urbana, la población costarricense se enfrenta día a día a un tejido urbano desorganizado, ineficiente, desagradable y disfuncional. Dado que la planificación urbana es un proceso sumamente complejo en el que una simple decisión puede tener graves consecuencias para la convivencia de la población costarricense es tanto más urgente establecer procesos de toma de decisiones con fundamentos claros.

Se aplicó varios métodos para crear una visión del estado actual del proceso de toma de decisiones en Costa Rica en materia de planificación urbana. Entre ellos figuran diversos análisis de textos, como estudios de campañas electorales, planes de gobierno, ministerios y formulaciones democráticas en los parlamentos del país. Además, se celebraron talleres con expertos y se asistió a congresos temáticos. Por último, se recogieron muestras representativas para evaluar la calidad, la accesibilidad y el potencial en diversas instituciones públicas.

Para promover una política basada en el conocimiento bajo la impresión de escasez de recursos personales y económicos en el sector público se recomienda establecer una gobernanza del conocimiento (urbano) a partir de la cual puedan formularse y aplicarse estrategias basadas en indicadores adecuados.

Lo anterior también permite una responsabilidad política con una medición y una supervisión eficaz de la acción gubernamental. Si se desea vivir en un entorno más agradable, eficiente y sostenible es hora de medir la ciudad en la que se habita y se desea vivir.

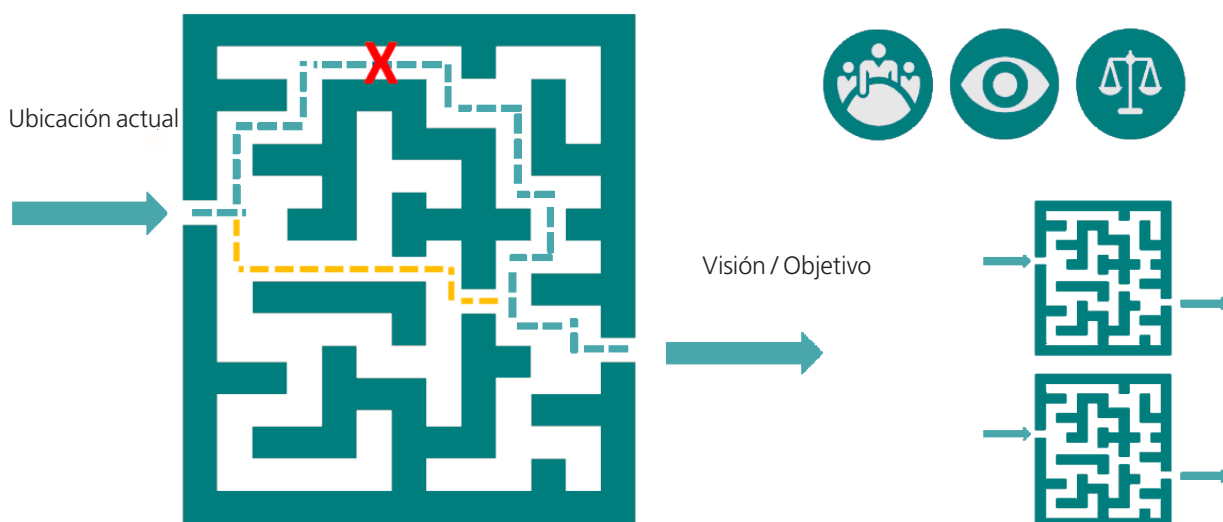
EL PAPEL DEL CONOCIMIENTO EN EL PROCESO POLÍTICO

“Lo que no se mide, no existe.” La cita anterior es muy popular en el ámbito científico y resume claramente la importancia de la recopilación de datos para comprender las sociedades contemporáneas. Los datos y los conocimientos basados en ellos son indispensables para la percepción de los problemas, su análisis y su resolución eficaz y con ello, la creación de políticas públicas eficientes.

Es posible utilizar la analogía del laberinto, cuya travesía lleva a la solución de un reto social. El propio laberinto representa el reto cuya estructura sólo se hace visible mediante la recopilación de información. Un resultado adicional de la recogida de datos es la *definición de la propia posición* en relación con el problema, es decir, el punto de partida del laberinto.

Por lo anterior, tomar la iniciativa de cuantificar el reto también permite articular *objetivos o visiones* razonables y mensurables, esto es, la salida del laberinto. La definición de los dos, la posición actual y la visión, permite *determinar un trayecto concreto* para alcanzar los objetivos (línea verde).

Figura 1:
Analogía gráfica de la importancia del conocimiento en el proceso político.



Fuente: Elaboración propia.

Cuanta más información haya disponible, más posibles caminos a través del laberinto se conocen o más soluciones alternativas aparecen. Si el laberinto ofrece distintas vías para alcanzar los objetivos, es posible *establecer prioridades* entre ellos (línea amarilla). De esto se desprende que no siempre la mejor opción a elegir es la ruta más rápida o directa si se han definido otros criterios de prioridad, no obstante, estos llamados “desvíos” pueden justificarse mediante una definición clara y basada en datos sobre los requisitos priorizados.

Al recorrer el laberinto, es decir, al implementar una política pública, la recolección de datos ayuda a definir la ubicación actual a lo largo de la trayectoria (la equis roja) de la implementación de soluciones y determinar de que esta ubicación sigue estando en la ruta predefinida.

Lo anterior ayuda a cumplir los propios requerimientos y también a *rendir cuentas a las partes interesadas*. Es más, la presentación pública de los resultados permite la revisión del rendimiento político por parte de los agentes institucionales de control, agentes legales y actores de la sociedad civil.

Por último, el conocimiento en profundidad de las cuestiones políticas y del propio planteamiento al respecto permiten *la comparación directa con otras entidades y sus enfoques de solución (otros laberintos)*, a escala cantonal, nacional o incluso internacional, y, por tanto, una definición aún más precisa de la propia posición a la hora de superar los retos sociales.

Queda claro que, un laberinto es un reto considerablemente menos complicado si se posee un mapa de ello. Es más, sin conocimiento preciso de causa, su tratamiento político es arbitrario, la ausencia de soluciones eficaces (perdersse en el laberinto) es muy probable, la meta parece cada vez más inalcanzable y el seguimiento de la actuación política y su control es imposible.

EL MANEJO DE DATOS Y CONOCIMIENTOS EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Los resultados de un estudio de documentos, un total de cinco talleres con personas expertas, así como la aplicación de pruebas selectivas de consultas y análisis de los datos existentes revelaron deficiencias considerables en la recopilación, el mantenimiento de las fuentes y el uso de datos en las instituciones públicas.

Según la lógica de la gestión de datos los déficits pueden clasificarse en los siguientes:

1. Las instituciones públicas no recopilan suficientes datos o
2. Se recopilan datos, pero no se transforman en información pertinente o
3. Los datos se recogen y se procesan para obtener información relevante, pero no se utilizan en el proceso de toma de decisiones.

1

LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DISPONEN DE UNA GESTIÓN DE DATOS INSUFICIENTE

A pesar de la gran importancia de tomar decisiones basadas en datos en los procesos de toma de decisiones contemporáneos, la recopilación de datos en las instituciones públicas sigue desempeñando un papel secundario en Costa Rica.

La gestión de datos es un proceso multidimensional cuyo rendimiento subordinado se ve reflejado a través de diferentes atributos funcionales en el conjunto de datos. Primero, la omnipresente carencia de datos que resulta en la limitada percepción de los problemas y en la falta de soluciones eficaces en determinados ámbitos políticos. Segundo, en cuanto a los datos existentes, se puede observar un déficit de claridad sobre las normas de calidad para la recopilación y la gestión de datos.

En consecuencia, las series de datos existentes sufren un carácter incompleto, la falta de actualización y valor informativo, así como la falta de compatibilidad de los

conjuntos de datos de diferentes instituciones. Por último, al buscar acceso a los datos, se percibe una atomización de los datos entre una cantidad indefinida de entes administrativos lo que dificulta encontrar el contacto correspondiente. Además, la falta de diálogo interinstitucional reduce el potencial de ampliación de los datos a un ámbito de aplicación superior (por ejemplo, del nivel cantonal al nivel del Gran Área Metropolitana (GAM)).

Por otro lado, las solicitudes de datos se enfrentan a grandes desafíos burocráticos que no son proporcionales al valor o el contenido de la información. Una muestra aleatoria reveló que una solicitud de datos sobre las zonas verdes de un cantón consultado solo puede ir precedida de la designación de un proyecto de investigación específico que cumpla con determinados requisitos establecidos. Un resultado satisfactorio concluyó tras largos intercambios internos de la institución e insistentes recordatorios por parte del consultante incluyendo referencias a la normativa legal.

Un ejemplo actual significativo de la insuficiencia de la gestión de datos es una reciente publicación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) sobre indicadores cantonales en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El documento resume los resultados cantonales en este ámbito de actuación temáticamente amplio y, por tanto, sirve para evaluar la base de conocimientos de las municipalidades.

Este informe menciona la poca disponibilidad de datos desagregados a nivel cantonal con mínima o nula disponibilidad de datos para la mayoría de los ODS, entre ellos el ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles” que contiene indicadores básicos respecto al uso de tierra, calidad de vivienda o del aire.

2

SE RECOPILAN DATOS, PERO NO SE TRANSFORMAN EN INFORMACIÓN PERTINENTE

Aunque existen notables carencias en la recopilación de datos muchas instituciones públicas disponen de amplios conjuntos de datos. Aunque, como demuestra la investigación sobre el tratamiento de los datos, estos se utilizan en muy pocas ocasiones para transformarlos en información relevante.

De tal manera los datos teóricamente estarían disponibles, pero no promueven la formulación de iniciativas políticas. Los datos por sí solos carecen de valor informativo para la aplicación práctica si no se transforman en evidencia significativa, por lo que es necesario contextualizar la información para crear sentido epistemológico en un ámbito político específico.

Hay varias herramientas que hacen que los datos sean más representativos. La categorización o agregación de datos crea una estructura que visibiliza las conexiones y los patrones. Por ejemplo, las características demográficas, geográficas o temporales pueden registrarse y agruparse de manera uniforme, lo que facilita la comparación y el análisis de los datos.

La formación de índices es un medio probado para contextualizar los datos estadísticos de forma relevante para la toma de decisiones. La labor de hacer índices permite resumir varios valores individuales en una única medida que cuantifique un fenómeno concreto. El objetivo es condensar información compleja de forma que se faciliten las comparaciones y los análisis (por ejemplo, la Canasta Básica, es decir, el Índice de Precios de Consumo).

Sin embargo, el tratamiento de datos más importante para los procesos de toma de decisiones es la creación de indicadores que permite contextualizar, comparar y visualizar los datos. La formación de indicadores más importantes relaciona valores estadísticos con valores temporales (*p. ej.: al año*) espaciales (*por m²*) o de población (*per cápita*). Solo esta formación de indicadores básicos permite una amplia estructura comparativa contextualizada con otras unidades administrativas.

Tabla 1:

Comparación de la plusvalía nominal y de la plusvalía relativo por m² de los distintos tipos de comercios minoristas.

	Superficie en m ²	Ingresos fiscales \$	Empleados	Ingresos fiscales \$/m ²	Empleados/m ²
Gran Almacén	17.000	15.000.000	300	882,35	0,017
Tienda PYMES	15	91.250	15	6083,33	1

El uso de indicadores mediante variables espaciales es particularmente importante en un contexto urbano, donde varios intereses compiten por el escaso bien del “espacio”. El Cuadro 1 compara los datos fiscales y laborales de un gran almacén (tipo Walmart, PriceSmart, EPA) y un pequeño comercio (tipo venta de empanadas o negocio a menor escala). A primera vista, parece obvio que un almacén genera muchos más ingresos y genera más empleo que una tienda pequeña.

Sin embargo, si se correlacionan las cifras con la superficie que ocupan los negocios en metros cuadrados, queda demostrado de manera significativa un mejor rendimiento del pequeño comercio minorista. Debido a la correlación directa entre el impuesto municipal sobre bienes inmuebles y la superficie cantonal disponible, una estructura urbana fundada en pequeños comercios es, por tanto, mucho más rentable. Pero, este hecho sólo se pone de manifiesto por la formación de indicadores.

3

LOS DATOS SE RECOGEN Y SE PROCESAN PARA OBTENER INFORMACIÓN RELEVANTE, PERO NO SE UTILIZAN EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES.

Por último, si están disponibles los datos y existe información relevante, rara vez se tienen en cuenta en el proceso de toma de decisiones. Sin aprovechar el conocimiento disponible, los problemas complejos y los posibles efectos de las decisiones no pueden ser suficientemente comprendidos por las personas responsables de la toma de decisiones.

De igual manera, no es posible definir objetivos claros, realistas, medibles y comprensibles para justificar una decisión. En un entorno carente de datos las decisiones se basan en paradigmas populares, opiniones subjetivas y dependencias de trayectoria en lugar de un panorama basado en evidencias.

A pesar de todas las ventajas de la compilación de datos, mencionadas en los capítulos anteriores, también hay que subrayar que las estructuras de conocimiento no sustituyen ni superan los procesos políticos. Más bien, las personas implicadas en el proceso de toma de decisiones se enfrentan a la tarea de seleccionar los datos relevantes, sacar conclusiones de la información presentada, interpretarla según su orientación programática y contextualizarla con el marco problemático presente.

Asimismo, un aumento de los conocimientos disponibles no facilita necesariamente el proceso descrito, sino que más bien puede contribuir a complicar el problema. Es decir, la información basada en datos no deja obsoletas las decisiones, sino constituye una base común para la argumentación dentro del proceso político.

Generalmente, el conocimiento basado en datos es capaz de cambiar e influir en la percepción de nuestro entorno y ayuda a entender mejor los procesos sociales ocurrientes.

Un diálogo político basado en ello, el acceso abierto a los datos públicos y el fomento de su tratamiento son indispensables para una política pública más eficiente, mientras las instituciones

públicas de Costa Rica carecen de un sistema estandarizado de gestión de datos, la sociedad civil y el sector privado ya disponen de amplia información relevante para la toma de decisiones.

Por lo tanto, es esencial crear un puente entre los órganos decisorios, porque una activa gobernanza de conocimiento permite generar evidencia relevante para la toma de decisiones incluso cuando los recursos públicos no permiten la elaboración propia de datos.

GOBERNANZA DEL CONOCIMIENTO PARA UNA TOMA DE DECISIONES MÁS EFICAZ EN LA PLANIFICACIÓN URBANA

Los debates actuales sobre una transformación sostenible del entorno urbano, la construcción de un tren interurbano eléctrico y retos como la adaptación al cambio climático demuestran la gran importancia del desarrollo urbano para el bienestar ecológico, social y económico de la población costarricense.

Numerosas ciudades de todo el mundo cuentan con amplias estructuras de conocimiento para sus proyectos de modernización, que en la mayoría de los casos recopilan ellas mismas en el marco de la definición de indicadores. Esto incluye la definición del status quo, la definición de valores objetivo y la transformación mediante cambios en la base de toma de decisiones dentro de la administración.

La atomización institucional del conocimiento y la asimetría epistemológica entre los actores de los sectores público y privado en Costa Rica brindan a las personas responsables de decisiones políticas y a las partes interesadas la oportunidad de movilizar esfuerzos colectivos, crear un entendimiento amplio y compartido para comprometerse en actuar y mejorar la gestión urbana basada en datos requeridos y conocimiento relevante.

El objetivo relacionado con las ciudades pretende cambiar el paradigma centrado en resolver situaciones individuales y empezar a conectar los puntos entre actores, ámbitos políticos y escalas para abordar los retos urbanos de forma sistémica. El punto de partida de esta cooperación colectiva podría ser el desarrollo de una base común de datos y conocimientos.

CONOCIMIENTO MÁS ALLÁ DE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS

Una de las conclusiones clave de la investigación sobre la gestión de conocimientos en Costa Rica fue la asimetría en la producción de conocimiento. Asimismo, la cantidad de conocimiento disponible diverge dentro de las distintas organizaciones de la administración pública. Además, fuera de la administración pública se encuentran numerosos agentes productores de conocimiento sumamente valiosos para la toma de decisión, entre ellos, las numerosas instituciones de investigación en el país.

En Costa Rica no se trata de un enfoque relacionado a la falta de conocimiento, sino más bien de un manejo ordenado del conocimiento.

Por lo tanto, la recopilación de datos generales debe llevarse a cabo en cooperación con agentes competentes cuya principal tarea sea la producción de evidencia valiosa como la academia, la sociedad civil experta y unidades de investigación dentro del sector privado.

Esta forma de colaboración técnica permite sobre todo la producción de evidencia que opera con cifras y datos cuantitativos, y evidencia mecánica a base de cálculos y simulaciones de modelos concretos. Además del intercambio de información, estos foros de cooperación motivan a los agentes implicados en abordar directamente las lagunas y los vacíos de conocimiento que aparezcan en el proceso.

En lugar de crear una base de datos general y exhaustiva, puede ser útil empezar por adquirir conocimientos sobre temas relevantes para un proyecto concreto en un proceso participativo. Tanto en los círculos académicos como en los profesionales de la gobernanza urbana, se ha prestado cada vez más atención a lo que se define más ampliamente como «intercambios de conocimientos urbanos»: instituciones de conocimiento que fomentan la colaboración multisectorial e interdisciplinar para producir conocimientos que fundamenten la toma de decisiones basada en evidencia.

Los ejemplos más conocidos de estas formas de investigación son los llamados *laboratorios (urban lab, living lab, observatorios urbanos)*, es decir, uno o varios talleres con un amplio abanico de participantes en los que se debaten áreas problemáticas y se generan conocimiento colectivo en ambientes horizontales. Una ventaja particular de los laboratorios es la recopilación de experiencias prácticas, conocimientos sociales y retóricos que no siempre pueden cuantificarse o modelarse.

CONOCIMIENTO PARA LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS

Las bases claras y comprensibles para la toma de decisiones son especialmente importantes en el ámbito del desarrollo urbano y la gestión del activo por parte de la administración pública. Asimismo, las herramientas básicas de control de gestión con un análisis actualizado del inventario y el monitoreo constante del patrimonio urbano, es de relevancia tanto como las bases métricas para la toma de decisiones sobre las solicitudes de construcción y los posibles cambios en el espacio público.

El urbanismo sostenible requiere una clasificación del espacio urbano más allá del uso básico definido en el Plan Regulador para obtener información adicional sobre el uso del suelo. Entre otros, se podrían levantar datos sobre una clasificación del espacio público, privado y colectivo o una clasificación según la mono o multifuncionalidad del uso de suelo o bien una clasificación según zonas verdes y zonas selladas.

Además, los resultados obtenidos sobre clasificación pueden ponerse en relación entre sí o compararse con otros casos. Las comparaciones con los valores de otras ciudades ayudan a evaluar la sostenibilidad propia y determinar valores metas para regular el desarrollo futuro de la ciudad.

Los mapas basados en datos visualizan información relevante como por ejemplo los ingresos fiscales por metro cuadrado, el coste de construcción y de mantenimiento de vías en relación con el número de contribuyentes y otras medidas de rentabilidad de la tierra, así como la buena gestión dentro de la unidad administrativa correspondiente.

Los mapas también ayudan a visualizar los cambios a lo largo del tiempo o en las condiciones marco cambiantes en los modelos. Así, ayudan a hacer pronósticos y a ilustrar gráficamente los efectos de políticas particulares.

Figura 2

Rueda de la fortuna de los indicadores. Los indicadores pueden combinarse casi de cualquier manera para crear estructuras de conocimiento sobre las ciudades.



Fuente: Elaboración propia.

Los indicadores también ayudan a comprender mejor el impacto potencial de los proyectos específicos, como la realización de proyectos de transporte, porque en la actualidad sólo la rentabilidad suele ser relevante para la evaluación de los pro-

yectos y no se consideran criterios adicionales de eficiencia como los son la energía, el consumo del espacio y la capacidad de uso del mismo espacio).

ACERCA DEL AUTOR

Conrad Schiffmann es investigador en el proyecto “Visión Urbana del Agua” de la Universidad Leibniz de Hanover, Alemania y el Centro de Investigación en Estudios para el Desarrollo Sostenible de la Universidad de Costa Rica (CIEDES-UCR). Su investigación se enfoca en los desafíos políticos de una transformación sostenible del espacio público en Costa Rica. Es graduado con una maestría en Gobernanza y Política Pública de la Universidad Técnica de Darmstadt, Alemania.

IMPRESIÓN

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Costa Rica
costarica@fes.de
<https://americacentral.fes.de>

Responsable:
Dr. Daniel Mann
Representante Fundación Friedrich Ebert para Costa Rica,
Guatemala y Honduras

Coordinador:
Marco Zamora
marco.zamora@fes.de
Costa Rica, noviembre, 2024

SOBRE ESTE PROYECTO

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1º de setiembre de 1980 se aprueba la Ley No.6454 que lo ratifica. Por más de 55 años la Fundación en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los dos proyectos de trabajo regional de la FES en América Central. Por un lado, El Proyecto Transformación Social Ecológica, que busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades de gobierno democrático y social, aportar contenidos y apoyar diálogos hacia una economía social y ecológicamente sostenible, elaborar

propuestas de modelos de desarrollo alternativo, y una política fiscal como instrumento de justicia social y de igualdad de género. Por otro lado, el Proyecto Juventudes Progresistas, que ofrece espacios de formación y fortalecimiento de liderazgos en las juventudes, e impulsar estos liderazgos para participar de manera más efectiva en proceso de defensa de la democracia y los Derechos Humanos.

El concepto de planificación y las actividades de la FES en red de las seis oficinas centroamericanas consiste en la coordinación, el intercambio y la articulación regional con implementación nacional

Para más información, consulte
<https://americacentral.fes.de>

CIUDADES MÁS SOSTENIBLES EN COSTA RICA

Gobernanza y Gestión del Conocimiento Urbano



Como nuevo miembro de la OCDE Costa Rica tiene que ponerse al día en la generación de datos. En el ámbito político los datos ayudan a comprender mejor los problemas, encontrar soluciones más eficientes y contextualizar mejor la propia labor gubernamental.

Una parte esencial de la planificación y el desarrollo urbanos modernos son los datos y la información que se proporcionan para el proceso de toma de decisiones.

Sin datos, la información sobre la ciudad sigue siendo una mera suposición y superstición, las decisiones sobre la ciudad siguen siendo arbitrarias y los resultados de acciones siguen siendo impredecibles.



Sin embargo, para cambiar el entorno urbano que nos rodea de forma eficiente, hay que comprender mejor los procesos y las estructuras que lo conforman.

Dado que la recolección de datos requiere ciertas capacidades y cantidades de recursos, es aconsejable que la administración pública coopere con quienes gestionan el conocimiento, como son la academia o personas expertas prácticas de la sociedad civil.

La información apoya en definir el statu quo, monitorea el desarrollo actual y prevé la evolución futura.



En última instancia, la gestión y gobernanza del conocimiento también ayuda a dibujar la ciudad en la que se desea y espera vivir en el futuro.

A través de datos, se puede definir con bastante precisión lo tranquila que debe ser esta ciudad, lo cálida que debe ser, cuántos espacios verdes debe haber, lo eficiente que debe ser la movilidad.

Más información sobre el tema está disponible aquí:

<https://americacentral.fes.de>