

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVI, Nº 219, primavera 2024

Págs. 185-206

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.219.10>

CC BY-NC-ND



Políticas urbanas a prueba de pandemia en Latinoamérica: examen de las nuevas leyes y normas urbanas en el Perú en el período 2020-2022

Yeimis Milton PALOMINO-PICHIHUA

Doctorando Universidad Politécnica de Madrid

Resumen: Durante los últimos años las políticas urbanas se han transformado en respuesta a la pandemia. La nueva normalidad se ha traducido en una nueva urbanidad, en el sentido más amplio de la palabra; es decir, en nuevas reglas que moldean la vida cotidiana y la producción del propio espacio urbano. No obstante, en el ámbito latinoamericano la mayoría de estas medidas han sido contingentes a la emergencia, pues no se han traducido en políticas estructurales o a largo plazo. Esta investigación se enfoca en los cambios experimentados en la legislación urbana a partir del año 2020. Período donde los gobiernos nacionales tuvieron que afrontar simultáneamente los problemas sanitarios y las disfuncionalidades urbanas preexistentes. Se trata de un estudio descriptivo que esboza el panorama de las políticas urbanas emergentes; primero se concentra en los cambios visibles a nivel Latinoamérica, después analiza detalladamente el caso peruano. En esta segunda etapa analiza las implicancias inmediatas de las nuevas leyes, en referencia al marco normativo precedente y el contexto de pospandemia que atraviesa el país. Los resultados revelan que numerosos países Latinoamericanos modificaron sus políticas urbanas durante la pandemia, en este marco destaca un creciente interés por la vivienda social. Asimismo, en el ámbito peruano, destacan cinco nuevas leyes propuestas, redactadas, debatidas y aprobadas durante la pandemia. Entre los temas tratados destacan, la regulación del suelo, el derecho a la ciudad, la gestión de los espacios públicos, los asentamientos informales, etc.

Recibido: 02.12.2022; Revisado: 08.05.2023

Correo electrónico: espacioparalelo.es@gmail.com Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8476-1816>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

En conclusión, la pandemia se ha convertido en la coyuntura ideal para cuestionar el rol de las nuevas políticas urbanas y su materialización en prácticas concretas. Las cuales mejoran la gestión de nuestras ciudades y permiten construir espacios más sostenibles y equitativos.

Palabras clave: Pandemia; Políticas urbanas; Derecho a la ciudad; Latinoamérica.

Pandemic-proof urban policies in Latin America: review of new urban laws and regulations in Peru in the period 2020 – 2022

Abstract: In recent years, urban policies have been transformed in response to the pandemic. The new normality has translated into a new urbanity, in the broadest sense of the word; that is, into new rules that shape daily life and the production of urban space itself. However, in Latin America, most of these measures have been contingent on the emergency, as they have not been translated into structural or long-term policies. This research focuses on the changes experienced in urban legislation as of 2020. Period where national governments had to simultaneously confront health problems and pre-existing urban dysfunctions. This is a descriptive study that outlines the panorama of emerging urban policies; it first concentrates on the changes visible at the Latin American level, then analyzes the Peruvian case in detail. In this second stage, it analyzes the immediate implications of the new laws, with reference to the preceding regulatory framework and the post-pandemic context that the country is going through. The results reveal that many Latin American countries modified their urban policies during the pandemic, with a growing interest in social housing. Likewise, in the Peruvian context, five new laws proposed, drafted, debated, and approved during the pandemic stand out. Among the issues addressed were land regulation, the right to the city, the management of public spaces, informal settlements, etc. In conclusion, the pandemic was the scene of a change of course based on new urban policies. These policies improve the management of our cities and make it possible to build more sustainable and equitable spaces.

Keywords: Pandemic; Urban policies; Right to the city; Latin America.

1. Introducción

La pandemia es un problema exclusivamente sanitario capaz de condicionar el accionar de los gobiernos, tanto a escala global como local. La amenaza de un virus desconocido llevó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a declararla un problema global el 11 de marzo de 2020. A partir de entonces, la mayoría de las naciones implementaron medidas para reducir el contagio. Inaugurando el estado de emergencia sanitaria. Fenómeno eminentemente jurídico, consecuencia de una norma explícita que limita los derechos individuales para salvaguardar el bienestar común. Es decir, la pandemia tiene consecuencias legales que merecen ser analizadas.

Las ciudades fueron el escenario de las medidas restrictivas. Pues estos ámbitos fueron los más golpeados, debido a las grandes aglomeraciones. Consecuentemente, el espacio urbano tuvo que ser regulado, pues se convirtió en el principal medio de contagio. Durante la

etapa inicial, el distanciamiento social y el confinamiento fueron las medidas idóneas para un estado de excepción urbano. Por ello, la ciudad se convirtió en un espacio de control militarizado. Cabe destacar que esta coyuntura fue producida por las normas nacionales, que fueron adaptándose al devenir de la propia pandemia. Creando así un escenario de incertidumbre legal que tuvo que corregirse sobre la marcha, adaptando las medidas a las características propias del territorio.

Los gobiernos recuperaron el principio de autoridad y su capacidad de gestionar las actividades urbanas desde la demanda. Es decir, desde el control de los ciudadanos. Muchos países Latinoamericanos experimentaron por primera vez el rigor de las normas, pues de estas dependía la vida misma. Las ciudades se convirtieron en espacios dóciles, contrastando con la tradicional evasión de la ley. No obstante, esta situación se fue revirtiendo conforme las restricciones se flexibilizaban y los ciudadanos volvían a ocupar las

calles con cierta normalidad. La ciudad volvía a ser ingobernable.

La pandemia ha revelado la insostenibilidad de las ciudades. Ha cuestionado el modo como ocupamos y producimos el espacio, así como el rol que cumplen las normas en estos procesos. Pues los gobiernos no solo se han preocupado por el sistema sanitario, sino también por la ciudad como espacio físico estructurado y estructurante. Existe un interés por reformular las políticas urbanas e implementar nuevas medidas que corrijan los problemas preexistentes. Pues una nueva normalidad es también una nueva urbanidad; es decir, códigos que se adaptan a las demandas emergentes. En Latinoamérica, esto conlleva a fortalecer los marcos legislativos. Habida cuenta que la región se caracteriza por una normativa laxa que es causa del fenómeno de urbanización sin desarrollo.

2. Marco Teórico

Las ciudades son tan antiguas como la humanidad misma, son espacios físicos que reproducen las estructuras sociales. Las estrategias para regular el espacio son igual de añejas, pues la vida en comunidad implica adoptar ciertas normas que mantengan una convivencia armoniosa. El orden urbano es resultado de la institucionalización de los poderes. Nace con la instauración de los primeros imperios que intentaron contener la anarquía de los espacios autogestionados. Desde las leyes de Hammurabi, los códigos regulaban el modo de hacer ciudad, es decir, de sus bases materiales. Es este el factor diferenciador de lo urbano: el control del espacio (TALEN, 2009).

La historia de la planificación urbana es compleja. Pues hacia finales del siglo XIX esta disciplina adquirió un nuevo carácter de la mano de herramientas como la zonificación. Hecho que caracteriza al urbanismo moderno o capitalista industrial (SHERTZER & al., 2022). El desborde popular en las ciudades demandó medidas para devolverles su gobernabilidad. Las leyes de suelo y edificación emergieron como las soluciones idóneas, pues estas crean el marco jurídico para la gestión del espacio físico. En el ámbito latinoamericano una de las primeras experiencias se dio en Buenos Aires (1910), donde se implementó la zonificación sostenida en criterios de estética, saneamiento edilicio y restricciones de uso. Una reglamentación que detallaba los modos posibles de hacer ciudad

y que otorgaba identidad a la capital argentina (TELLA, 1996). Casos similares se presentaron en Perú (1946), Colombia (1949), Chile (1951), entre otros. Consolidando planificación urbana moderna enfocaba en el control del suelo y la edificación. Esta prioriza la relación entre ciudad y arquitectura por medio de los parámetros. Hecho que se tradujo en un sacrificio del derecho de propiedad a cambio del beneficio colectivo (HENAO & al., 2019).

En Latinoamérica, la regulación se topa con la amalgama de la informalidad-regulación, pues históricamente las ciudades han crecido al margen de la ley. Creando simpatías hacia la desregulación o el crecimiento espontáneo, que usualmente se asocia con la autogestión, el colectivismo, etc. Hecho que consolidó el mito del capitalismo popular o la informalidad urbana que ha mermado el rol del estado. Sin embargo, el panorama ha cambiado, pues los gobiernos han puesto mayor interés en el componente normativo, entendido como medio que garantiza la equidad en las ciudades. Pues la opacidad de las leyes puede ser aprovechada para el disfrute particular, a costas del espacio colectivo. Es decir, un “urbanismo a la carta” que simplifica lo urbano a un problema de inversión y rentabilidad del suelo.

2.1. Estado de emergencia y planeamiento urbano

Un estado de emergencia o excepción implica la suspensión del ejercicio de derechos individuales ante la una amenaza inminente. Se aplica en casos de guerra, desorden público, desastre natural o amenaza biológica. Es una figura que suspende temporalmente el orden jurídico de un territorio determinado (AGAMBEN, 2004). Esta situación de excepción tiene implicancias directas en la gestión de las ciudades, produce medidas extraordinarias que bajo circunstancias óptimas pueden convertirse en políticas públicas. Por ello es pertinente valorar el impacto a largo plazo de las emergencias en sí mismas. En el panorama Latinoamericano es posible identificar dos nexos entre el planeamiento y las emergencias, en el sentido más amplio de la palabra. El primero se relaciona con los desastres naturales; pues históricamente esta región ha sido golpeada por numerosos eventos como sismos, tsunamis, inundaciones, entre otros que afectan a los asentamientos humanos. La población urbana aumenta sus niveles de vulnerabilidad

al ocupar suelos susceptibles a peligros; problema que se ha ido acentuando debido a una deficiente planificación. Esta situación emerge ante la ausencia del estado en los procesos de urbanización (BARTON & IRARRÁZAVAL, 2016; CONTRERAS MOJICA, 2004). El segundo ejemplo de urbanismo de emergencia es la política sanitaria en respuesta al avance de enfermedades infecciosas. Es decir, una mezcla entre acciones de salud pública y de planificación propiamente dicha. El referente más estudiado es la epidemia del cólera en Latinoamérica, evento que motivó a la ampliación del saneamiento básico tanto en ciudades como en espacios rurales. Manifestándose en prescripciones técnicas para la dotación de agua potable, sistemas de desinfección, alcantarillado, entre otras medidas. Cabe destacar que estas intervenciones se ubican en la frontera entre el planeamiento y la obra civil (MARDONES, 2021; PASCUAL, 2017). Si bien es cierto estas se tradujeron en políticas de ampliación de servicios públicos, no garantizan por sí solas un alineamiento con la ocupación del suelo. Al contrario, se limitan a medidas reactivas frente al crecimiento desordenado de las urbes Latinoamericanas.

Actualmente, se percibe un interés por la política urbana ante emergencias, pues la pandemia ha producido innovaciones en las normas y códigos urbanos. Como las ciudades fueron los escenarios de la emergencia, la respuesta inmediata fue el control de sus actividades (contenido); pero con el pasar del tiempo surgió la necesidad de reformular también el espacio físico (continente). La primera etapa se caracterizó por las medidas de contingencia que fueron cambiando según el avance de los contagios. Medidas temporales como el distanciamiento, confinamiento y reducción de desplazamientos evidenciaron la necesidad de control, que convirtió al espacio urbano en un ámbito militarizado. Consecuentemente, se implementaron programas de asistencia en ámbitos tan diversos como la alimentación, vivienda, servicios públicos, empleo, entre otros. Acciones paliativas que sostuvieron a los habitantes en la adaptación a la nueva normalidad.

Estas medidas fueron focalizadas tanto social como espacialmente, priorizaron la atención a los grupos más vulnerables. A nivel global, destacan las iniciativas de las ciudades norteamericanas de Dallas, Chicago y Nueva York, donde se ofrecieron refugios temporales a personas sin techo, bonos de alimentos, bonos arrendatarios, reducción de impuestos a pequeños

comercios y préstamos a menores tasas de interés (SHI & al., 2020). En Latinoamérica, destacan los subsidios implementados en Argentina (Ingreso familiar de emergencia), Brasil (Auxilio de emergencia), Colombia (Familias en acción, Ingreso solidario, etc.). No obstante, la economía informal mermó el éxito de estas acciones (BLOFIELD & al., 2021). Estas ayudas son útiles en emergencia, pero no podrían convertirse en acciones permanentes. Son insostenibles, pues representan un mayor gasto gubernamental. Asimismo, estas no pueden revertir la pobreza urbana endémica. La desigualdad no se resuelve con subsidios, pues es una condición que se reproduce atávicamente (BLOFIELD & al., 2021).

Durante la segunda etapa (desescalada) surgieron medidas más profundas, proyectadas a largo plazo. Ante la amenaza de una pandemia permanente, los gobiernos idearon medidas estructurales. Normas urbanas inéditas que buscaban conciliar la nueva convivencia con los espacios urbanos existentes, considerando los problemas de la prepandemia. Disposiciones para hacer una ciudad a prueba de pandemia o *pandemic-proof* (ANGIELLO, 2021), que destacan por su interés en el espacio público. Muchas ciudades del mundo implementaron ciclovías temporales y permanentes, adaptaron calles al tránsito peatonal, crearon terrazas o bulevares, con el objetivo de fomentar nuevos hábitos de movilidad y revalorar los comercios locales. Uno de los ejemplos más destacados fueron las supermanzanas en Barcelona, iniciativa pensada en prepandemia y que vio la oportunidad de materializarse durante la emergencia. El ayuntamiento intervino cerca de 14 manzanas urbanas incrementando significativamente la dotación de parques y jardines. Otro ejemplo es el Plan "*Recovery for all*" de Nueva York, donde considera la ampliación de la red ciclista, así como las calles abiertas (*open streets*) permanentes.

Por otro lado, también se construyeron políticas a largo plazo, principios para la reorganización integral de las ciudades. A saber, la Ciudad de México propuso 13 corredores urbanos para el desarrollo de vivienda social alineados a la creación de rutas de Bus de Tránsito Rápido (BTR) y teleféricos urbanos o Metrocable. Buscando reorganizar la ciudad desde el Desarrollo Orientado al Transporte (DOT). En el ámbito europeo se creó la iniciativa del Diseño Urbano Regenerativo, con base en principios de infraestructura innovadora, economía circular, neutralidad climática (ANDREUCCI & MARVUGLIA, 2021); alineando los objetivos de desarrollo sostenible

con el contexto pospandemia. Por otro lado, se debatieron iniciativas como la desurbanización y equilibrio territorial. Tal es el caso de Australia, donde se ha cuestionado la primacía de las áreas metropolitanas, reconduciendo el crecimiento hacia las capitales intermedias del país. Promoviendo la movilidad digital y el crecimiento de las economías locales (GUARALDA & al., 2020). En síntesis, estos ejemplos reclaman ciudades resilientes, sostenidas en nuevas políticas urbanas, leyes y códigos específicos.

El sentido de “lo urbano” es difuso, pues es un término que agrupa multiplicidad de enfoques y disciplinas (AZUELA & al., 2016). Condición que se manifestó en las medidas de emergencia, pues las diversas intervenciones del estado se enmarcan en el espacio urbano. Incluso medidas pequeñas como el uso de mascarillas adquieren implícitamente un carácter urbano, pues se implementan en la ciudad. Por ende, es necesario retomar la integralidad del problema, pues no solo se trata de gestionar los espacios físicos, sino también los flujos, desplazamientos, empleo, localización, entre otras dimensiones sociales del espacio. Reconocer la ciudad como un sistema complejo donde el continente y contenido tienen pesos equivalentes. Contrastando con visiones simplificadoras que fijan lo urbano en el espacio físico.

Finalmente, la pandemia ha abierto el debate sobre la gobernabilidad de las ciudades. Pues las restricciones redescubrieron la capacidad de los gobiernos locales y nacionales para gestionar los espacios urbanos. Aunque muchas emplearon mano dura, se han convertido en ejemplos de un orden urbano extremo que recupera su principio de autoridad. Sin embargo, este éxito trae consigo la amenaza de autoritarismos sobre las ciudades, ahora convertidas en lugares de control biopolítico (LORENZINI, 2020). Consecuentemente, la participación adquiere un rol crucial. Pues la gestión comunitaria ha destacado como alternativa en la administración de emergencias e incluso para el día a día. Sintetizando, la pandemia es una oportunidad para replantear tanto la gobernabilidad como la gobernanza de las ciudades. Construye un marco idóneo para la construcción colectiva de la ciudad (BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, 2022; MARINERO-PERAL, 2023).

3. Planteamiento del estudio

Este estudio se basa en un análisis documental, cuyo objeto es el examen y la revisión de las políticas urbanas desarrolladas durante la

pandemia. Enfocado en los cambios legislativos manifestados en Latinoamérica durante la pandemia (2020-2022). Cabe destacar que se estudian las leyes y normas de mayor jerarquía, usualmente aprobadas en instancias superiores como el congreso, diputación, poder ejecutivo, entre otras. El estudio no es un análisis comparativo, pues el ordenamiento jurídico y la estructura de gobierno varían según el país. No obstante, es posible esbozar las tendencias regionales en materia de políticas urbanas. En una primera etapa se analizaron 11 países Latinoamericanos y sus reformas más recientes. Mientras que en una segunda etapa se profundizó en el caso peruano, considerando todas las leyes y normas urbanas aprobadas durante el periodo citado. Finalmente, analiza el impacto de estas, contrastándolas con el marco normativo preexistente.

4. El panorama Latinoamericano

El derecho urbanístico es el conjunto de normas que estructuran el uso urbano y rural del suelo, así como el proceder de sus habitantes. Las ciudades se estructuran desde el derecho, pues este tiene un carácter constituyente sobre sus actividades (HENAJO & al., 2019). Dispone reglas explícitas que producen el espacio urbano desde las dimensiones física y conductual. En Latinoamérica el derecho urbano es particular, pues el crecimiento de sus ciudades se da en los márgenes de la ley. Una suerte de irregularidad urbana o auto urbanización que expande el conflicto legal entre los procesos sociales y la gestión del espacio cotidiano (AZUELA & al., 2016). Por otro lado, el derecho urbanístico estudia las tensiones entre el derecho de propiedad y el interés general. Vivir en la ciudad implica adoptar reglas que afectan al aprovechamiento de la propiedad del suelo. Para lo cual se usa mayoritariamente la zonificación, herramienta básica que permite una redistribución de estos derechos con base en una división de la ciudad (NELSON, 1979). Esta trae como consecuencia la fragmentación y la renta diferencial legitimada por las normas.

La pandemia ha creado el reclamo de un nuevo marco normativo que permita afrontar los retos impuestos por la emergencia. Su mayor aporte fue ampliar la definición de “lo urbano”, incluyendo medidas de compatibilidad de usos, desplazamientos, horarios, entre otros problemas usualmente ignorados por la legislación urbana tradicional. Actualmente, existen corrientes

Pais	Política/ Ley integral	Vivienda	Tranporte y movilidad	Espacio público y medio ambiente	Agricultura urbana	Asentamientos informales
Argentina		Ley N° 27.551 de alquileres o locaciones urbanas 30.06.2020			Ley de Agricultura Urbana 6377-UCBA 03.12.2020	
Bolivia	Política de Ciudades 08.10.2020				DS 4832 DS 4832 Creación del Programa Nacional de Fomento a la Agricultura Urbana y Periurbana 01.12.2021	
Brasil		Ley 14.118/21 que instituye el Programa Casa Verde y Amarela 12.01.2021		Ley 14.285/21 de Áreas de Preservación Permanente (APP) urbanas 26.12.2021		
Chile	Ley 21450 Integración Social y Urbana, Gestión de Suelo y Plan de Emergencia Habitacional 27.05.2022			Ley 20.958 Aportes al Espacio Público 18.11.2020		Ley 21477 Modifica el procedimiento de saneamiento y regulación de lotos y extiende su vigencia 10.08.2021
Colombia	Ley 2079/2021 Vivienda y Hábitat 14.01.2021					Ley 2044 Normas para el Saneamiento de Predios Ocupados por asentamientos humanos ilegales 30.07.2020
Ecuador		Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social 25.03.2022		R. 012-CTUGS-2022 Clasificación y subclasificación del Suelo Urbano, edificabilidades y ocupación del suelo 08.03.2022		
Mexico	Reforma Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 01.06.2021 28.03.2022	Programa de reactivación económica y producción de vivienda incluyente, popular y de trabajadores CDM 15.06.2020				
Paraguay	D. 3317/2020 Reglamento de la Ley N° 5638-2016 Fomento de la Vivienda y el Desarrollo Urbano 10.02.2020	Ley 6807/2021 Amplia los artículos de la Ley 3637-2009 Creación del FONAVIS 22.12.2021				
Perú	Ley 31313 Desarrollo Urbano Sostenible 25.07.2021	Política Nacional de Vivienda y Urbanismo 15.07.2021		Ley 31199 Gestión y Protección de los Espacios Públicos 22.05.2021		Ley 31056 Habilitación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización 21.10.2020
Uruguay		D. 59/022 Creación del programa Habitacional "Entre Todos" 26.08.2022	Guía para la Planificación de la Movilidad Urbana Sostenible 12.08.2021			
Venezuela	Proyecto de Ley Orgánica sobre el Derecho a la Ciudad 20.07.2021		Ley para la Promoción del Ciclismo Urbano 11.11.2021			
LEYENDA	Nueva Ley o Reglamento					
	Modificaciones					

FIG. 1 / Nueva legislación urbana en Latinoamérica (2020-2022)

Fuente: Elaboración propia

renovadoras en el derecho urbano, las cuales se pueden agrupar en tres tendencias: el derecho a la ciudad, la mezcla de usos y las *soft-laws* o agendas urbanas (URBINA MENDOZA, 2022). Todas valoran positivamente el carácter experimental de las normas, pues los problemas urbanos son inciertos y por ende el derecho se debe adaptar a ellos. En este contexto emerge el urbanismo táctico que busca intervenir el espacio urbano de manera inmediata y reversible; valorando su impacto para luego pasar a políticas mayores (BOLTON, 2020). No obstante, estas deberán ser cuidadosas, pues construyen la ilusión de cambio y evaden los problemas estructurales.

El derecho urbano en Latinoamérica es diverso (FIG. 1). Sus alcances varían significativamente entre países, causa de una experiencia diferencial de la pandemia y el ordenamiento jurídico preexistente. Existe un consenso sobre la autonomía de las escalas intermedias de gobierno (regiones, municipios, ayuntamientos) en temas urbanos. La capacidad de decidir directamente sobre el espacio administrado con base en normativas locales (ŚLESZYŃSKI & al., 2022; NEUMAN & al., 2021). Por ello, las mayores experimentaciones se manifestaron en la pequeña escala: el distrito, el barrio, la manzana, la casa. No obstante, el marco normativo nacional propone reglas generales que son adaptadas a escala local. Estas crean las condiciones de posibilidad de un espacio urbano resistente a la pandemia.

4.1. Argentina

Ley N° 27 551 de alquileres o locaciones urbanas (publicada el 30.06.2020). Modifica el Código Civil y Comercial de la Nación introduciendo términos mínimos para la celebración del contrato de arrendamiento. En este documento destacan las restricciones sobre el monto de pagos anticipados, garantías, pago de valor de llaves, entre otros. Asimismo, considera un plazo mínimo de 36 meses de arrendamiento para fines habitacionales. Se complementa con un congelamiento de las locaciones por un periodo mínimo de 12 meses, que permite un ajuste de precios basado en un índice elaborado por el Banco Central de la República Argentina. La ley crea el Programa Nacional de Alquiler Social, cuyo objetivo es facilitar el acceso a la vivienda para personas en situación de vulnerabilidad, víctimas de violencia de género y adulto-mayores. Consecuentemente, la Secretaría de Vivienda asume el futuro diseño e implementación de medidas en temas como las garantías de

fianza, líneas de subsidios o créditos, oferta de alquileres, entre otras. Destacando la promoción de un seguro obligatorio para cubrir el impago e indemnizaciones por daños.

Adicionalmente, Legislatura de la ciudad de Buenos Aires aprobó la Ley de Agricultura Urbana 6377-LCBA (03.12.20). Documento que genera incentivos para la creación de huertos urbanos con un fuerte enfoque participativo. El objetivo es garantizar la seguridad alimentaria de las familias más vulnerables, mediante capacitación, asistencia y otorgamiento de permisos especiales. En este marco, se presta especial atención a la identificación de predios ociosos que puedan ser transformados en huertos públicos comunitarios. Apoyándose en mecanismos de fideicomiso por un plazo no mayor a 5 años.

4.2. Bolivia

La Política Nacional de Desarrollo Integral de Ciudades (publicada el 08.10.2020), es una agenda suscrita por el gobierno boliviano. Materializada en un documento elaborado conjuntamente por la ONG Ciudadanía y la Cooperación Suiza en Bolivia. Este identifica los tres problemas o factores que limitan el desarrollo de los espacios urbanos: la urbanización sin control, la baja productividad urbano-rural y la débil gobernanza urbana. Concluye en una serie de recomendaciones a aplicarse en un horizonte de 15 años o tres legislaturas ordinarias, esto para garantizar la continuidad del proyecto. Este documento destaca por su enfoque participativo, pues fue producto de numerosos talleres desarrollados en las provincias del país. Por ello cuenta con cierta legitimidad ciudadana.

Creación del Programa Nacional de Fomento a la Agricultura Urbana y Periurbana (publicada el 01.12.2021) mediante el decreto 4632-2021. Idea desarrollada por la Institución Pública Desconcertada de Soberanía Alimentaria, fundada en 2014. El objetivo del programa es promover la agricultura local de la mano de las comunidades urbanas y periurbanas, a fin de mejorar el valor del suelo con actividades primarias. Destina un financiamiento de 79 millones de pesos bolivianos a ejecutarse en los próximos dos años.

4.3. Brasil

Ley 14.118/21 que Instituye el Programa Casa Verde y Amarilla (publicada el 12.01.2021). Cuyo

objetivo es ampliar la oferta de viviendas enfocadas a población de bajos recursos. Las modalidades contempladas son la regularización de tierras, mejoramiento de viviendas y el arrendamiento social. Asimismo, incluye financiamiento de vivienda a tasas de interés más bajas. Reduciendo los gastos por agencia operativa, los mismos que son asumidos por un fondo de garantía financiero. Cabe destacar que este nuevo programa modificó las categorías de ingresos mensuales de programas anteriores (Mi casa, mi vida), reduciendo las tasas de interés.

Ley 14.285/21 de Áreas Urbanas de Preservación Permanente (publicada el 29.12.2021). Modifica el Código Forestal, facultando a los gobiernos locales a definir bandas marginales distintas a la norma precedente. Es decir, permite bajo ciertos arreglos legales la ocupación de zonas de ribera o áreas expuestas a peligros naturales.

Finalmente, merecen especial atención las propuestas legislativas que no llegaron a aprobarse por motivos diversos y que se enfocaban en diversos problemas urbanos tales como los desahucios (Proyecto de Ley 2093/2020), protección a empresas y profesionales de transporte (Proyecto de Ley 4.049/2020), impago de beneficiarios de programas habitacionales, entre otros.

4.4. Chile

Ley 20.958 Aportes al Espacio Público (publicada el 17.05.2019 en vigor a partir del 18.11.2020). Este documento incorpora a la Ley General de Urbanismo el capítulo destinado a las "Mitigaciones y aportes al espacio público", donde se describen las responsabilidades derivadas de proyectos inmobiliarios de gran magnitud. A partir de la fecha indicada tanto para proyectos públicos como privados se hacen obligatorios los Informes de Mitigación de Impacto Vial (IMIV) y un aporte oneroso equivalente al avalúo del terreno a ceder. Busca crear fondos públicos para mejorar las condiciones de los espacios urbanos.

Proyecto de Ley Integración Social y Urbana (aprobado el 03.03.2022, pendiente de promulgación). Busca darles celeridad a los procesos legales de habilitación de suelo para vivienda; asimismo empodera a las cooperativas de viviendas como actores en la reducción del déficit. Exige la incorporación de programas de vivienda de interés público en los Planes Reguladores, complementada con la nueva figura del Plan Maestro de Regeneración con enfoque

de participación ciudadana. Finalmente, el documento encarga al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) la elaboración del Plan de Emergencia Habitacional durante el primer semestre del 2022.

4.5. Colombia

Ley 2079.2021 Vivienda y Hábitat (aprobada el 14.01.2021). Eleva a la categoría de Política de Estado (PE) a la política pública de vivienda y hábitat. En consecuencia, establece la obligatoriedad en su desarrollo legislativo y administrativo desde la escala nacional hasta la escala municipal. Mejora las condiciones de financiamiento, ampliando a 30 años el plazo máximo para pago de crédito. Implementa subsidios y promueve la oferta de suelo urbanizable. Se establece explícitamente que la tasa de interés de programas de vivienda social deberá ser igual o menor que las tasas comerciales. Por otro lado, este documento define también los límites de acción y actuación urbanística, así como las normas de uso y aprovechamiento del suelo. Incluye el detalle de los mecanismos de captación de plusvalía y posterior ejecución de recursos. Finalmente, amplía las definiciones de vivienda a Vivienda de Interés Cultural (VIC) y vivienda de interés social rural, las cuales serán beneficiarias de las fuentes de financiamiento hipotecario tradicional y leasing habitacional.

4.6. Ecuador

Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social (aprobada el 25.03.2021, pendiente de promulgación). Delega funciones de gestión a los gobiernos autónomos descentralizados en materia de vivienda popular. Crea la modalidad de arrendamiento social con opción de compra para personas que no sean sujetas a crédito. Asimismo, establece las sanciones aplicadas a todos los actores en proyectos de vivienda social, públicos y privados, arrendadores y arrendatarios. Por otro lado, considera la integración socio espacial como eje de acción en los programas de vivienda, priorizando la habilitación de suelo urbano en zonas urbanas consolidadas. Para agilizar este proceso, la ley genera el Banco de Suelo para vivienda de Interés Social. Finalmente, plantea subsidios destinados a la adquisición de vivienda nueva, usada o suelo con destino a autoconstrucción de vivienda.

Resolución 012-CTUGS-2022 Clasificación y subclasificación del Suelo Urbano, edificabilidades y ocupación del suelo; y lineamiento para la delimitación de los centros urbanos y el suelo vacante (aprobada el 08.03.22). Detalla los criterios y cálculos para definir la frontera entre lo urbano y lo rural, así como sus categorías intermedias y el proceso de transformación de cada una de ellas. Pone especial énfasis en la dimensión de riesgos, movilidad y transporte. Finalmente, propone la inclusión de estos criterios en la definición de los planes urbanos y territoriales.

4.7. México

Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (reforma del 01.06.2021). Entre sus novedades destaca la creación de Institutos de Planeación Municipales para fortalecer la gestión del territorio. Asimismo, considera la creación de zonas metropolitanas o zonas conurbadas interestatales para la posterior elaboración de Planes Regionales. Con ello se fomenta la regulación de manera conjunta y coordinada. Las localidades con población menor a 100 mil habitantes buscarán la cooperación con los municipios vecinos para ser incluidos en el Instituto de Planeación que corresponda.

Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (reforma 28.03.2022). Sugiere la creación de organismo para la participación social y consulta en temas urbanos, entes auxiliares al ayuntamiento con carácter de consejos municipales o parte del Instituto Municipal de Planeación. Describe también las funciones a desarrollar en el ámbito de la gestión urbana, dentro de las cuales destaca la autorización de obras por colaboración. Por otro lado, exige la convocatoria a representantes de la sociedad civil y organizaciones vecinales en caso se proyecten planes o acciones urbanas que afecten significativamente a los sectores de la ciudad.

En el caso de Ciudad de México destaca el “Programa de reactivación económica y producción de vivienda incluyente, popular y de trabajadores en la Ciudad de México” (publicada el 15.06.2020). Medida que busca reducir el déficit de vivienda desde la promoción de edificaciones o postulación de proyectos inmobiliarios de pequeña escala. En su mayoría promovidos por terceros; es decir, por entes privados e incluso por personas naturales.

4.8. Paraguay

Decreto 5876/2021 (publicado el 20.08.21) que “Amplía el alcance del Régimen Tributario para la financiación de compra y construcción de primera vivienda”. Es una medida impulsada por la Agencia Financiera de Desarrollo, organismo encargado del financiamiento de los programas habitacionales de vivienda social. La medida puntual es la reducción del impuesto aplicado a sobre los intereses, comisiones y recargos de las hipotecas destinadas a la primera vivienda. Pasa de un 10% a un 5% del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

Ley 6807/2021 (aprobada el 22.12.21) que “Amplía los artículos de la Ley 3637-2009 Creación del Fondo Nacional de Vivienda Social”. Entre sus alcances está la priorización de los programas de vivienda para sectores de pobreza y pobreza extrema. Asimismo, amplía la disponibilidad de fondos para subsidios. Donde destacan la ayuda estatal única no reembolsable para la construcción o adquisición de vivienda y los subsidios otorgados a las cooperativas de vivienda. Establece que el monto de estas ayudas estará entre un 15% y un 95% del valor de la vivienda.

4.9. Uruguay

Guía para la Planificación de la Movilidad Urbana Sostenible (publicada el 15.09.21). Documento que busca sentar las bases de una futura política nacional. Fue elaborado por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, en el marco del Proyecto NUMP Uruguay (Programa Nacional de Movilidad Urbana) financiado por EUROCLIMA. Propone una metodología para la implementación de prácticas de movilidad sostenible; destacan las medidas a favor de los desplazamientos a pie, bicicletas, transporte público colectivo y desincentivo al uso del auto privado. Para su implementación sugiere el desarrollo de un Plan Sectorial según los alcances de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), Ley 18.308 de 2008.

Decreto 100/020 (aprobado el 16.04.20) de “Modificaciones a la Ley 18.795 (2011)”. Crea una serie de beneficios tributarios a la vivienda social, tales como los fondos de garantía de créditos hipotecarios. Aclara las facultades de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), la cual no puede ejercer que propietaria de las unidades habitacionales generadas. Finalmente, incorpora la figura de los fideicomisos de garantía al régimen de propiedad horizontal.

Decreto 59/022 (aprobado el 26.08.22) de Creación del programa Habitacional "Entre Todos". El cual promueve el acceso a vivienda a sectores socioeconómicos bajo, medio bajo y medio de la población. Detalla las modalidades de compraventa, promesa de compraventa y arrendamiento con opción a compra. Finalmente, propone la implementación de subsidios de capital y/o cuota, que son contribuciones no reembolsables que alcanzan hasta el 30% del precio financiado.

4.10. Venezuela

Ley para la Promoción del Ciclismo Urbano (aprobada el 11.11.21). Detalla los derechos de los ciclistas urbanos. Asimismo, recomienda incentivos para estos usuarios, tales como la atención preferencial en oficinas y demás organismos públicos. Prioridad de créditos personales destinados a la adquisición de una o más bicicletas. Obliga a los ayuntamientos a la creación de las ciclovías; así como la implementación de programas de cierre de vías públicas para una vida activa y programas de préstamos de bicicletas. Finalmente, dispone la creación de estacionamientos de bicicletas en dependencias públicas y privadas.

Proyecto de Ley Orgánica sobre el Derecho a la Ciudad (enviado el 20.07.21). Documento que busca los principios de un espacio urbano inclusivo, democrático, soberano. Propone la creación del Sistema de Planificación Nacional Popular, con base en los procesos de participación ciudadana que discutan el estado de la renta urbana. Finalmente, propone revisar la Ley Orgánica para Terrenos y Viviendas (2011) y la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1987) desde una perspectiva Ecosocialista. Es decir, buscando un equilibrio entre el crecimiento urbano y la protección del medio ambiente.

5. El caso peruano

El Perú posee tres poderes de estado: ejecutivo, legislativo y judicial. El poder legislativo es el encargado de la aprobación de las leyes y normas; no obstante, el poder ejecutivo formado por la Presidencia y Consejo de Ministros (PCM) también poseen atribuciones en materia legislativa. Lo cual crea un complejo ordenamiento jurídico compuesto por tres niveles: La Constitución Política del Perú (CPP) ocupa la posición más importante, seguida de los actos legislativos (ley del

congreso, decreto legislativo, decreto de urgencia) y finalmente los actos administrativos (decreto supremo, resolución ministerial, reglamentos y resoluciones generales) (RUBIO & ARCE, 2017). Cabe destacar que este ordenamiento obedece a un alineamiento desde los principios hacia las acciones, de lo general a lo específico. Las leyes aprobadas necesitan de instrumentos jurídicos complementarios: los reglamentos. Estos detallan los procesos, derechos y responsabilidades de los actores; sanciones y otras prescripciones que evitan la distorsión de la ley. Evitan la discrecionalidad en su aplicación (ALVARADO RODRÍGUEZ, 2017). La aprobación de una ley no implica la aprobación inmediata de su reglamento, este último usualmente tiene plazos que ocasionalmente se extienden más de lo debido. Usualmente, los reglamentos son elaborados por el ejecutivo y sus órganos constitucionales: los ministerios. Instituciones especializadas en diversos ámbitos como la agricultura, transporte, vivienda, seguridad, entre otras. El Perú cuenta con 19 ministerios, de los cuales uno está vinculado al urbanismo: el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). Este está encargado de la elaboración de instrumentos de gestión tales como políticas, reglamentos, normas técnicas, etc.

La pandemia condujo a un Estado de Emergencia (EM), publicado el 15 de marzo de 2020 mediante la figura del Decreto Supremo (DS). Constitucionalmente, este periodo no puede exceder los 60 días calendario, por ello el estado se vio obligado a ampliarlo sucesivamente. El fin de la emergencia sanitaria, en términos legales, se haría efectivo el 27 de octubre de 2022. Durante este período se suspendieron ciertos derechos constitucionales como el libre tránsito. Teóricamente, esta situación no altera el ordenamiento jurídico del estado peruano. No obstante, fue capaz de modificar ciertos procesos administrativos como el debate o aprobación de nuevas leyes. Ejemplo de ello fue la modificación del reglamento interno del Congreso de la República (CR) en 2021, donde se exonera de la segunda votación para propuestas legislativas que superen las tres quintas partes de votos a favor (RL 023-2020-2021-CR). Lo cual implica mayor celeridad en la aprobación de nuevas leyes. Sin embargo, esta simplificación no solo tiene efectos positivos, pues avala propuestas que no cuentan con el beneficio del debate de comisiones o plenarias. Es decir, la rapidez en su aprobación no garantiza necesariamente la calidad de estas. Por otro lado, durante el EM los ayuntamientos se empoderaron y tomaron acciones de control urbano. La Ley Orgánica de Municipalidades

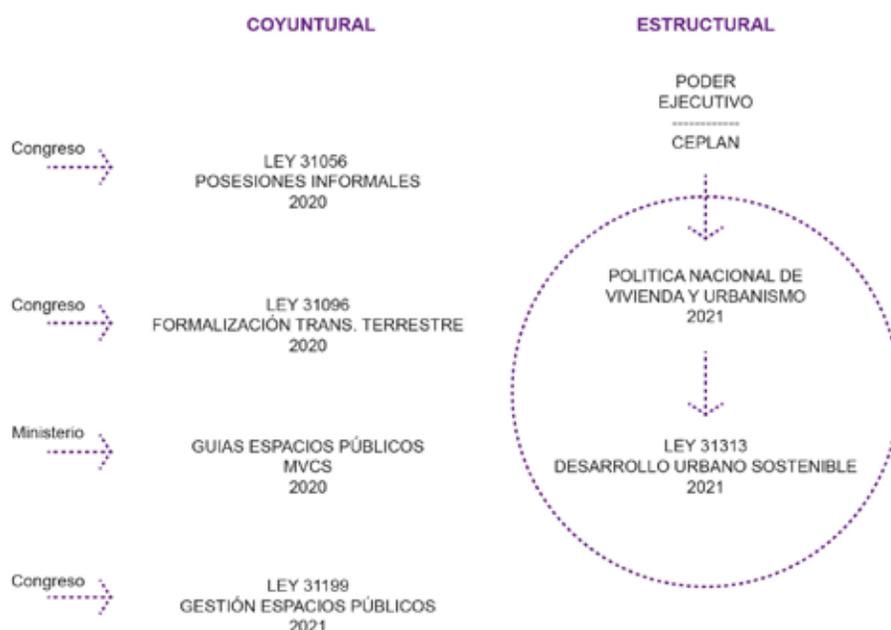


Fig. 2 / Diseño institucional de la nueva legislación urbana en Perú (2020-2022)

Fuente: Elaboración propia

(Ley 27972) en su artículo N° 73.1 detalla las competencias de los ayuntamientos en el marco de la gestión urbano-territorial. Estos organismos son autónomos en sus decisiones siempre y cuando no contravengan las leyes nacionales. En el escenario de pandemia, los ayuntamientos utilizaron frecuentemente la figura de la Ordenanza Municipal (OM) como sucedáneo de las leyes. Con el fin de intervenir aspectos como la movilidad urbana, actividades comerciales, manejo de residuos, etc. Es decir, la emergencia favoreció el accionar táctico local a falta de regulaciones nacionales específicas. Con lo cual se evidenció una superposición de responsabilidades, habida cuenta que la pandemia planteó problemas nuevos y difíciles de reglamentar.

En el período 2020-2022 se aprobaron seis nuevos documentos normativos vinculados a la gestión urbana (Fig. 2). La mayoría de estos recuperan proyectos de ley elaborados antes del 2020; no obstante, el contenido de los documentos fue construido durante la pandemia. Solamente dos poseen un carácter estructural, pues las restantes fueron leyes inducidas por el apremio de la emergencia. El elemento de

valoración es el diseño institucional de las nuevas normas. Es, decir cómo estas se insertan en el marco vigente, si dan continuidad o contrastan con las medidas previas. En el caso peruano destacan la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo (PNVU) y consecuente Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (DUS). Ambos por su estructura y extensión plantean cambios significativos. Asimismo, estas son resultado de un largo proceso de debate y aprobación, intermedio no solo por el congreso sino por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). En contraste, las cuatro leyes restantes son coyunturales, pues reproducen las prescripciones de las leyes precedentes. Es decir, son meras extensiones del modelo existente.

5.1. Políticas urbanas

Una política de estado es el conjunto de acciones estatales enfocadas en resolver un problema específico. En el caso urbano el problema público se puede descomponer de dos dimensiones: la vivienda y el saneamiento básico. Durante las

últimas décadas las políticas de vivienda se enfocaron en soluciones basadas en el mercado, especialmente en el periodo 1993-2001 (CASTILLO GARCÍA, 2021). No fue hasta el nuevo milenio que el estado dedicó esfuerzos a modernizar este enfoque. Mediante una reinstitucionalización del sector, creando el ministerio de vivienda y la promoviendo los programas habitacionales basados en el financiamiento. Es decir, la creación de bonos habitacionales que fomenten la compra de nueva vivienda o suelo urbano. Sin embargo, estas acciones no estaban alineadas una política mayor. Pues de las 35 políticas de estado del acuerdo nacional, solo una está enfocada en los problemas urbanos (Política de Estado, PE, N°34); asimismo, de las más de 50 políticas sectoriales (ministerios) solamente dos tocaban temas propios de los asentamientos urbanos. En otras palabras, el país adolecía de visiones integrales de este problema.

Esta situación se revirtió en 2021 con la publicación de la PNVU, cuyos ejes principales son el derecho a la vivienda y derecho a la ciudad (MVCS, 2022a). Este es un documento elaborado durante la pandemia, coyuntura a la cual se sumaron los diversos cambios políticos dentro y fuera del ministerio de vivienda. Factores que en cierto modo condicionaron su elaboración y aprobación. Pues como toda política pública, esta debió pasar varios filtros impuestos por el CEPLAN, destacando la participación ciudadana que en su mayoría se llevó a cabo virtualmente. El aporte más significativo de la política fue la definición del problema público como las “inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población”, de la cual se descomponen los conceptos de habitabilidad interna y habitabilidad externa. Es decir, la reconciliación entre la edificación y la ciudad, que ha sido una demanda consistente a lo largo del tiempo (CASTILLO GARCÍA, 2021). Asimismo, la PNVU identifica a la desigualdad como un efecto directo del problema público, del mismo modo a la afectación de la salud de los ciudadanos en pandemia. Otorga una explicación “urbana” a los principales problemas sociales que aquejan al país. Finalmente, la situación futura deseada se materializa en 12 lineamientos y 33 Servicios de la política de vivienda y urbanismo (SS) que son prestaciones intangibles otorgadas a los usuarios como el propio estado, los ayuntamientos o la ciudadanía. Cuya finalidad es crear productos alineados con los objetivos prioritarios. Tales como mejorar el marco metodológico de la planificación mediante manuales y reglamentos, o promover proyectos integrales de densificación urbana.

La novel política de vivienda es un documento teórico muy interesante, que anima el debate sobre el modelo urbano a seguir. También ha sido capaz de consumir algunos alcances en productos concretos. No obstante, se ve frenada por las debilidades estructurales del estado en sus distintas escalas. Menos de la mitad de los SS propuestos cuentan con normas específicas para su implementación y la mayoría de ellos no pueden medirse mediante indicadores previos (MVCS, 2022b). Es decir, su diseño institucional no encaja con las atribuciones de los ayuntamientos, que son los encargados de la aplicación de la política. Por ello, es necesario la implementación de nuevas leyes y reglamentos que den soporte a estas iniciativas. Asimismo, se evidencia una desarticulación entre los documentos de planeamiento local y la política reciente; situación que solo se solucionará con la actualización de la totalidad planes urbanos a nivel nacional. Reto demasiado ambicioso teniendo en cuenta la poca capacidad de gestión de los ayuntamientos.

La PNVU es el punto de partida para un cambio estructural, que lógicamente tendrá una implementación lenta. Ha marcado un antes y un después en términos de políticas públicas. Mira hacia el futuro ignorando los problemas previos como los asentamientos informales, asumiendo que un paquete de normas revertirá un problema presente desde muchas décadas atrás. Muestra de ello es que solamente un lineamiento está enfocado a este tema: L2.3. “Desincentivar la ocupación informal y especulativa del suelo en las ciudades”. Otro punto negativo de la política de vivienda es su desconexión con los problemas de transporte y movilidad. Este hecho deriva de la jerarquía de los órganos constitucionales: la separación entre el MVCS y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Una visión global de la ciudad implica enfrentar de manera simultánea ambos problemas; sin embargo, la nueva política se encierra en sus pretensiones. Analiza superficialmente el tema de los desplazamientos dentro de la ciudad y sus implicancias en la elección del lugar de residencia, la renta, actividades económicas, entre otros factores. En otras palabras, se convierte en un documento autoexcluyente.

La Ley DUS es el primer producto visible de la política, pues esta está vinculada al lineamiento que propone “Mejorar el marco metodológico de la planificación urbana y territorial a nivel nacional” (L1.1). Fue una meta a corto plazo indispensable para la continuidad de la política. Esta ley completó un vacío disciplinar que data

de los orígenes de la democracia peruana, pues no existe referente alguno de una ley general de suelo, ley urbana o similar. La conformación de la Comisión Nacional de la Vivienda a mediados del siglo XX inició un proceso de modernización estatal, en este marco se elaboró el primer “Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1974-1990”. Este sería reemplazado por el plan nacional de urbanismo “PERÚ: Territorio para Todos 2006-2015”, el cual prescribió la redacción de un Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS). El cual vería la luz en 2011, para ser actualizado cinco años después en 2016. En conclusión, el gobierno peruano fue aplazando la creación de una Ley integradora durante aproximadamente 15 años, desde el 2006 hasta el 2021.

La ley DUS complementa los alcances del RATDUS. No deroga ni elimina sus alcances, por el contrario, amplía las ideas novedosas identificadas por la política. No obstante, en el documento se encuentran disposiciones que asumen una derogación implícita, pues esta posee una mayor jerarquía. Esta ley enriquece el panorama conceptual de la planificación con los principios de igualdad, equidad espacial, participación, diversidad, movilidad sostenible, asequibilidad de la vivienda, entre otros. Está completamente alineada la PNVU, hecho que le otorga un carácter articulador que contrasta con otras medidas de urgencia que usualmente ignoran el marco previo. La totalidad de la ley tiene interés para los gestores urbanos, amplía el bagaje disciplinar con temas como la participación ciudadana efectiva (Art. 11). Es decir, el fomento de la participación en los procesos de planificación, respetando las particularidades culturales y lingüísticas, sobre todo en pueblos originarios. Asimismo, destaca la participación en el incremento del valor de suelo (Art. 54). Medida que permite a los ayuntamientos implementar medidas de captura de plusvalía cuando este incremento está relacionado con el accionar público. Se aplica en casos de infraestructura o recalificación de suelo. Por otro lado, tipifica delitos urbanísticos (Art. 100); mediante una estructura de sanciones que incorpora al código penal dos delitos derivados de la gestión del suelo. A saber, el delito por omisión de funciones y delito por fomentar la ocupación de suelo no planificado. Asimismo, plantea medidas disuasorias ante la ocupación de áreas periféricas (2ª disposición modificatoria). Tal como la penalización al crecimiento especulativo del suelo, mediante el incremento del impuesto

predial en caso la promoción urbana no se habite de manera efectiva.

Sin embargo, la Ley DUS no termina de concretar sus propuestas, pues un documento de estas características solo se operativiza con la aprobación de su reglamento. Debido a la amplitud de la ley, conformada por 103 artículos y 20 disposiciones complementarias, ha sido imposible sintetizar sus alcances en un solo reglamento. Por ello, el MVCS proyectó la elaboración de cinco reglamentos específicos. Teóricamente, cuando estos estén publicados la ley podrá aplicarse a cabalidad. Actualmente, se cuenta con un único reglamento que vio la luz luego de 15 meses de publicada la ley, el “Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible” de octubre de 2022. Esa situación hace prever un largo periodo de vacío legal o “tiempo muerto”. Si a este problema se suma la inestabilidad política y los cambios de gobierno, aumenta el riesgo de perder todos los beneficios de la ley. Pues las ciudades peruanas continúan creciendo descontroladamente pese a las innovaciones urbanas descritas previamente.

Se debe subrayar que la ley DUS reproduce las limitaciones de la política de vivienda; en lo concerniente a las nuevas Habilitaciones Urbanas, pues el texto adolece de medidas aplicadas a los estándares de diseño urbano. Si bien es cierto, estas medidas se plantean en el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) la nueva ley no propone un examen de estos parámetros. Asimismo, evita tocar la Ley 29090 de “Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones” donde están detallados los procesos administrativos, facultades de los ayuntamientos. En consecuencia, los beneficios globales de la planificación se ven opacados por la gestión local del suelo, que ejecutada bajo ciertas circunstancias pueden deteriorar las condiciones de habitabilidad. Finalmente, el tema de la movilidad urbana está totalmente ausente del marco de la ley. Pese a estar incluido “textualmente” en los principios (Art. 4.1-j) y la vivienda social (Art. 81.4), la reflexión es pobre y no conecta con reglamento alguno.

5.2. Vivienda y asentamientos informales

Antes de la aprobación de la PNVU solo existía un referente de política sectorial de vivienda, se trata del “Plan Nacional de Vivienda – Vivienda para todos: Lineamientos de política 2006-2015”.

En ese entonces el problema de la vivienda no se entendía como un tema de la calidad habitacional, cualidades propias del parque de viviendas. Más bien se enfocaba en el número de viviendas disponibles. El ministerio de vivienda idearía una estrategia de financiamiento mediante bonos, dentro de la cual destacaría el Bono Familiar Habitacional (BFH) vigente hasta el día de hoy. No obstante, sus alcances fueron limitados, pues se trató de un producto dirigido a la clase media. En cierta medida, este se convirtió en factor de diferenciación social y movilidad residencial (CALDERÓN COCKBURN, 2009). Pues la informalidad en la tenencia del suelo impide a los ciudadanos acceder a este tipo beneficios orientados a una suerte de clase urbana privilegiada: el trabajador formal. En respuesta, la nueva PNVU identifica este problema como un objetivo prioritario (OP.3): “Incrementar el acceso a una vivienda adecuada en las ciudades y centros poblados del país, priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social”. Este se descompone en tres lineamientos que buscan ampliar las alternativas de acceso a la vivienda, considerando las distintas realidades locales. La política propone el rediseño de los subsidios habitacionales vigentes como medida complementaria a una mejor orientación al ciudadano. Sin embargo, las buenas intenciones se ven obstaculizadas por la ausencia de normas; pues se ameritaría de una modificación significativa de reglamento operativo del BFH, sobre todo en lo concerniente a los montos de ahorro mínimo requerido (MVCS, 2022a).

En este sentido, la Ley DUS ofrece mayores luces, aunque en la práctica no profundice en el problema de la vivienda. Su mayor aporte es la creación de dos nuevas tipologías habitacionales: la Vivienda de Interés Social (VIS) y la Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIS-P). Modelos que por su novedad no terminan de encajar con los esquemas de financiación vigentes. Hecho que condiciona su éxito a futuro si no se toman las acciones debidas por parte del programa MIVIVIENDA. Por otro lado, la Ley demanda la inclusión de la vivienda social en los planes urbanos (Art. 83), así como la posibilidad de creación de un Operador Público de Suelo entendido como una empresa de derecho público (Art. 76). Finalmente, exige a las futuras promociones urbanas de alta y media densidad una zonificación inclusiva; es decir, la cesión de un porcentaje de superficie para fines de vivienda social (Art.49). Acciones que buscan revertir o menguar las condiciones de segregación residencial presentes en las ciudades peruanas.

En contraste, el 2020 se aprobó la Ley 31056 “Ley que amplía los plazos de la titulación de terrenos ocupados por posesiones informales y dicta medidas para la formalización”. Se trata de una medida reactiva ante la emergencia habitacional del país. Al tratarse de un documento previo a la PNVU y la Ley DUS, lógicamente no está lineada a estas. Representa la continuidad de estrategias generalizadas durante los años 2000, que sobre el papel han demostrado su ineficacia. Esta ley está orientada a los asentamientos urbanos informales, invasiones o promociones urbanas irregulares; propone nuevas medidas para su legalización. Busca garantizar el acceso a un suelo seguro que permita a los ciudadanos gozar de servicios públicos. El Perú posee un Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), creado en 1996, es el encargado de registrar gratuitamente estas propiedades y así beneficiar a la población vulnerable. Generó un conflicto de intereses con los ayuntamientos que vieron amenazada su capacidad de regular el suelo. Ignorando los alcances de la planificación. Se concluye que la normativa peruana evidencia cierta benevolencia hacia la informalidad, en el sentido más amplio de la palabra. Muestra de ello es la existencia de las “Habilitaciones Urbanas de Oficio” (Ley 29090 - Art. 24), figura administrativa que permite la regularización de asentamientos que cuenten con un grado suficiente de consolidación; es decir, cuando ya existan residentes y construcciones permanentes. Se trata de una inscripción de oficio a posteriori. Esto condena gran parte de la población a vivir durante mucho tiempo en condiciones límite, sin servicios básicos y sin seguridad jurídica. Con la esperanza de una formalización forzosa, que tarde o temprano llegará. Se debe subrayar que, ninguno de los documentos analizados previamente da cuenta de este problema. Como si se tratase de un problema invisible.

Pese a sus limitaciones, esta última Ley de formalización pone ciertas condiciones para llevar a cabo este proceso. Enfatizando la vigencia del régimen especial, el cual finalizará el año 2026 y con él las facultades del COFOPRI. Asimismo, limita su aplicación a asentamientos irregulares posteriores al 2004 y anteriores al 2016; es decir, excluye a las ocupaciones recientes. La condición de propiedad única, la tenencia pacífica y la ocupación por más de diez años son detalles que restringen la formalización. La ley al no plantear modificaciones sustanciales representa la continuidad de un modelo de crecimiento que produce la mayoría de los problemas

urbanos actuales (MVCS, 2022a). Finalmente, esta norma no garantiza que una vez finalizado el plazo este no se vuelva a ampliar, hecho que sucedió por lo menos en cuatro oportunidades durante el período 2006-2019. A saber, luego de crearse el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación (Ley N°28923) se publicaron sucesivamente las leyes 29320, 29802, 30513 y 30711 que le dieron continuidad.

5.3. Espacio público y derecho a la ciudad

Durante el 2021, el MVCS elaboró un total de cinco guías de intervención de espacios públicos; en respuesta a directrices sanitarias como el distanciamiento social y la limitación de desplazamientos. Este conjunto de manuales conserva un enfoque táctico. Pues no se enfoca en la ejecución de grandes infraestructuras, al contrario, propone acciones inmediatas sobre los espacios públicos tales como calles, parques, plazas y jardines. No se constituyen en documentos vinculantes; es decir, no generan responsabilidad alguna a los ayuntamientos. A nivel normativo, no existen antecedentes de guías de diseño urbano similares; pues los únicos documentos técnicos que abordan los componentes urbanos son las normas GH 010 y GH 020, ambas incluidas en el apartado de HU del RNE. Por ello, estas solo brindan directrices a las nuevas promociones urbanas; dejando olvidados a los espacios actuales que usualmente muestran problemas de diseño. Los manuales completan ese vacío con una visión amplia. Fomentan la creación de espacios bio-seguros adaptados a la nueva normalidad, que usualmente se asocia con movimientos a favor del transporte alternativo y las distancias caminables. A continuación, se enumeran en orden cronológico los cinco documentos:

- Guía para el uso temporal de espacios públicos colindantes a restaurantes y servicios afines autorizados, así como establecimientos culturales (20.02.2021)
- Guía de acondicionamiento de espacios públicos abiertos en el marco del Estado de Emergencia Nacional consecuencia de la COVID-19 (11.04.2021)
- Guía de implementación de Vías Activas en el marco del Estado de Emergencia Nacional consecuencia de la COVID-19 (13.04.2021)

- Guía para el uso temporal de espacios próximos a mercados de abastos (13.05.2021)
- Guía para el diseño e implementación de intervenciones en vías locales (23.07.2021)

El contenido de los manuales fue acumulativo, ya que muchas de las directrices propuestas fueron perfeccionadas en el manual posterior. Pese a que estos documentos se orientan a espacios urbanos y situaciones específicas, comparten un mismo ideal: un diseño urbano que privilegie a los peatones y desincentive el uso del automóvil privado. Asimismo, otorga herramientas técnicas para que los ayuntamientos puedan intervenirlos de manera temporal y transformarlos en lugares de utilización colectiva o de promoción de los comercios locales. Ejemplo de ello son las terrazas gastronómicas y las vías activas. Las cuales se hicieron posible gracias a los decretos de urgencia DS 187-2020-PCM y DS 008-2021-PCM, que desde el marco del EM facultaron a los gobiernos locales la cesión gratuita de derechos de utilización de espacios públicos. Finalmente, se debe destacar que solo el último manual logró desarrollar directrices para la financiación y ejecución en cuanto a obra civil. Pues detalla los pasos para convertir las ideas de intervención en proyectos de inversión. Crea una serie de fichas técnicas que podrán ser usadas por los ayuntamientos para agilizar su financiamiento.

El mayor aporte normativo es la Ley 31199 de "Gestión y Protección de Espacios Públicos" del 2021. Propone medidas en contra de la privatización de los espacios públicos, en el sentido más amplio de la palabra. Tiene como primeros antecedentes a la Ley 26664 de 1996 que enfatiza la condición inalienable de los espacios comunes. El segundo antecedente es la Ley 29090 que regula las promociones urbanas, donde se consideran los aportes normativos obligatorios para temas de recreación como parques y plazas (Art. 3). Estas directrices se complementan con la norma técnica TH 010 que detalla el porcentaje de áreas destinadas para recreación, el cual varía entre un 4% y 15% dependiendo del tipo de urbanización. En este sentido, la nueva Ley consolida el valor de los espacios públicos, enfatizando su carácter intangible como bien público y garantizando el libre acceso en ellos. Dispone una serie de infracciones civiles y penales por causales como el deterioro de elementos urbanos, ocupación temporal o permanente, incumplimiento de concesiones, entre otros. No obstante, detalla la posibilidad de una desafectación o reversión del título de espacio público.

Siempre y cuando se verifiquen las condiciones de beneficio público tal como un equipamiento urbano de importancia. Asimismo, considera una reposición en superficie y condiciones similares o mejores; es decir, la dotación de espacios públicos no puede verse reducida, pues las ciudades peruanas parten de un severo déficit de estos.

El marco normativo peruano estaba preparado para la gestión de los espacios públicos; sin embargo, la autonomía de los ayuntamientos entorpecía este proceso. Habida cuenta de las infracciones típicas en el ámbito peruano, como el comercio ambulatorio, cierre o enrejado, concesión irregular e incluso la desafectación con la venia de los ayuntamientos. La ley emerge como una solución; no obstante, esta aún no posee un reglamento específico. Finalmente, cabe destacar que existe una desconexión entre la ley y la norma técnica vigente; pues no se consideran modificaciones al reglamento de Habilitaciones Urbanas (HU) en lo concerniente a los aportes normativos. Por ende, las nuevas promociones urbanas mantendrán los estándares anteriores, salvo los ayuntamientos propongan medidas específicas. Es decir, no se plantea subir el listón de los parámetros mínimos. Con lo cual se puede prever que el déficit de espacios públicos se mantendrá.

El derecho a la ciudad fue redescubierto en pandemia (MARICHELAR & DE SIMONE 2021). Las agendas nacionales se enriquecieron con este concepto, destacando las iniciativas peruanas. Pues en la emergencia se plantearon dos reformas constitucionales que reivindicaban explícitamente el "derecho a la ciudad": la reforma 05249-CR y 05839-CR ambas de 2020. Estas iniciativas no se aprobaron, pero fueron referentes para la PNVU, en cuyo texto se incluye este derecho solo como principio. Pues para incluirlo estructuralmente hace modificar la constitución, proceso que mucho más complicado. El derecho a la ciudad es un concepto multidimensional. Para entenderlo es pertinente valorar perspectiva de Lefebvre de "lo urbano", entendido como un conjunto de factores que moldean el "hábitat" humano. Es decir, la complejidad de la vida misma en la ciudad. Este derecho no se limita al libre tránsito o disfrute de los espacios públicos, es en esencia el derecho a la vida urbana transformada y renovada (LEFEBVRE, 1969). El término "derecho" es engañoso, pues este se relaciona más a una reivindicación que a una figura jurídica explícita. Es un concepto aglutinante o "derecho de derechos" aplicado al espacio urbano (ΑΤΤΟΗ, 2011). En este sentido,

la nueva Ley DUS define el derecho a la ciudad como "El derecho de los ciudadanos a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades o centros poblados justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, garantizando el acceso a los servicios que se aglomeran en la ciudad" (Art. 17). Asimismo, cita textualmente que "Toda persona tiene derecho a una vivienda digna y adecuada. El estado reconoce y garantiza este derecho" (Art. 83). Sintetizando, esta teoría ha sido incorporada al derecho urbano peruano. No obstante, sus alcances son imprecisos. Corren el riesgo de convertirse en frases anecdóticas, que no se traducen en medidas concretas.

5.4. Transporte y movilidad

En el caso peruano, las mayores innovaciones en transporte urbano se dieron en los años previos a la pandemia (Fig. 3). La Ley 30900 creó la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), esta se complementa con el DS 005-2019-MTC que aprueba su reglamento. Es una institución que busca ordenar el transporte urbano en el área metropolitana, considerando las distintas alternativas del mercado que fue liberalizado en la década de los noventa (DL 651-1991). En vista que la capital carece de un sistema público, se dispone la transferencia progresiva del servicio de buses articulados (consorcio PROTRANSPORTE) a la nueva autoridad del transporte: ATU. Asimismo, señala la necesidad de intervenciones más ambiciosas a nivel nacional. Esto se hizo realidad un año después con la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) mediante el DS 012-2019. Documento que ordena la implementación de un Sistema Integrado de Transportes (SIT) en las principales ciudades del país. Concretamente en las seis metrópolis regionales más pobladas. Este entramado considera el sistema de metro, BTR, metro-cable y buses complementarios. Propone la modernización del transporte; no obstante, evita el tema de la transición energética, las ciclorrutas y demás modos alternativos. En términos generales, la nueva política reconoce la necesidad de una intervención estatal en el transporte, pues el modelo enfocado en el mercado es insostenible (POOLE FULLER, 2021). Pone especial atención a la creación de consorcios, fideicomisos, subsidios y demás medidas de financiamiento para el sector transporte. Estas deberán sostener un servicio de calidad que a su vez alimente a la demanda, creando así un círculo virtuoso.

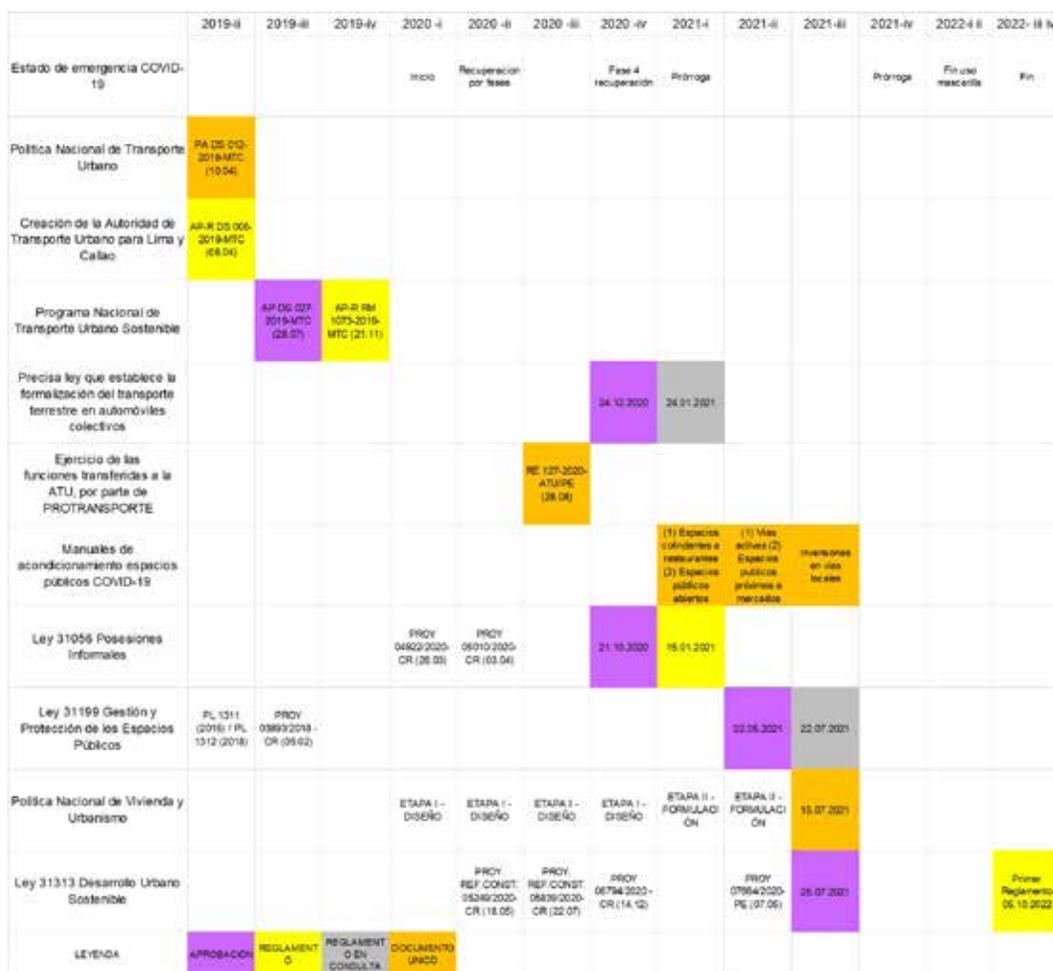


Fig. 3 / Línea de tiempo de la nueva legislación urbana en Perú (2020-2022)

Fuente: Elaboración propia

En 2020 se aprobó la Ley 31096, que amplía las definiciones de la ley 28972 (2007) que buscaba la formalización del transporte terrestre. Ante la crisis del sector, se permite el servicio de transporte interurbano en vehículos menores que usualmente carecen de condiciones para brindar este servicio. No obstante, se convierten en alternativa ante la falta de cobertura de buses formales. Los gobiernos regionales detallarán las condiciones del servicio y las características de las unidades aptas para este; en coordinación con la Superintendencia de Transporte Terrestre de Pasajeros, Carga y Mercancía (SU-TRAN). En cierta medida, la Ley fomenta la informalidad reduciendo los estándares de calidad del servicio. Anulando las innovaciones de años previos (MTC, 2021). Posteriormente, el MTC elaboró el reglamento de la ley a inicios de 2021

(RM 029-2021-MTC), Sin embargo, este ha recibido duras críticas por parte de los expertos e incluso denuncias constitucionales, pues contraviene a la PNTU. Por ello, está pendiente de aprobación definitiva. Sintetizando, en temas de transporte, la pandemia no se constituyó en un estado de excepción pues afianzó modelos urbanos insostenibles. Mediante medidas triviales y populistas, de modo similar que con los asentamientos informales. Reproduce la política de la desregulación o liberalización del transporte que se mantiene vigente desde los años 90.

6. Discusión

Los resultados demuestran que existe un movimiento global de reformas legislativas,

producidas por la pandemia. Estas innovaciones normativas tuvieron un fuerte sesgo urbano, pues las ciudades fueron el epicentro de la pandemia. A lo largo de la historia se ha evidenciado la influencia que ejercen las emergencias o desastres sobre las políticas urbanas. Dependiendo del impacto que tengan sobre el territorio, estas son capaces de redefinir el modelo de crecimiento y cambiar la legislación que lo sostiene. No obstante, este tipo de eventos suelen ser pasajeros y solo en casos excepcionales causan efectos duraderos en las ciudades. Cuando esto sucede, la conexión con las políticas públicas aumenta y se producen cambios estructurales. Caso contrario, una vez los efectos visibles desaparecen, la normalidad se vuelve a imponer, eliminando toda posibilidad de innovación. La pandemia tuvo una etapa crítica entre 2020 y 2022, aunque no haya sido eliminada formalmente, sus efectos han ido menguando y con ellos se ha recuperado el *statu quo* urbano con todas sus limitaciones (ŚLESZYŃSKI & al., 2022). Desde una perspectiva político-administrativa, tres años solo representan una fracción del periodo medio de gobierno (4 o 5 años dependiendo del país) o dos cambios de legislatura. Por ello, los efectos esperados son modestos, pues la pandemia no duró lo suficiente para fraguar cambios a largo plazo.

No obstante, el estado de excepción o emergencia ha surgido como una nueva herramienta urbana. Desde una cuestionable suspensión de derechos ha logrado reordenar ciertos aspectos de la ciudad, antes ingobernables (ESPINOSA, 2021). Asimismo, permitió tanto al gobierno nacional como a los ayuntamientos, desarrollar pilotos que con el trabajo respectivo puedan convertirse en prácticas permanentes. Es decir, la emergencia sirve de catalizador de pequeñas innovaciones aplicadas a la ciudad, estas se sostienen en los espacios de opacidad inherentes a todo marco normativo. Sin embargo, este enfoque puede conducir a una suerte de totalitarismo urbano donde el gobierno asume funciones que previamente no controlaba.

En Latinoamérica se puede afirmar que existe una legislación urbana pandémica. Las evidencias recogidas en este estudio demuestran un renovado interés por los problemas de la ciudad, los cuales se acentuaron durante la emergencia (URBINA MENDOZA, 2022). Se trata de un movimiento consistente en cuanto a intenciones, pero divergente en cuanto a resultados. El panorama de la región es muy complejo, por ello es extremadamente difícil un estudio comparativo

que identifique las mayores innovaciones. Cabe destacar que el diseño institucional de cada país es diferente. Por ejemplo, existen repúblicas federativas (Brasil, Argentina y México), donde las mayores facultades legislativas descansan en las escalas intermedias y no en el gobierno nacional. En consecuencia, las leyes obedecen a procesos completamente distintos, con lo cual imposibilita su análisis profundo. Esta situación explica la difusión de las *soft-laws* o agendas públicas, que se posicionan como manifiestos que no generan relaciones vinculantes. Es decir, no se traducen en normas explícitas.

La mayoría de los países latinoamericanos adoptaron medidas en torno a la vivienda. Se publicaron numerosas leyes integradoras y normas específicas. Destacando el creciente interés por la vivienda social y consecuentes procesos de financiamiento. En términos generales, el incremento del stock deja de ser el principal problema; pues la dificultad se encuentra en el acceso a los productos habitacionales. Problemática que ha sido abordada desde los subsidios que fueron perfeccionados durante la pandemia. Sin embargo, estas nuevas directrices colisionan con la realidad del suelo informal y el crecimiento especulativo. Solo dos países (Perú y Chile) publicaron leyes al respecto; hecho que no garantiza necesariamente una disminución del problema, pero que evidencia un leve interés por este problema que aqueja a la región. El culpable de las deficientes condiciones de habitabilidad en nuestras ciudades (AZUELA & al., 2016).

En el caso del Perú se evidencian avances significativos en materia de legislación urbana. La pandemia trajo consigo la publicación de la primera política de vivienda seria y la primera ley urbana, luego de casi dos décadas sin innovaciones. Representan un cambio estructural, pues ambas están íntimamente vinculadas. Situación que es anecdótica en el país, donde la mayoría de las leyes surgen como consecuencia de una situación de urgencia. Soluciones paliativas que reproducen o extienden las condiciones previas del ordenamiento. Muestra de ello son las tres leyes publicadas en este mismo periodo; enfocadas en la titulación de asentamientos informales, formalización del transporte terrestre y gestión de espacios públicos. Son medidas coyunturales, cuyo objetivo es mitigar problemas redescubiertos durante la pandemia. Por otro lado, los ayuntamientos se empoderaron durante el estado de emergencia, permitiendo experimentos sobre el espacio urbano en

temas como el transporte, los abastos, la formalización, las actividades comerciales, entre otros. La perspectiva de la ciudad como un laboratorio vivo tiene un efecto positivo para las pequeñas escalas de gobierno; sin embargo, estas pueden construir la ilusión de un cambio inmediato que va en contra de la construcción de políticas a largo plazo (ANGIELLO, 2021). Conduce a una confusión de facultades administrativas, que convierte a la ciudad en un feudo aislado a expensas de medidas discrecionales.

Las innovaciones legislativas se ven entorpecidas por la ausencia de documentos complementarios (ALVARADO RODRÍGUEZ, 2017). En el caso peruano las leyes y sus reglamentos no se aprueban de manera simultánea, usualmente se asigna un tiempo determinado para la elaboración y aprobación del reglamento. Creando un tiempo muerto que evita la aplicación de estas innovaciones urbanas y debilita su poder transformador. Por otro lado, el examen de las nuevas normas verifica la existencia de conceptos obtusos; tal es el caso del “derecho a la ciudad” que no deja de ser un concepto interesante, pero con pocas aplicaciones reales en el marco de la norma. En esta misma línea se destaca la publicación de manuales o agendas urbanas. Documentos que son referencia para gestionar las ciudades, amplían el bagaje metodológico, pero no terminan de conectar con la normativa vigente. Aparentemente, estas solo tienen validez en un contexto de emergencia, como resultado de la necesaria evaluación de nuevas medidas correctivas. Por otro lado, se debe destacar que los avances en política urbana (PNVU y DUS) están disociados de la norma técnica peruana: el RNE. Pues no proponen una revisión exhaustiva del reglamento de edificaciones que es el conjunto de directrices que permiten crear espacios urbanos de calidad. Pese a tener una oportunidad inmejorable por mejorar los índices y estándares, estos documentos se deslindan del tema.

Asimismo, se deja olvidada la Ley 29090 que rige los procesos administrativos de la gestión urbana. Concretamente, las disposiciones sobre Habilitación Urbana (HU) de oficio, que como se explicó es un modelo de legitimación de los asentamientos informales. En términos generales, la informalidad se reconoce como una causa directa de las inadecuadas condiciones de habitabilidad. Sin embargo, las medidas tomadas frente a esta son limitadas e incluso contradictorias. Pues durante la pandemia se aprueban dos leyes que reproducen las condiciones previas de

acceso al suelo informal (Ley 31056) y formalización del transporte terrestre (Ley 31096). Las nuevas políticas urbanas parten de un supuesto de derrota de la informalidad. Es decir, generan la ilusión de un futuro donde los problemas han sido resueltos espontáneamente. En síntesis, la pandemia pudo convertirse en el escenario idóneo para afrontar el problema de fondo; sin embargo, la necesidad de acciones inmediatas terminó por aplazar nuevamente este debate.

En el Perú existe un solo referente de políticas urbanas derivadas de situaciones de emergencia. Se trata de la Reconstrucción con Cambios (RRC). Conjunto de medidas desplegadas a partir del año 2017, cuando los efectos del fenómeno del Niño produjeron múltiples desastres naturales. Muchas ciudades se vieron afectadas por inundaciones, huaicos, deslizamientos, entre otros. El impacto social y económico fue tan fuerte que el gobierno de turno implementó acciones desde una institución similar a un ministerio, denominada la Autoridad para la RCC. Esta iniciativa terminaría por modificar los alcances de la ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Ley 29664 de 2011). Complementándola con la creación de servicios enfocados en la adaptación al cambio climático y creación de manuales técnicos enfocados en la prevención, evaluación y mitigación del riesgo. Es decir, una situación excepcional dio pie a una reformulación del marco normativo peruano, perfeccionando los documentos precedentes (ORTIZ SÁNCHEZ & al., 2022). En síntesis, las emergencias pueden ser el detonante de cambios estructurales. En el caso del fenómeno del niño, esta movilización se justifica por la ciclicidad del evento. Es decir, en sus probabilidades de retornar. Condición que no se verifica en la pandemia, pues se trata de un evento insólito que no amenaza con volver.

Finalmente, a nivel global la pandemia ha abierto el debate sobre la gobernanza y gobernabilidad de las ciudades. Cómo el marco normativo es capaz de conectar con las instituciones que gestionan la ciudad y con la ciudadanía; habida cuenta que la formulación de las leyes se da en un ámbito hermético e incluso antidemocrático. Pese a la existencia de una ley de transparencia y acceso a la información pública (Ley 27806), las decisiones son ajenas al dominio público. En consecuencia, queda abierta la cuestión sobre quien o quienes deciden el futuro de nuestras ciudades. Pues la existencia de una ley precisa de un consenso entre diversos actores políticos. En cierta medida, el derecho urbano conserva

un carácter discrecional y facultativo, pues depende ciertos intereses de grupo que se materializan en documentos oficiales (LIETO, 2021). Por ello, la participación ciudadana emerge como medio para revertir este problema. Sobre todo, en contextos de emergencia donde los estados asumen un forzado rol despótico. Como se comentó, en Perú el reglamento del congreso se modificó para darle mayor celeridad a la aprobación de las leyes. Es decir, las emergencias corren el riesgo de convertirse en cortinas de humo, que esconden medidas antisociales ejecutadas en los límites de la ley. Tal es el caso de las medidas del Ministerio del Ambiente en Brasil, la llamada “*boiada urbana*” que modificó licencias para el uso de agrotóxicos, entre otras medidas de desregulación ambiental (RESUMEN LATINOAMERICANO, 2020).

7. Conclusiones

El presente estudio demuestra que en Latinoamérica existe un movimiento de reforma de la legislación urbana. Los avances más visibles son las agendas urbanas y las políticas integrales; documentos que plantean principios urbanos innovadores, pero que lamentablemente no se pueden aplicar de manera inmediata. Muchas se limitan al ámbito teórico, pues no son vinculantes. Por otro lado, destacan las medidas correctivas que son reformas puntuales a la normativa vigente. Sobre el papel estas ofrecen resultados concretos, pues parten de un marco existente. El problema de la vivienda fue el tema más visible y por ende el más enfrentado. Aunque se muestre como un tema pragmático, este sintetiza debates mayores como el rol del estado en la creación de stock de vivienda y los límites del libre mercado. En este caso, las soluciones más recurrentes fueron el mejoramiento de las condiciones de financiamiento y la creación de nuevas tipologías habitacionales como la vivienda social. En contraste, el transporte y la informalidad fueron los problemas menos tocados. Si bien es cierto, esto son problemas estructurales, la normativa emergente se limitó a darles continuidad. Aprobando leyes paliativas que reproducen el modelo actual de crecimiento urbano.

El Perú fue el país que más iniciativas urbanas aprobó. Destacando una política sectorial y una ley urbana, de las cuales se derivan un paquete de reglamentos que lamentablemente están en proceso de elaboración. Con lo cual el cambio estructural permanece estancado debido a

la inexistencia de normas específicas. Por otro lado, la ley y los procesos administrativos no conectan de modo eficiente, evidenciando ciertas contradicciones. Cabe destacar que el Perú existe autonomía municipal, con lo cual los ayuntamientos son los únicos encargados de la gestión el territorio; siempre y cuando no contravengan el marco nacional. Ante una legislación tan novedosa, estas instituciones demuestran no estar preparadas ante los nuevos objetivos urbanos. Por ello, su adaptación dependerá de factores estrictamente institucionales; es decir, de la estructura orgánica que no siempre permite cambios en la gestión.

El bagaje de la planificación urbana se enriqueció con la creación las tipologías de vivienda social (VIS y VIS-P). Esto representa un paso significativo en la solución de los problemas urbanos. No obstante, al ser tipologías nuevas, estas aún no están incorporadas a los esquemas de financiamiento. Es decir, los bonos y subsidios aún no se actualizaron para acoger estas nuevas estrategias. Asimismo, este avance no incluye una reformulación de la norma técnica que garantice espacios urbanos de calidad para estas nuevas viviendas. Es decir, hasta el momento solo se mantiene en el olvido el factor ciudad y sus consecuencias sobre la habitabilidad.

Finalmente, la imperiosa vuelta a la normalidad amenaza con revertir los avances en políticas urbanas. Con lo cual queda pendiente mantener vivo el debate sobre los espacios urbanos del futuro. Al margen de la amenaza de pandemia u otras emergencias, las lecciones aprendidas durante este periodo deberán a alimentar reformas a largo plazo basadas en la participación ciudadana. Creando así el espacio de posibilidad para ciudades más sostenibles.

8. Bibliografía

- AGAMBEN, G. (2004): *Homo Sacer II. Estado de excepción*. Pre-Textos.
- ALVARADO RODRÍGUEZ, M. (2017): La reglamentación de las leyes en el Perú y legislación comparada. *Congreso de la República del Perú, Informe Temático N.º 01/2017-2018*
- ANDREUCCI, M. & MARVUGLIA, A. (2021): Investigating, Implementing and Funding Regenerative Urban Design in a Post-COVID-19 Pandemic Built Environment: A Reading Through Selected UN Sustainable Development Goals and the European Green Deal. En M. ANDREUCCI & M. MARVUGLIA & P. BALTOV (Eds.), *Rethinking Sustainability Towards a Regenerative Economy*, Springer Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-71819-0_22

- ANGIELLO, G. (2021): Toward greener and pandemic-proof cities: North American cities policy responses to Covid-19 outbreak. *TeMA - Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 14(1), 105–111. <https://doi.org/10.6092/1970-9870/7922>
- ATTOH, K. (2011): What kind of right is the right to the city? *Progress in Human Geography*, 35(5), 669–685. <https://doi.org/10.1177/0309132510394706>
- AZUELA, A. & GIGLIA, A. & GÓMEZ DEL CAMPO, G. (2016): *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano*. Instituto de Investigaciones Sociales.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M. (2022): *El derecho a la ciudad y el buen gobierno urbano: Los nuevos retos de la gobernanza urbana sostenible para el siglo XXI*. Marcial Pons.
- BARTON, J. R. & IRARRÁZVAL, F. (2016): Adaptación al cambio climático y gestión de riesgos naturales: buscando síntesis en la planificación urbana. *Revista de Geografía Norte Grande*, 63(1), 87–110. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022016000100006>
- BLOFIELD, M. & LUSTIG, N. & TRASBERG, M. (2021): La protección social durante la pandemia: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México. *Pensamiento Iberoamericano*, 1 (10), 108–122.
- BOLTON, L. (2020): Tactical Urbanism in Low- and Middle-Income Countries (LMICs). *Brighton - Institute of Development Studies*, Report 854.
- CALDERÓN COCKBURN, J. (2009): El efecto Mivivienda : política de vivienda para la clase media y diferenciación social. *Ecuador En Debate*, 1(76), 107–122.
- CASTILLO GARCÍA, R. F. (2021): Políticas públicas de vivienda en el Perú 1946-2021 y aportes para una política pública de vivienda 2021-2030. *Paideia XXI*, 11(2), 383–414. <https://doi.org/10.31381/PAIDEIA.V11I2.4040>
- CONTRERAS MOJICA, D. (2004, agosto 31): *Planificación urbana: herramienta para la prevención y atención de desastres*. Jornadas Iberoamericanas Sobre Hábitat, Vulnerabilidad y Desastres, Barcelona. <https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/143119/>
- ESPINOSA, H. (2021): Informal Appropriations in the Face of the State of Exception. Ethnographic Snapshots of the Right to the City. *AIBR-revista de antropología iberoamericana*, 16(2), 265–297. <https://doi.org/10.11156/aibr.160204>
- GUARALDA, M. & HEARN, G. & FOTH, M. & YIGITCANLAR, T. & MAYERE, S. & LAW, L. (2020): Towards Australian Regional Turnaround: Insights into Sustainably Accommodating Post-Pandemic Urban Growth in Regional Towns and Cities. *Sustainability 2020*, 12(24), 10492. <https://doi.org/10.3390/su122410492>
- HENAQ, G. & ACOSTA, C. & HOFMAN, J. (2019): *Manual de derecho urbano*. Editorial Universidad del Rosario - Jurisprudencia.
- LEFEBVRE, H. (1969): *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península.
- LIETO, L. (2021): Planners as Brokers and Translators. On Regulation and Discretionary Power. En RYDIN, Y. & BUEAUREGARD, R. & CREMASCHI, M. & LIETO, L. *Regulation and Planning: Practices, Institutions, Agency*. London, Routledge.
- LORENZINI, D. (2020): Biopolitics in the Time of Coronavirus. *Critical Inquiry*, 47(1), S40–S45. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/711432>
- MARINERO PERAL, Á. (2023): El derecho urbanístico español a través de la pandemia: crónica de la producción normativa de 2018 a 2022. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 679–698. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.7>
- MARDONES, G. (2021): El papel de las pandemias en la planificación urbana. El caso del cólera en Chile (1886-1888). *Revista Planeo*, 1(44).
- MARICHELAR, M. & DE SIMONE, U. (2021): *La cuestión urbana post-pandemia*. Editorial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO, MVCS. (2022a): Reporte anual de seguimiento de la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo. Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, Perú.
- _____ (2022b): Plan de acción para la implementación de los servicios de la política nacional de vivienda y urbanismo al 2030. Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, Perú
- NELSON, R. H. (1979): A Private Property Right Theory of Zoning. *The Urban Lawyer*, 11(4), 713–732.
- NEUMAN, M. & CHELLERI, L. & SCHUETZE, T. (2021): Post-Pandemic Urbanism: Criteria for a New Normal. *Sustainability*, 13(19), 10–26. <https://doi.org/10.3390/su131910600>
- ORTIZ SÁNCHEZ, I. & MAYO D'ARRIGO, M. & ALVAREZ, J. & CARLOS, C. & BARDALES, E. & GARAYCOCHEA, A. & CHRISTIAN, C. & CALDERÓN, I. & VIVAS, D. & PASCUALA VÁSQUEZ, H. & RAMOS DÍAZ, L. (2022): Los retos de las ciudades del Perú frente al cambio climático. Aproximaciones desde la Justicia Ambiental. En CASTRO A. & MERINO-GÓMEZ M. (Eds.), *Desafíos y perspectivas de la situación ambiental en el Perú. En el marco de la conmemoración de los 200 años de vida republicana*. INTE – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- PASCUAL, C. M. (2017): La epidemia de cólera como condensador de sentidos: culturas urbanas, narraciones clínicas y políticas higiénicas en Rosario, Argentina, 1886-1887. *Historia, Ciências, Saúde – Manguinhos*, 24(2), 295–311. <https://doi.org/10.1590/S0104-59702017000200002>
- POOLE FULLER, E. (2021): Políticas de reorganización del transporte público en el área metropolitana de Lima durante la pandemia del covid-19. *Estado & Comunes, Revista de Políticas y Problemas Públicos*, 2(13): 17–37. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n13.2021.224
- RESUMEN LATINOAMERICANO. Brasil. Las medidas antisociales que aprobó el Ministerio de ambiente durante la pandemia. (noviembre 2022) <https://www.resumenlatinoamericano.org/2020/06/11/brasil-las-medidas-antisociales-que-aprobo-el-ministerio-de-ambiente-durante-la-pandemia/>
- RUBIO, M. & ARCE, E. (2017): *Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- SHERTZER, A. & TWINAM, T. & WALSH, R. (2022): Zoning and segregation in urban economic history. *Regional Science and Urban Economics*, 94(1), 103652. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2021.103652>
- SHI, Y. & JANG, H. & KEYES, L. & DICKE, L. (2020): Nonprofit Service Continuity and Responses in the Pandemic: Disruptions, Ambiguity, Innovation, and

- Challenges. *Public Administration Review*, 80(5), 874–879. <https://doi.org/10.1111/puar.13254>
- ŚLESZYŃSKI, P. & LEGUTKO-KOBUS, P. & ROSENBERG, M. & PANTYLEY, V. & NOWAK, M. (2022): Assessing Urban Policies in a COVID-19 World. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(9), 53–72. <https://doi.org/10.3390/ijerph19095322>
- TALEN, E. (2009): Design by the Rules: The Historical Underpinnings of Form-Based Codes. *Journal of the American Planning Association*, 75(2), 144–160.
- TELLA, G. (1996): La zonificación urbana en su primer escenario. *Web Architecture Magazine*, 1(1). http://www.arranz.net/web_arch-mag.com/3/coll/coll3ts.html
- URBINA MENDOZA, E. (2022): *Nuevas tendencias del derecho urbanístico global*. Editorial Jurídica Venezolana, Cuadernos de la Cátedra Fundacional Allan Brewer-Carías.
- DS: Decreto Supremo
 DUS: Ley de Desarrollo Urbano Sostenible
 EM: Estado de emergencia
 HU: Habilitación Urbana
 IMIV: Informes de Mitigación de Impacto Vial
 LOTDS: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
 MML: Municipalidad Metropolitana de Lima
 MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo
 MTC: Ministerio de Transporte y Comunicaciones
 MVCS: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
 NUMP: Programa Nacional de Movilidad Urbana (Siglas en inglés)
 OM: Ordenanza Municipal
 OMS: Organización Mundial de la Salud
 PE: Política de Estado
 PCM: Presidencia del Consejo de ministros
 PNTU: Política Nacional de Transporte Urbano
 PNVU: Política Nacional de Vivienda y Urbanismo
 RATDUS: Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible
 RCC: Reconstrucción con cambios
 RM: Resoluciones Ministeriales
 RNE: Reglamento Nacional de Edificaciones
 SIT: Sistema Integrado de Transporte
 SS: Servicios de la política de vivienda y urbanismo.
 SUTRAN: Superintendencia de Transporte Terrestre de Pasajeros, Carga y Mercancía
 VIC: Vivienda de interés cultural
 VIS: Vivienda de interés social
 VIS-P: Vivienda de interés social prioritaria

9. Listado de Acrónimos/Siglas

- ATU: Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao
 BFH: Bono Familiar Habitacional
 BTR: Bus de Tránsito Rápido
 CEPLAN: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
 COFOPRI: Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
 CPP: Constitución Política del Perú
 CR: Congreso de la República
 DOT: Desarrollo Orientado al Transporte